



AO EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO LUIZ FUX, PRESIDENTE DO E.
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

Prevenção: À Exc. Sra. Min. Relatora da ADPF 760. Art. 77-B do RISTF.

PARTIDO VERDE - PV, Partido Político com registro no Tribunal Superior Eleitoral, inscrito no CNPJ sob o nº 31.886.963/0001-68 (Doc. 2), com sede no Setor Comercial Norte Quadra 1, Bloco F, Salas 711, 712 e 713, Asa Norte Brasília/DF, CEP: 70.711-905, neste ato representado por seu Presidente Nacional (Doc. 2) vem, respeitosamente, diante da ilustre presença de Vossa Excelência, por meio dos advogados que a esta subscrevem, com poderes constantes na procuração em anexo (Doc. 1), com fundamento no art. 102, §1º, da c/c o art. 103, VIII, ambos da CRFB/1988, bem como na íntegra da Lei nº 9.882/1999 oferecer a presente

1

**ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL (ADPF),
com pedido Cautelar**

em desfavor da gestão errática e tumultuária dos **processos administrativos sancionadores na seara ambiental, cujos efeitos têm gerado a prescrição em massa das multas ambientais, como uma verdadeira política de governo no Brasil.**

Como asseverado, esta ADPF tem como objeto a gestão errática e tumultuária dos **processos administrativos sancionadores na seara ambiental, cujos efeitos têm gerado a prescrição em massa das multas ambientais, como uma verdadeira política de governo no Brasil.**

Nesta, fulmina-se a constitucionalidade do Art. 21, *caput*, e §2º, bem como do Art. 22, ambos do Decreto Federal n. 6.514/2008 e, por arrastamento, ao Art. 1º, §1º, e Art. 4º, ambos da Lei Federal n. 9.873/1999, sem prejuízo do Decreto 20.910/1932, **cujo teor tem garantido, em conjunto, a prescrição intercorrente de três anos nos processos administrativos sancionadores na seara ambiental**, precarizando **(i)** a efetividade das normas constitucionais de proteção ao meio-ambiente, **bem como; (ii) o conteúdo material do decisum desta Corte proferido na ADPF 760**, Rel. Min. Cármen Lúcia, no que diz respeito à necessidade



de garantir a punição estatal adequada aos danos causados ao meio-ambiente, por meio de processo administrativo sancionador.

Ocorre que, interpretando esses dispositivos à luz do texto constitucional, este legitimado universal verifica a ocorrência de **(i)** inconstitucionalidades materiais, por vilipêndio ao conteúdo material dos direitos e garantias fundamentais, notadamente os Arts. 170, VI, e 225, ambos dispostos expressamente na CRFB/1988, bem como **(ii)** os princípios implícitos da proporcionalidade, da vedação ao retrocesso, e a vedação à proteção deficiente, da precaução e da prevenção, além da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria, conforme expor-se-á;

I – DO OBJETO DA AÇÃO

A presente ADPF tem como objeto a gestão errática e tumultuária dos **processos administrativos sancionadores na seara ambiental, cujos efeitos têm gerado a prescrição em massa das multas ambientais, como uma verdadeira política de governo no Brasil.**

Nela, pleiteia-se a declaração de inconstitucionalidade Art. 21, *caput*, e §2º, bem como do Art. 22, ambos do Decreto Federal n. 6.514/2008 e, por arrastamento, ao Art. 1º, §1º, e Art. 4º, ambos da Lei Federal n. 9.873/1999, sem prejuízo do Decreto 20.910/1932, **cujo teor garante, em combinação, a prescrição intercorrente de três anos nos processos administrativos ambientais,** uma vez que sua edição contraria frontalmente a Constituição Federal de 1988, na perspectiva material, além de confrontar-se o conteúdo material do *decisum* desta Corte proferido na ADPF 760, Rel. Min. Cármen Lúcia, no que diz respeito à necessidade de garantir a punição estatal adequada aos danos causados ao meio-ambiente, por meio de processo administrativo sancionador.

Nesse sentido, transcreve-se, abaixo, a íntegra das normas combatidas (Doc. 4):

DECRETO Nº 6.514, DE 22 DE JULHO DE 2008.

Art. 21. Prescreve em cinco anos a ação da administração objetivando apurar a prática de infrações contra o meio ambiente, contada da data da prática do ato, ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que esta tiver cessado.

§ 2º Incide a prescrição no procedimento de apuração do auto de infração paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação.

Art. 22. Interrompe-se a prescrição:



I - pelo recebimento do auto de infração ou pela cientificação do infrator por qualquer outro meio, inclusive por edital;

II - por qualquer ato inequívoco da administração que importe apuração do fato; e

III - pela decisão condenatória recorrível.

Parágrafo único. Considera-se ato inequívoco da administração, para o efeito do que dispõe o inciso II, aqueles que impliquem instrução do processo.

LEI Nº 9.873, DE 23 DE NOVEMBRO DE 1999.

Art. 1º Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

§ 1º Incide a prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.

Art. 4º Ressalvadas as hipóteses de interrupção previstas no art. 2º, para as infrações ocorridas há mais de três anos, contados do dia 1º de julho de 1998, a prescrição operará em dois anos, a partir dessa data.

DECRETO Nº 20.910, DE 6 DE JANEIRO DE 1932.

O Chefe do Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil, usando das atribuições contidas no art. 1º do decreto n. 19.398, de 11 de novembro de 1930,

DECRETA:

Art. 1º As dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda federal, estadual ou municipal, seja qual for a sua natureza, prescrevem em cinco anos contados da data do ato ou fato do qual se originarem.

Art. 2º Prescrevem igualmente no mesmo prazo todo o direito e as prestações correspondentes a pensões vencidas ou por vencerem, ao meio soldo e ao montepio civil e militar ou a quaisquer restituições ou diferenças.



Art. 3º Quando o pagamento se dividir por dias, meses ou anos, a prescrição atingirá progressivamente as prestações à medida que completarem os prazos estabelecidos pelo presente decreto.

Art. 4º Não corre a prescrição durante a demora que, no estudo, ao reconhecimento ou no pagamento da dívida, considerada líquida, tiverem as repartições ou funcionários encarregados de estudar e apurá-la.

Parágrafo único. A suspensão da prescrição, neste caso, verificar-se-á pela entrada do requerimento do titular do direito ou do credor nos livros ou protocolos das repartições públicas, com designação do dia, mês e ano.

Art. 5º Não tem efeito de suspender a prescrição a demora do titular do direito ou do crédito ou do seu representante em prestar os esclarecimentos que lhe forem reclamados ou o fato de não promover o andamento do feito judicial ou do processo administrativo durante os prazos respectivamente estabelecidos para extinção do seu direito à ação ou reclamação.

Art. 6º O direito à reclamação administrativa, que não tiver prazo fixado em disposição de lei para ser formulada, prescreve em um ano a contar da data do ato ou fato do qual a mesma se originar.

Art. 7º A citação inicial não interrompe a prescrição quando, por qualquer motivo, o processo tenha sido anulado.

Art. 8º A prescrição somente poderá ser interrompida uma vez.

Art. 9º A prescrição interrompida recomeça a correr, pela metade do prazo, da data do ato que a interrompeu ou do último ato ou termo do respectivo processo.

Art. 10. O disposto nos artigos anteriores não altera as prescrições de menor prazo, constantes das leis e regulamentos, as quais ficam subordinadas às mesmas regras.

Art. 11. Revogam-se as disposições em contrário.
Rio de Janeiro, 6 de janeiro de 1932, 111º da Independência e 44º da República.

GETULIO

VARGAS.

Oswaldo Aranha.

Este texto não substitui o publicado no D.O.U. de 8.1.1932



Veja-se que as normas impugnadas garantem, em conjunto, a **prescrição intercorrente de três anos nos processos administrativos ambientais**, precarizando a efetividade das normas constitucionais de proteção ao meio-ambiente, bem como o conteúdo material do *decisum* desta Corte proferido na ADPF 760, Rel. Min. Cármen Lúcia, no que diz respeito à necessidade de garantir a punição estatal adequada aos danos causados ao meio-ambiente, por meio de processo administrativo sancionador.

Ocorre que estas normas, na forma em que se encontram, associadas ao estado de coisas inconstitucional verificado na ADPF 760, bem como ao seu conteúdo decisório, violam, frontalmente, a CRFB/1988, por transgredir o conteúdo material dos direitos e garantias fundamentais, notadamente os Arts. 170, VI, e 225, ambos dispostos expressamente na CRFB/1988, bem como os princípios implícitos da proporcionalidade, da vedação ao retrocesso, e a vedação à proteção deficiente, além da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria.

II – LEGITIMIDADE ATIVA E CABIMENTO

Em conformidade com os termos do artigo 2º da Lei nº 9.882/1999 e do artigo 103, VIII da Constituição Brasileira, o **Partido Verde Nacional** possui legitimidade universal para promover a presente ação constitucional, uma vez que é partido político devidamente constituído e possui representação no Congresso Nacional. Assim, é desnecessário, pela Jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal, a demonstração do requisito de pertinência temática (ADI 1.407-MC, Relator o Ministro Celso de Mello, Plenário, DJe 7.3.1996, e ADI 1.396- MC, Relator o Ministro Marco Aurélio, Plenário, DJe 7.2.1996).

Sobre o tema, confira-se, ainda, voto do Ministro Cezar Peluzo na questão de ordem da ADPF 54 (ADPF 54-QO/DF, Relator Ministro Marco Aurélio, DJ 31.08.07). E, ainda no mesmo sentido, as ADIs 1096 e 1407, cuja dicção assenta:

PARTIDO POLÍTICO - PERTINENCIA TEMATICA - INEXIGIBILIDADE (...) O reconhecimento da legitimidade ativa das agremiações partidárias para a instauração do controle normativo abstrato, sem as restrições decorrentes do vínculo de pertinência temática, constitui natural derivação da própria natureza e dos fins institucionais que justificam a existência, em nosso sistema normativo, dos Partidos Políticos. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal erigiu o vínculo de pertinência temática a condição objetiva de requisito qualificador da própria legitimidade ativa ad causam do Autor, somente naquelas hipóteses de ação direta ajuizada por confederações sindicais, por



entidades de classe de âmbito nacional, por Mesas das Assembléias Legislativas estaduais ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal e, finalmente, por Governadores dos Estados-membros e do Distrito Federal. STF, ADI 1096 MC/RS, Relator Ministro Celso de Mello, DJ 22.09.1995.

PARTIDO POLÍTICO - AÇÃO DIRETA - LEGITIMIDADE ATIVA - INEXIGIBILIDADE DO VÍNCULO DE PERTINÊNCIA TEMÁTICA. - Os Partidos Políticos, desde que possuam representação no Congresso Nacional, podem, em sede de controle abstrato, arguir, perante o Supremo Tribunal Federal, a inconstitucionalidade de atos normativos federais, estaduais ou distritais, independentemente de seu conteúdo material, eis que não incide sobre as agremiações partidárias a restrição jurisprudencial derivada do vínculo de pertinência temática. ADI 1407 MC/DF, Relator Ministro Celso de Mello, DJ 24.11.2000.

6

Ainda, de acordo com os arts. 1º e 4º, §1º, da Lei nº 9.882/99, a ADPF é cabível desde que: **(i)** as normas violadas ou ameaçadas de violação sejam preceitos fundamentais; **(ii)** tal violação seja causada por ato do Poder Público; e que **(iii)** não exista outro meio eficaz para a tutela dos preceitos constitucionais violados (caráter subsidiário da ADPF).

Como se sabe, quando há violação ou ameaça de lesão aos chamados preceitos fundamentais será possível o manejo de arguição, como a ora proposta. Tendo em vista que nem a Constituição, nem o legislador ordinário, especificaram o que seriam os ditos preceitos fundamentais, “*competes ao Supremo Tribunal Federal o juízo acerca do que se há de compreender, no sistema constitucional brasileiro, como preceito fundamental*” (ADPF no 1 – QO / RJ, rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA, j. 03.02.2000, DJ 07.11.2003, p. 82.)

Sobre o tema, na ADPF n. 664, o Ministro Alexandre de Moraes, afirmou que “(...) o cabimento da ADPF será viável desde que haja a observância do princípio da subsidiariedade, que exige o esgotamento de todas as vias possíveis para sanar a lesão ou a ameaça de lesão a preceitos fundamentais ou a verificação, ab initio, de sua inutilidade para a preservação do preceito (ADPF 186/DF, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, DJe de 20/10/2014). Caso os mecanismos utilizados de maneira exaustiva mostrem-se ineficazes, será cabível o ajuizamento da



arguição. Da mesma forma, se desde o primeiro momento se verificar a ineficiência dos demais mecanismos jurisdicionais para a proteção do preceito fundamental, será possível que um dos legitimados se dirija diretamente ao SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, por meio de arguição de descumprimento de preceito fundamental” (Plenário, DJe 4.5.2021).”

Ainda que assim não fosse, há consenso em nível doutrinário e jurisprudencial de que algumas normas constitucionais são inegavelmente preceitos fundamentais, por sua estatura axiológica. São elas: **(i)** os direitos (e garantias) individuais, coletivos, sociais e políticos (art. 5º, 6º, 7º, 14, dentre outros); **(ii)** as cláusulas pétreas (art. 60, §4º, I a IV); **(iii)** os princípios constitucionais sensíveis (art. 34, VII); **(iv)** os fundamentos, objetivos e princípios da República (arts. 1º ao 4º); bem como **(v)** as disposições que confirmam densidade normativa ou significado específico a esses princípios. Sobre o tema, confira-se: BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 222); TAVARES, André Ramos. **Tratado de arguição de descumprimento de preceito fundamental**, São Paulo: Saraiva, 2001, p. 138 e ss; VELOSO, Zeno. **Controle jurisdicional de constitucionalidade**, 3a ed., Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 296; SARMENTO, Daniel. **Apontamentos sobre a arguição de descumprimento de preceito fundamental**. In: **Arguição de descumprimento de preceito fundamental**. Org. por André Ramos Tavares e Walter Claudius Rothenburg, São Paulo: Atlas, 2001, p. 91.

7

Note-se, por oportuno, que, conforme já decidiu o STF, “a existência de processos ordinários e recursos extraordinários não deve excluir, a priori, a utilização da arguição de descumprimento de preceito fundamental, em virtude da feição marcadamente objetiva dessa ação”, nos termos da doutrina pertinente. Sobre o tema, confira-se: BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**, 2. ed. re. e atual., São Paulo: Saraiva, 2006, p. 268.

Não havendo, pois, outro meio eficaz de sanar a lesividade do ato impugnado, com eficácia contra todos e efeito vinculante, é manifesto o cabimento desta ADPF¹. Destaque-se que a ineficácia de eventuais recursos a serem interpostos no âmbito do processo subjetivo é evidente. A uma, porque a situação urgente impõe o reconhecimento imediato da inconstitucionalidade da decisão judicial, ponto este que será mais bem abordado mais adiante. Em segundo lugar, porque os efeitos

¹ BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**, 2. ed. re. e atual., São Paulo: Saraiva, 2006, p. 268; SARMENTO, Daniel. **Apontamentos sobre a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental**, in: TAVARES, André Ramos e ROTHENBURG, Walter Claudius (org.). “Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental: Análise à luz da Lei nº 9.882/99”, São Paulo: Atlas, 2001, pp. 95/96; STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição Constitucional e Hermenêutica: Uma Nova Crítica do Direito**. Rio de Janeiro: Forense, 2ª edição, 2004, pp. 814-815.



da decisão ora atacada – que são erga omnes – não só foram produzidos como já se concretizaram com a edição dos atos apontados como violadores da ordem constitucional o que, de *per se*, já comprova que qualquer recurso a ser interposto em ação judicial não se prestaria a sanar de maneira satisfatória os vícios apontados ².

Se assim não fosse, e ainda nos termos da Jurisprudência, poderia a presente Ação ser conhecida como ADI, uma vez que fungíveis. Esta Corte, em reiterados pronunciamentos, já assentou a fungibilidade entre a ADI e a ADPF. Nestes casos, a Corte conheceu das Ações ajuizadas, vislumbrando que estava presente o requisito legal da SUBSIDIARIEDADE, uma vez não haver qualquer outro meio eficaz para sanar a lesividade senão a ADPF. Sobre o tema, confira-se, ainda, os seguintes precedentes:

O ato normativo impugnado é passível de controle concentrado de constitucionalidade pela via da ação direta. Precedente: ADI 349, rel. min. Marco Aurélio. Incidência, no caso, do disposto no art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/1999; questão de ordem resolvida com o aproveitamento do feito como ação direta de inconstitucionalidade, ante a perfeita satisfação dos requisitos exigidos à sua propositura (legitimidade ativa, objeto, fundamentação e pedido), bem como a relevância da situação trazida aos autos, relativa a conflito entre dois Estados da Federação. [ADPF 72 QO, Rel. Min. ELLEN GRACIE, j. 1º-6- 2005, P, DJ de 2-12- 2005.]

A presente ação tem por objeto central analisar a compatibilidade do rito de impeachment de Presidente da República previsto na Lei 1.079/1950 com a Constituição de 1988. A ação é cabível, mesmo se considerarmos que requer, indiretamente, a declaração de inconstitucionalidade de norma posterior à Constituição e que pretende superar omissão parcial inconstitucional. Fungibilidade das ações diretas que se prestam a viabilizar o controle de constitucionalidade abstrato e em tese. Atendimento ao requisito da subsidiariedade, tendo em

² BARROSO, Luís Roberto. **O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro**. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 331. No mesmo sentido: MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 1097- 1106.



vista que somente a apreciação cumulativa de tais pedidos é capaz de assegurar o amplo esclarecimento do rito do impeachment por parte do STF. [...] Interpretação da inicial de modo a conferir maior efetividade ao pronunciamento judicial. Pedido cautelar incidental que pode ser recebido, inclusive, como aditamento à inicial. Inocorrência de violação ao princípio do juiz natural, pois a ADPF foi à livre distribuição e os pedidos da cautelar incidental são abrangidos pelos pleitos da inicial. [ADPF 378 MC, Rel. p/ o ac. Min. ROBERTO BARROSO, j. 16-12-2015, P, DJE de 8-3-2016.]

(...) assento o cabimento desta ação, uma vez que não há outro meio hábil de sanar a lesividade (...). (...) Afasto, igualmente, o argumento de que haveria conexão entre esta ADPF e a ADI 3.197/RJ, Rel. Min. Dias Toffoli, por ostentarem ambos os feitos a mesma causa de pedir, qual seja, a inconstitucionalidade do sistema de cotas para negros nas universidades públicas. É que, conforme remansosa jurisprudência desta Corte, as ações de índole abstrata, por definição, não tratam de fatos concretos, razão pela qual nelas não se deve, como regra, cogitar de conexão, dependência ou prevenção relativamente a outros processos ou julgadores. [ADPF 186, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, j. 26-4-2012, P, DJE de 20-10-2014.]

Com efeito, os atos ora impugnados constituem inegavelmente atos administrativos, em sentido amplo, dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário pois são atos realizados no exercício da função de execução das normas jurídicas (função administrativa) ³. Segundo anotou Maria Sylvia Zanella Di Pietro, “*pelo critério objetivo, funcional ou material, ato administrativo é somente aquele praticado no exercício concreto da função administrativa, seja ele editado pelos órgãos administrativos ou pelos órgãos judiciais e legislativos.*” DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 17 ed. São Paulo: Atlas, 2004, p. 186.

³ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 26 ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 380-382; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 17 ed. São Paulo: Atlas, 2004, p. 183.



Nessa linha, importa notar que a ADPF é adequada para o questionamento de atos do Poder Público em geral – atos administrativos, normativos e jurisdicionais –, e não apenas os de cunho normativo. Como afirma Daniel Sarmento:

“Pela própria redação do caput do art. 1º é possível notar a enorme abrangência da ADPF, que pode ser utilizada não apenas com o objetivo de censurar atos normativos, mas também atos administrativos e até mesmo atos jurisdicionais, agora sujeitos também ao crivo do controle concentrado de constitucionalidade. As hipóteses são as mais diversas: contratos administrativos, editais de licitação e de concurso, decisões dos tribunais de contas, entre inúmeros outros atos estatais. SARMENTO, Daniel. Apontamentos sobre a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. In: TAVARES, André Ramos; ROTHENBURG, Walter Claudius. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental: Análises à Luz da Lei no 9.882/99. São Paulo: Atlas, 2001, p. 91.

10

Em conformidade com o entendimento exposto está a jurisprudência do STF:

A Lei nº 9.882, de 03.12.1999, cumprindo a norma constitucional, dispôs sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental. No art. 1º estatuiu: "Art. 1º - A arguição prevista no § 1º do art. 102 da Constituição Federal será proposta perante o Supremo Tribunal Federal, e terá por objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público." Trata-se, nesse caso, de Arguição autônoma, com caráter de verdadeira Ação, na qual se pode impugnar ato de qualquer dos Poderes Públicos, no âmbito federal, estadual ou municipal, desde que para evitar ou reparar lesão a preceito fundamental da Constituição. (grifou-se) ADPF 3 QO, Relator Ministro Sydney Sanches, DJ 18.05.2000.

Distinguindo-se, da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade, a arguição de descumprimento de preceito fundamental, segundo a disciplina que lhe conferiu a Lei no 9.882/1999, em seu art.



1o, – a lesão à Constituição, em um ou mais de seus preceitos fundamentais, que se pretenda reparar ou evitar, pode resultar de ato não-normativo do Poder Público, sendo também cabível quando relevante for o fundamento de controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluídos os anteriores à Constituição. (...) Podendo, dessa forma, na arguição regulada na Lei no 9.882/1999, ter-se como objeto 'ato do Poder Público' federal, estadual, distrital ou municipal, normativo ou não, desde que apontada lesão ou ameaçada de ofensa a preceito fundamental, dele resultante (...) (grifou-se). STF, ADPF 1/RJ, Relator Ministro Néri da Silveira, DJ 03.02.2000, p. 12.

O preceito legal [artigo 1o da Lei 9.882/1999] revela caber a arguição de descumprimento de preceito fundamental contra ato, gênero, do Poder Público que, de alguma forma, possa ser considerado como a colocar em plano secundário direitos fundamentais (grifou-se). ADPF 93, Relator Ministro Ricardo Lewandowski, DJ 20.05.2009, p. 17.

11

Sobre o tema, como afirma a lição do Ministro Gilmar Mendes, “*Pode-se dizer que a arguição de descumprimento vem completar o sistema de controle de constitucionalidade, de perfil relativamente concentrado no Supremo Tribunal Federal, uma vez que as questões até então não apreciadas no âmbito do controle abstrato de normas – ação direta de inconstitucionalidade e ação declaratória de constitucionalidade, ao lado dos instrumentos de omissão, especialmente da ação direta por omissão –, poderão ser objeto de exame no âmbito desta nova ação.*” In: STF, ADPF 33/PA, Relator Ministro Gilmar Mendes, DJ 07.12.2005, p. 8.

No mesmo sentido, Daniel Sarmento: “*Com efeito, cumpre notar, em primeiro lugar, que a lesão a preceito fundamental da Constituição pode resultar de ato omissivo ou comissivo dos Poderes Públicos.*” in: SARMENTO, Daniel, **Apontamentos sobre a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental**, cit., p. 101;.

Entende-se, como aponta o Ministro Gilmar Mendes, que a lesão a preceito fundamental não ocorre apenas quando se “*afronta a um princípio fundamental, tal como assente na ordem constitucional, mas também a regras que confirmam densidade normativa ou significado específico a esse princípio*”. Nesse sentido, a



identificação das regras e princípios constitucionais que constituem preceitos fundamentais **requer a análise e a interpretação do texto constitucional e das conexões de conteúdo entre suas normas.**

Diz o Ministro Gilmar Mendes: “*É o estudo da ordem constitucional no seu contexto normativo e nas suas relações de interdependência que permite identificar as disposições essenciais para a preservação dos princípios [sic] basilares dos preceitos fundamentais em um determinado sistema. (...) Nessa linha de entendimento, a lesão a preceito fundamental não se configurará apenas quando se verificar possível afronta a um princípio fundamental, tal como assente na ordem constitucional, mas também a regras que confirmam densidade normativa ou significado específico a esse princípio. Tendo em vista as interconexões e interdependências dos princípios e regras, talvez não seja recomendável proceder-se a uma distinção entre essas duas categorias, fixando-se um conceito extensivo de preceito fundamental, abrangente das normas básicas contidas no texto constitucional.*” In: ADPF 33/PA, Relator Ministro Gilmar Mendes, DJ 07.12.2005, trecho do voto do Ministro Gilmar Mendes, p. 15.

Naquele mesmo julgado, e concordando com o voto do Ministro Gilmar Mendes, o Ministro Sepúlveda Pertence afirma que: “*Primeiro, eu não teria, ao que me recordo, nenhuma reserva a fazer ao voto no que diz respeito ao conceito do que seja preceito fundamental – que, para mim, (...) envolve regras e, sobretudo princípios – mas, em relação ao qual, evidentemente, se deixou uma margem de concretização ao Tribunal para, em cada caso, verificar ou não a presença de um preceito fundamental em causa.*” In: ADPF 33/PA, Relator Ministro Gilmar Mendes, DJ 07.12.2005, p. 57. No mesmo sentido manifesta-se o Ministro Carlos Ayres Britto na ADPF 130/DF, Rel. Min. Carlos Ayres Britto, d.j. 30.04.2009, p. 41.

Assim, pode-se considerar a ADPF um instrumento de controle objetivo de constitucionalidade, devendo a subsidiariedade ser considerada **em relação aos outros instrumentos de controle objetivo**. Outro meio eficaz será, nessa medida, aquele capaz de sanar a lesividade de forma objetiva, ampla, geral, imediata e com efeitos erga omnes, tal qual a ADPF. É o que sustenta o Ministro Gilmar Mendes:

À primeira vista, poderia parecer que somente na hipótese de absoluta inexistência de qualquer meio eficaz à eventual lesão poder-se-ia manejar, de forma útil, a arguição de descumprimento de preceito fundamental. É fácil ver que uma leitura excessivamente literal dessa disposição, que tenta introduzir entre nós o princípio da subsidiariedade vigente no direito alemão (recurso



constitucional) e no direito espanhol (recurso de amparo), acabaria por retirar desse instituto qualquer significado prático. De uma perspectiva estritamente subjetiva, a ação somente poderia ser proposta se já se tivesse verificado a exaustão de todos os meios eficazes de afastar a lesão no âmbito judicial. Uma leitura mais cuidadosa há de revelar, porém, que na análise sobre a eficácia da proteção de preceito fundamental nesse processo deve predominar um enfoque objetivo ou de proteção da ordem constitucional objetiva. (...) Assim, tendo em vista o caráter acentuadamente objetivo da arguição de descumprimento, o juízo de subsidiariedade há de ter em vista, especialmente, os demais processos objetivos já consolidados no sistema constitucional. Nesse caso, cabível a ação direta de inconstitucionalidade ou de constitucionalidade, não será admissível a arguição de descumprimento. Em sentido contrário, não sendo admitida a utilização de ações diretas de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade – isto é, não se verificando a existência de meio apto para solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata –, há de se entender possível a utilização da arguição de descumprimento de preceito fundamental. (...) ante a inexistência de processo de índole objetiva apto a solver, de uma vez por todas, a controvérsia constitucional, afigura-se integralmente aplicável a arguição de descumprimento de preceito fundamental. É que as ações originárias e o próprio recurso extraordinário não parecem, as mais das vezes, capazes de resolver a controvérsia constitucional de forma geral, definitiva e imediata. A necessidade de interpretação de uma pletera de recursos extraordinários idênticos poderá, em verdade, constituir-se em ameaça ao livre funcionamento do STF e das próprias Cortes ordinárias. Como se vê, ainda que aparentemente pudesse ser o recurso extraordinário o meio eficaz de superar eventual lesão a preceito fundamental nessas situações, na prática, especialmente nos processos de massa, a utilização desse instituto do sistema difuso de controle de constitucionalidade não se revela plenamente eficaz, em razão do limitado efeito do julgado nele proferido (decisão com efeito entre as partes). Assim sendo, é possível concluir que a simples existência de ações ou de outros recursos processuais – vias



processuais ordinárias – não poderá servir de óbice à formulação da arguição de descumprimento.” (grifou-se).

STF, ADPF 33/PA, Relator Ministro Gilmar Mendes, DJ 07.12.2005.

Há, portanto, três requisitos relacionados à regra da subsidiariedade: **(i)** a inexistência de outro meio de controle de constitucionalidade concentrado capaz de sanar a lesividade com a mesma efetividade, imediatividade e amplitude que a própria ADPF, **(ii)** a relevância pública da questão jurídica objeto da ação e **(iii)** a necessidade de a ADPF referir-se ao ordenamento constitucional objetivo. Ressalte-se que a combinação desses requisitos não deve excluir, *a priori*, o conhecimento de ADPF, ainda que direcionada a um conjunto de atos comissivos e omissivos normativos e concretos, praticados pelo Poder Público, de natureza heterogênea.

Nas palavras do Min. Luis Roberto Barroso, sobre o tema: *“Tais atos e os pedidos veiculados pelos requerentes só poderiam ser apreciados, em seu conjunto, por meio de arguição de descumprimento de preceito fundamental. Não há outra ação direta que comporte tal objeto. E há necessidade de que se produza uma decisão com efeitos vinculantes e gerais para o Judiciário e para a Administração Pública. Está presente, portanto, a exigência de subsidiariedade da ação”* (ADPF n. 709-MC-Ref, Plenário, DJe 7.10.2020).

14

Conclui-se, assim, que a ADPF constitui o meio adequado para a análise dos atos ora impugnados e que não há outros meios capazes de sanar a lesividade com a mesma efetividade, imediatividade e amplitude que a própria ADPF.

Por fim, o objeto desta ADPF refere-se ao ordenamento constitucional objetivo. Em seguida, nos termos do Artigo 10 da Lei 9.882/1999, pretende-se que o STF comunique as autoridades e órgãos responsáveis pela prática dos atos questionados *“as condições e o modo de interpretação e aplicação”* dos preceitos fundamentais aqui invocados.

Por todo o exposto, e feitas as considerações de ordem dogmática e jurisprudencial acerca do cabimento a aplicabilidade da ADPF, tem-se que **preenchido o requisito da subsidiariedade.**

III – DAS INCONSTITUCIONALIDADES MATERIAIS. BREVE EXAME DO JULGAMENTO PROFERIDO PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NA ADPF 760, DA QUAL O PARTIDO VERDE É UM DOS SIGNATÁRIOS.

Trata-se, em apertada síntese, de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental cujo objeto são os **diversos atos omissivos e comissivos**



voltados à inexecução de políticas públicas de combate ao desmatamento na Amazônia Legal, além de omissão estatal generalizada, atuação estatal insuficiente e contrária à ordem constitucional.

Na Exordial, assentamos que somente por meio de ADPF é que poder-se-á provocar a cessação do cenário devastador de que se cuida, não havendo, nesse sentido, qualquer instrumento processual, seja no âmbito da jurisdição constitucional concentrada ou nas demais ações judiciais disponíveis, que viabilize o enfrentamento global das práticas estatais contestadas e o equacionamento adequado e eficaz, em tempo hábil, das gravíssimas e irremediáveis lesões a preceitos fundamentais apontadas.

É que, segundo apontamos naqueles autos, em relação ao desmatamento na Amazônia Legal, por exemplo, nada menos que 1.250.000 km² já teriam sido degradados, área similar à do estado do Pará. Outro estudo (que leva em conta apenas o período de 1992 a 2014), publicado na revista Science, indica que a área degradada no período seria de 337.427 km², do tamanho do estado de Goiás ⁴.

Nesse período, foram desmatados em 2013, 5.891 km², um aumento de 29% em relação a 2012. Após leve queda de 15% em 2014, que registrou 5.012 km² de desmatamento, os índices voltaram a apresentar tendência de alta. Em 2015, o desmatamento aumentou 24% em relação ao ano anterior, computando 6.207 km². Em 2016, o dado registrou nova alta de 27%, com 7.893 km². Em 2017, houve queda de 12 % em relação a 2016, com 6.947 km² desmatados. Um novo aumento de 8% elevou a taxa anual do desmatamento em 2018 para 7.536 km².

Ressalte-se que, pela taxa PRODES referente ao desmatamento na Amazônia Legal, conforme planilha elaborada pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE, atualizada em 21.6.2021, com referências de 2004 e 2020, avaliou-se que a taxa de desmatamento em 2019 foi de 10.129 km², correspondente a 34% a mais do que os 7.536 km² desmatados em 2018, em 2020 consistiu em 10.851 km², com aumento de 7% em relação ao ano anterior e em 2021 atingiu o patamar de 13.235 Km², indicando um aumento de quase 22% em relação a 2020 e de mais de 75% em comparação ao ano de 2018 (Disponível em [PRODES — Coordenação-Geral de Observação da Terra \(inpe.br\)](https://prodes.inpe.br). Acesso em 5.9.2022).

Paralelamente, consoante ficou demonstrado naqueles autos, esse período foi marcado por sucessivos cortes orçamentários no que diz respeito às entidades encarregadas de promover a fiscalização ambiental, precarizando a atuação dos órgãos ambientais. Somente no que diz respeito às despesas discricionárias liquidadas para os órgãos de gestão ambiental, de 2014 para 2015, o valor

⁴ NOBRE, Antônio Donato. “O futuro climático da Amazônia: relatório de avaliação científica.” Ob. cit., p. 02.



disponibilizado pela União caiu 36,4%, ao passo que, no período 2014 a 2018, a retração foi de 65,5%. Entre 2014 e 2018, por sua vez, as subfunções preservação e conservação ambiental e recuperação de áreas degradadas perderam, em despesa liquidada, 57,8% e 59,1% dos seus orçamentos discricionários, respectivamente.

No que tange à Administração Direta do MMA, nota-se clara e sistemática redução dos gastos discricionários. Neste ponto, chamam a atenção as quedas de 72,1% das despesas discricionárias liquidadas do MMA entre 2014 e 2018 e de 84,9% entre 2003 e 2018. Entre 2014 e 2018, o MMA perdeu 28,1% das suas despesas discricionárias liquidadas; o IBAMA, 8,3%; o ICMBio, 20,4%; e a FUNAI, 43,3%.

Por seu turno, constam dos dados disponíveis naquele julgamento, que o período de 2019 e 2020 foi marcado por incessantes ataques ao artigo 225 da Carta Constitucional, **resultando em grave e irreparável lesão aos direitos fundamentais da sociedade brasileira em relação ao equilíbrio ecológico, causando prejuízos de todas as ordens, inclusive nas esferas econômica e social.**

Nesse contexto desolador, a partir do primeiro dia de 2019, o governo federal simplesmente abandonou e deixou de executar a política pública de Estado voltada ao combate ao desmatamento na Amazônia Legal, o PPCDAm. O conjunto de dados empíricos fornecidos aponta: (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.

Naquela demanda, questionou-se a redução significativa da fiscalização e controle do desmatamento na Amazônia. Evidente que a fiscalização, sozinha, não é capaz de controlar o desmatamento. Mas, sem dúvida alguma, trata-se de um dos eixos mais relevantes do PPCDAm, uma vez a atuação estatal nessa seara, ou a falta dela, produz resultados imediatos nas taxas de desmatamento.

Nessa linha, vale observar a seguinte passagem do e. Ministro Luís Roberto Barroso e Patrícia Perrone Campos Mello: “*Pesquisas empíricas demonstram que a presença atuante do Poder Público, com pessoal, equipamentos e vontade política, é fator decisivo na contenção do desmatamento. Até porque a destruição florestal apoia-se em práticas ilegais e, com frequência, no “banditismo”* (ABRAMOVAY, 2019, p. 11). A redução histórica do desmatamento, ocorrida entre



2004 e 2012, se deveu, sobretudo, à fiscalização severa implementada, com efetiva atuação de campo, envolvendo prisões, apreensões e multas.” BARROSO, Luís Roberto; MELLO, Patrícia Perroni Campos. Ob. cit., p. 348.

Assim, prossegue aquela peça vestibular afirmando que em 2019, o IBAMA autuou no Brasil 31% menos do que no ano de 2018 no Brasil. Em 2020, a queda é ainda maior, de 43% – foram considerados os dados públicos disponibilizados até 28.10.2020 e estimado o total aplicável até o final do ano. No total, em relação a 2018, a redução das autuações no Brasil foi de espantosos 60%.

Da mesma forma, é espantosa e inaceitável a diminuição de autuações verificada em 2019 e 2020 na Amazônia. Houve queda de 29% em 2019 e outros 46% em 2020 – por igual, tomando-se como referência a data de 28.10.2020, estimou-se o total aplicável até o final do ano. Ao todo, em relação a 2018, a redução das autuações na Amazônia foi de inaceitáveis 61% em apenas dois anos.

Igualmente, extrai-se dos dados oficiais a drástica redução de termos de embargo, uma das sanções mais aplicadas em caso de desmatamento ilegal, além da modalidade pecuniária. A diminuição dos termos de embargo no Brasil, em 2019 e 2020, foi da ordem de 21% e 80%, respectivamente. No total, em relação a 2018, a redução foi de 84% quando comparados com 2018.

17

Da análise daqueles autos, fica claro que enquanto a ilegalidade ambiental aumentou, com forte alta nos índices de desmatamento em 2019 e 2020, reduziu-se drasticamente a atuação estatal de fiscalização e controle. Tais fatos se agravam quando se recorda que o período anual de maior desmatamento já transcorreu (período “seco”, de maio a setembro). Assim, a maior parte das ilegalidades e também das autuações contra a flora já ocorreu, com atuação estatal absolutamente insuficiente.

Também o Senado Federal, por seu turno, no Relatório de “Avaliação da Política Nacional sobre Mudança do Clima”, que também avaliou a efetividade do PPCDam, houve expressiva queda na fiscalização e controle de ilícitos ambientais, tanto em autuações como em quantidade de operações de fiscalização, em 2019, *in verbis*: “A redução do número de multas encontra correspondência com a redução na quantidade de operações de fiscalização do IBAMA previstas para o ano de 2019. A retração nas ações de comando e controle do IBAMA encontra correspondência com a citada descontinuidade da coordenação das políticas de combate ao desmatamento, que era de responsabilidade do MMA e que agora vive um vácuo: não há nenhum órgão governamental hoje encarregado da coordenação das políticas de combate ao desmatamento. A retirada de todas as competências relativas ao combate ao



desmatamento do MMA é parte do esvaziamento do papel técnico e político do Ministério a partir de 2019.” Senado Federal. Ob. cit., p. 122.

Nesse sentido, o Plano Plurianual (PPA) 2020-2023, elaborado pelo atual governo, reflete claramente a decisão de descumprir e paralisar a política ambiental. Na proposta do Executivo encaminhada ao Congresso Nacional, o eixo ambiental reunia 2,1% dos recursos previstos, correspondendo a quase R\$ 140 bilhões em quatro anos. Contudo, quando os dados desse eixo são detalhados, verifica-se que quase a totalidade dos recursos são destinados ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA).

Os programas do MMA e suas autarquias computavam ínfimos 1,6% dos recursos desse eixo ambiental geral. Se considerado o total dos recursos governamentais previstos na proposta do PPA (R\$ 6,8 trilhões), os programas do MMA correspondiam ao inaceitável percentual de 0,03% do total, muito abaixo do que sempre foi praticado no Brasil. Sobre o tema, confira-se: ARAÚJO, Suely. (In)execução dos recursos orçamentários do MMA – Administração Direta: esvaziamento das políticas públicas ambientais por não aplicação dos recursos. Observatório do Clima, 2020. Disponível em: Acesso em: 5.9.2022.

Outro argumento relevante apresentado por esta agremiação partidária nos autos da ADPF n. 760 diz respeito à postura ofensiva do Ministério do Meio-Ambiente no que diz respeito à perseguição e inviabilização da legislação ambiental infralegal.

É que, conforme narramos, ao longo da história brasileira, as autoridades ambientais envidaram esforços para aperfeiçoar a legislação ambiental infralegal e, com isso, garantir ambiente normativo apto a efetivar a proteção do meio ambiente. A partir do ano de 2019, contudo, fato inédito passa a ocorrer: normas infralegais ambientais passam a sofrer constantes ofensivas rumo ao seu enfraquecimento.

Em 22 de abril de 2020, a autoridade máxima do meio ambiente confessou, *in verbis*: “A oportunidade que nós temos, que a imprensa não tá... tá nos dando um pouco de alívio nos outros temas, é passar as reformas infralegais de desregulamentação, simplificação, todas as reformas (...)” “Tudo o que a gente faz é pau no judiciário, no dia seguinte, então para isso precisa ter um esforço nosso aqui enquanto estamos nesse momento de tranquilidade no aspecto de cobertura de imprensa porque só se fala de Covid e ir **passando a boiada, e mudando todo o regramento e simplificando normas de IPHAN, de Ministério da Agricultura, de Ministério de Meio Ambiente, de Ministério disso, de Ministério daquilo.**” “Não precisamos de Congresso, porque coisa que precisa de Congresso também nesse fuzuê que está aí, nós não vamos conseguir aprovar.



Agora tem um monte de coisa que é ‘parecer-caneta, parecer-caneta’, sem parecer também não tem caneta, porque dar uma canetada sem parecer é cana... Então, o ... o ... o ... isso aí vale muito a pena. A gente tem um espaço enorme pra fazer”.

O enfraquecimento normativo na seara ambiental verificado desde 2019 é grave e extenso, como pôde ser verificado, naquela espécie, pelos dados do projeto “Política por Inteiro”, que atualiza alterações normativas sobre o tema das mudanças climáticas. Somado aos demais atos omissivos e comissivos já apresentados naquela Arguição, a redução global dos patamares de proteção ambiental normativa, decorrente de uma série de atos infr legais, inviabilizando a execução satisfatória do PPCDAm e impondo grave lesão ao direito fundamental da coletividade ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, além dos demais direitos versados na demanda.

Sobre a matéria, releva destacar, como enfatizado pela CGU em 2019, que “a fiscalização ambiental, em sentido amplo, é um processo sistêmico, cuja capacidade de gerar dissuasão nos infratores depende de diversas variáveis, entre as quais está a certeza e celeridade das sanções aplicadas. (...) Tal enfoque decorre ainda do entendimento de que a falta de celeridade na conclusão dos processos pode implicar no aumento da percepção de impunidade, trazendo prejuízo à eficácia e efetividade das ações fiscalizatórias e no seu poder dissuasório.” Controladoria Geral da União. Relatório de Avaliação do Processo Sancionador Ambiental do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais – IBAMA. 2019, p. 7. Acesso em: 5.9.2022.

19

Não obstante, a atual situação do processo sancionatório junto ao IBAMA é periclitante: **(i) índice baixíssimo de multas aplicadas pelo IBAMA foram efetivamente pagas; segundo a CGU, (ii) há “falta de tempestividade em todas as fases do processo sancionador ambiental”;** e, ainda de acordo com o órgão de controle, **(iii) preocupa “a criticidade e o impacto que o quantitativo do passivo de processos existente tem no âmbito do processo sancionador ambiental.”** Controladoria Geral da União. Relatório de Avaliação do Processo Sancionador Ambiental do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais – IBAMA. 2019, p. 7. Acesso em: 5.9.2022.

Em seu minudente voto acerca das graves questões veiculadas nos autos da ADPF n. 760, S. Exc. a Min. Cármen Lúcia, Ata de Julgamento publicada no DJE 11.4.2022, **consignou haver estado de coisas inconstitucional quanto à omissão do Estado Brasileiro em relação à função protetiva do meio-ambiente ecologicamente equilibrado, nos seguintes termos: “Pelos dados técnicos apresentados, comprova-se quadro de insegurança jurídico-ambiental, proteção deficiente ao meio ambiente e descumprimento ao princípio da**



prevenção, com grave e previsível risco de dano irreparável ao meio ambiente, à saúde humana, à riqueza da biodiversidade da flora e da fauna na Amazônia e o consequente enfraquecimento do solo se persistir ou aumentar a degradação ambiental demonstrada. Comprovados estão, pelos índices apresentados nos documentos dos autos, os crescentes níveis de desmatamento da Amazônia, a ausência de efetividade do “novo planejamento ambiental” proposto pelo Governo e a ausência de instrumentos em aplicação para o estancamento da destruição ambiental, impedimento de ofensa aos povos indígenas, seus espaços e suas culturas e aos direitos ambientais das gerações presente e futuras (e-docs. 38 e 45).”

Em seguida, sendo acompanhada pelo Tribunal Pleno, acolheu a peça vestibular apresentada, proferindo decisão que determinava, dentre outros pontos:

“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 (UCs e TIs), 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.

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;



[...]

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, os povos e as comunidades tradicionais e as crianças e adolescentes, para franquear o controle social, inclusive por parte da sociedade civil organizada e da comunidade científica, entre outros, determino à União e às entidades federais Ibama, ICMBio e Funai e outras indicadas pelo Poder Executivo federal que passe a apresentar, no prazo máximo de quinze dias 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. “

21

É a breve síntese.

IV – DA RECALCITRÂNCIA DA UNIÃO FEDERAL, MMA E IBAMA QUANTO AO CUMPRIMENTO DA DECISÃO PROFERIDA NA ADPF 760. PRESCRIÇÃO EM MASSA DE MULTAS AMBIENTAIS. GESTÃO ERRÁTICA E TUMULTUÁRIA DOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS AMBIENTAIS. INEFICIÊNCIA DAS PUNIÇÕES APLICADAS PELOS ÓRGÃOS FISCALIZADORES. ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL. FLAGRANTE RETROCESSO.

Ab initio, saliente-se que a omissão ou ação deficiente ou ineficiente pela adoção de políticas públicas que conduzam a violações a direitos fundamentais assegurados constitucionalmente há, por definição, de ser sindicalizável pelo Poder Judiciário.



Apontada e comprovada violação massiva e persistente de direitos humanos, cabível é o controle dos atos administrativos – omissivos ou comissivos – pelo Poder Judiciário, sendo a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental via processual adequada para o controle de constitucionalidade.

Neste sentido pronunciou-se, por exemplo, o Ministro Gilmar Mendes na Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 635: *“Nessas situações, o foco da questão não é sobre a existência ou delimitação de um direito fundamental, mas sim sobre como concretizar ou garantir minimamente direitos básicos já definidos pelos poderes democráticos a todos os cidadãos, mesmo diante de uma situação de prolongada inércia e omissão do poder público na efetivação dessas garantias básicas a determinados grupos. Em situações como essa, na qual já há, por vezes, até mesmo a definição de determinada prestação material por parte do poder público, que só não é cumprida em virtude das falhas burocráticas do Estado, não há de se falar sequer em ativismo judicial”*.

Também no voto proferido no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.439, o Relator, Ministro Celso de Mello, anotou, que a conduta omissiva do Estado como passível de ofensa ao texto constitucional: *“A omissão do Estado, que deixa de cumprir, em maior ou em menor extensão, a imposição ditada pelo texto constitucional, qualifica-se como comportamento revestido da maior gravidade político-jurídica, eis que, mediante inércia, o Poder Público também desrespeita a Constituição, também ofende direitos que nela se fundam e também impede, por ausência de medidas concretizadoras, a própria aplicabilidade dos postulados e princípios da Lei Fundamental.”*

Neste sentido, por exemplo Canotilho pondera que *“a liberdade de conformação política do legislador no âmbito das políticas ambientais tem menos folga no que respeita à reversibilidade político-jurídica da proteção ambiental, sendo-lhe vedado adotar novas políticas que traduzam em retrocesso retroativo de posições jurídico-ambientais fortemente enraizadas na cultura dos povos e na consciência jurídica geral”* (CANOTILHO, José Joaquim Gomes. “Direito constitucional ambiental português e da União Europeia” in Direito constitucional ambiental brasileiro. p. 5. São Paulo: Saraiva, 2007).

Nesse sentido, é que se pode afirmar a necessidade de intervenção jurisdicional do Supremo Tribunal Federal nesta espécie, uma vez que a alegada diminuição da capacidade fiscalizatória do IBAMA, e o estado de coisas inconstitucional assentado na ADPF 760, também deve incidir sobre a gestão errática e tumultuária dos **processos administrativos na seara ambiental, cujos efeitos têm gerado a prescrição em massa das multas ambientais, como uma verdadeira política de governo no Brasil.**



Consta da ADPF n. 760, que o número de autos de infração lavrado pelo Ibama entre 2019 e 2021 foi a menor nos últimos 10 anos, ao menos. A média de autos de infração lavrados nesse período foi de 22% menor do que média no período de 2012 a 2018. No ano de 2020 houve o menor número de autuações realizadas pelo Ibama em todo o Brasil, seguido de 2021 e 2019.

Por sua vez, a auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União, no processo TC 038.045/2019-2, constatou-se que a fiscalização para combate ao desmatamento ilegal na região da Amazônia tem sido impactada pela diminuição da capacidade fiscalizatória do Ibama ante a redução significativa do quadro de servidores.

Contudo, tanto os órgãos intimados, quanto a Procuradoria-Geral da República, deixaram de manifestar-se, naquela espécie, sobre o estado de coisas inconstitucional na gestão errática e tumultuária dos **processos administrativos na seara ambiental, cujos efeitos têm gerado a prescrição em massa das multas ambientais, como uma verdadeira política de governo no Brasil.**

Naqueles autos, a alegação da Advocacia-Geral da União de que, “*monetariamente, os valores arrecadados pelo Ibama a título de multa teriam sido substancialmente superiores aos anos anteriores*” não infirmam, segundo anotou a Rel. Min. Cármen Lúcia, **a omissão estatal em autuar aqueles que transgridem as normas ambientais, porque, apesar do aumento do valor monetário arrecadado, o número de autuações decresceu desde 2017, atingindo o menor patamar em 2019, segundo registros apurados a partir de 2014.**

Contudo, tem sido fartamente noticiado que a atual estratégia administrativa da União Federal, seja no IBAMA, seja no MMA, reside em atuar com ineficácia e inércia em relação aos processos administrativos que visam a recolher multas ambientais, de forma a proporcionar-lhes a prescrição por desídia da Administração.

Todo esse quadro está enfaticamente retratado na própria apuração levada a efeito pela Controladoria-Geral da República, ao observar que **(i) índice baixíssimo de multas aplicadas pelo IBAMA foram efetivamente pagas; segundo a CGU, (ii) há “falta de tempestividade em todas as fases do processo sancionador ambiental”;** e, ainda de acordo com o órgão de controle, **(iii) preocupa “a criticidade e o impacto que o quantitativo do passivo de processos existente tem no âmbito do processo sancionador ambiental.”** Controladoria Geral da União. Relatório de Avaliação do Processo Sancionador Ambiental do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais – IBAMA. 2019, p. 7. Acesso em: 5.9.2022.



Assim, na esteira do que temos aventado, a própria CGU lavrou Relatório de Avaliação afirmando que há quadro crítico, em relação à gestão dos processos administrativos sancionadores, na seara ambiental, alegando, consoante exposto, índice baixíssimo de multas aplicadas pelo IBAMA que teriam sido efetivamente pagas, asseverando a intempestividade em todas as fases do processo sancionador.

Ou seja, ano a ano têm sido milionário o montante de débitos decorrentes da aplicação de multas ambientais que têm sido anuladas por prescrição. Essa postura de agressão ao ordenamento jurídico infraconstitucional inflama o cenário de inconstitucionalidade em relação ao controle do desmatamento ambiental no Brasil, além de promover **ampla impunidade em relação àqueles que foram autuados pelos órgãos ambientais competentes.**

Assim, a já comprometida capacidade fiscalizatória do Ibama, ante a redução significativa do quadro de servidores, deve ser compreendida **em associação com a estratégia governamental de deixar que se prescrevam as autuações ambientais, ainda que prejudicando o erário público, deixe a Fazenda Nacional de recolher débitos em montante milionário.**

Consoante asseverado, a gestão errática e tumultuária de que se está a trata na espécie, **fomenta o sentimento de impunidade e de ineficiência das multas ambientais, impondo descrédito aos órgãos de proteção e fiscalização do Meio Ambiente, bem como aos seus servidores, com nítidos e perversos efeitos na seara ambiental.**

Nada obstante, a situação de que se está a tratar faz deitar-se os olhos, por arrastamento, ao regulamento atualmente existente que disciplina a prescrição intercorrente na apuração e cobrança das multas ambientais. Sabido é que o dever de reparação do dano, consoante remansosa jurisprudência, é imprescritível. Contudo, o estudo sobre a matéria faz perceber que há verdadeira mora legislativa para disciplinar o tema.

Veja-se que a prescrição operada nos processos administrativos ambientais é subsidiariamente regulada pelo Decreto Federal n. 20.910/1932, originalmente assinado no Governo Provisório de Getúlio Dornelles Vargas. O referido ato estatal, além de ter a sua validade oriunda diretamente do texto constitucional de 1891, reveste-se de inaplicabilidade em relação aos parâmetros modernos de preservação e controle ambientais.

Assim, esta agremiação partidária enxerga necessidade de não-recepção do diploma mencionado, por arrastamento, dada a sua obsolescência programática, a inaplicabilidade de seus termos face aos novos desafios e paradigmas do Direito Constitucional Ambiental de nosso tempo. Assim também reveste-se de elevada



importância, consoante o exposto, que este E. Supremo Tribunal Federal declare inválidas as normas atinentes à prescrição contidas no Decreto n. 6.514/2008, cujos Arts. 21, caput, e §2º c/c Art. 22, que determinam a ocorrência da prescrição intercorrente de três anos.

No entender deste legitimado universal, a gestão errática e tumultuária dos **processos administrativos na seara ambiental, cujos efeitos têm gerado a prescrição em massa das multas ambientais, e tem levado à inconstitucionalidade material dos artigos supracitados, uma vez que revela-se desproporcional a prescrição intercorrente de três anos para a cobrança dos créditos decorrentes de multa ambiental. Ainda mais, quando há a flagrante mobilização da prescrição intercorrente como estratégia de governo a assegurar a impunidade na seara ambiental.**

Nessa linha, o subsistema de proteção ao meio-ambiente de que se cuida nesta espécie, atinente à prescrição intercorrente nos processos administrativos revela, como asseveramos, a mora quase secular em disciplinar o tema por meio de lei formal, de maneira que a aplicação da prescrição intercorrente trienal é também, por seu turno, uma franca incentivadora da impunidade e do desmatamento, vilipendiando o conteúdo do Art. 225 e dos princípios da precaução e da prevenção.

Ainda que assim não fosse, diante do quadro grave de violações sistemáticas ao que dispõe o núcleo essencial do direito fundamental ao meio-ambiente ecologicamente equilibrado, **é flagrante a mobilização estratégica da prescrição intercorrente trienal como forma de garantir a impunidade no recolhimento das multas ambientais, em contrariedade ao que determina a CRFB/1988, como passaremos a expor.**

O debate constituinte de 1987-88 conduziu as discussões sobre a inclusão da matéria no texto constitucional assentou o modelo adotado que firma o compromisso de se cuidar do meio ambiente, de forma protetiva, com a preservação das florestas, águas, recursos minerais e, especialmente, das nações indígenas, das populações que habitavam as áreas a serem objeto de conservação e proteção.

Nesses termos, sobre o art. 225, José Afonso da Silva ensina: “O meio ambiente é (...) a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciam o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas. A integração busca assumir uma concepção unitária do ambiente, compreensiva dos recursos naturais e culturais. Por isso é que a preservação, a recuperação e a revitalização do meio ambiente hão de constituir uma preocupação do Poder Público e, conseqüentemente, do Direito, porque ele forma a ambiência na qual



se move, desenvolve, atua e se expande a vida humana” (Direito Ambiental Constitucional. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 20)

E, no mesmo sentido, Raul Machado Horta, ao lecionar que: *“Em matéria de defesa do meio ambiente, a legislação federal brasileira, toda ela posterior ao clamor recolhido pela Conferência de Estocolmo, percorreu três etapas no período de tratamento autônomo, iniciado em 1975: a primeira, caracterizada pela política preventiva, exercida por órgãos da administração federal, predominantemente; a segunda coincide com a formulação da Política Nacional do Meio Ambiente, a previsão de sanções e a introdução do princípio da responsabilidade objetiva, independentemente da culpa, para indenização ou reparação do dano causado; e a terceira representada por dupla inovação: a criação da ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, sob a jurisdição do Poder Judiciário, e a atribuição ao Ministério Público da função de patrono dos interesses difusos da coletividade no domínio do meio ambiente”* (Direito Constitucional. Belo Horizonte: Del Rey, 2002. p. 270).”

Nessa linha, pode-se verificar que a CRFB/1988 conferiu fundamentalidade ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impondo ao Poder Público e à coletividade o dever de preservá-lo em favor das gerações vindouras, instaurando, assim, o *“Estado Socioambiental”* (Sarlet, Ingo Wolfgang; Fensterseifer, Tiago. **Direito Constitucional Ambiental**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017)

26

Sobre a relevância da temática dos autos, o Ministro Ayres Britto, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.029, salientou que: *“Meio ambiente hoje é tão importante que, ao lado da moralidade na vida pública e ao lado da democracia, ele se tornou, o meio ambiente, uma questão planetária. Se há três questões hoje planetariamente relevantes, uniformemente prestigiadas são: ética na política, democracia e meio ambiente”* (DJe 27.6.2012).

De fato, sob a égide da Constituição de 1988, o Supremo Tribunal tem sublinhado sua função de assegurar a proteção ao meio-ambiente, como se percebe, por exemplo, da ementa do Mandado de Segurança n. 22.164, Relator o Ministro Celso de Mello:

“A questão do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Direito de terceira geração. Princípio da solidariedade. O direito à integridade ao meio ambiente. Típico direito de terceira geração. Constitui prerrogativa jurídica de titularidade coletiva, refletindo, dentro do processo de afirmação dos direitos humanos, a expressão significativa de um poder atribuído não ao indivíduo



identificado em sua singularidade, mas, num sentido verdadeiramente mais abrangente, à própria coletividade social. Enquanto os direitos de primeira geração (direitos civis e políticos) - que compreendem as liberdades clássicas, negativas ou formais - realçam o princípio da liberdade e os direitos da segunda geração (direitos econômicos, sociais e culturais) - que se identificam com as liberdades positivas, reais ou concretas - acentuam o princípio da igualdade, os direitos de terceira geração, que materializam poderes de titularidade coletiva atribuídos genericamente a todas as formações sociais, consagram o princípio da solidariedade e constituem um momento importante no processo de desenvolvimento, expansão e reconhecimento dos direitos humanos, caracterizados, enquanto valores fundamentais indisponíveis, pela de uma essencial inexauribilidade. Considerações doutrinárias (Plenário, DJ 17.11.1995).

Nesse sentido, também no julgamento da Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.540, Relator o Ministro Celso de Mello, o Supremo Tribunal reafirmou a necessidade de se proteger o meio ambiente:

27

MEIO AMBIENTE - DIREITO À PRESERVAÇÃO DE SUA INTEGRIDADE ([Constituição da República], ART. 225) - PRERROGATIVA QUALIFICADA POR SEU CARÁTER DE METAINDIVIDUALIDADE - DIREITO DE TERCEIRA GERAÇÃO (OU DE NOVÍSSIMA DIMENSÃO) QUE CONSAGRA O POSTULADO DA SOLIDARIEDADE - NECESSIDADE DE IMPEDIR QUE A TRANSGRESSÃO A ESSE DIREITO FAÇA IRROMPER, NO SEIO DA COLETIVIDADE, CONFLITOS INTERGENERACIONAIS - ESPAÇOS TERRITORIAIS ESPECIALMENTE PROTEGIDOS ([Constituição da República], ART. 225, § 1º, III) - [...]. A PRESERVAÇÃO DA INTEGRIDADE DO MEIO AMBIENTE: EXPRESSÃO CONSTITUCIONAL DE UM DIREITO FUNDAMENTAL QUE ASSISTE À GENERALIDADE DAS PESSOAS. **Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Trata-se de um típico direito de terceira geração (ou de novíssima dimensão), que assiste a todo o gênero humano (RTJ 158/205-206). Incumbe, ao Estado e à própria coletividade, a especial obrigação de defender e preservar, em benefício das presentes e futuras**



gerações, esse direito de titularidade coletiva e de caráter transindividual (RTJ 164/158-161). O adimplemento desse encargo, que é irrenunciável, representa a garantia de que não se instaurarão, no seio da coletividade, os graves conflitos intergeracionais marcados pelo desrespeito ao dever de solidariedade, que a todos se impõe, na proteção desse bem essencial de uso comum das pessoas em geral. Doutrina [...].

Assim, nos termos do que anotou Sua Excelência, o dever do Estado de assegurar o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, como realçado e transcrito acima, orienta e reforça o compromisso de cumprimento o princípio da proibição do retrocesso impede que o núcleo essencial dos direitos sociais seja fragilizado ou aniquilado por medidas estatais supervenientes. É de Canotilho a lição segundo a qual:

“O princípio da proibição de retrocesso social pode formular-se assim: o núcleo essencial dos direitos sociais já realizado e efectivado através de medidas legislativas (lei da seguridade 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 a 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 (cf. Ac. 509/2002, DR, I 12/2/2003)” (CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003. p. 339-340).

28

Noutro giro, pode-se também admitir que os direitos fundamentais consagrados na Constituição da República dependem da atuação estatal para serem concretizados, impedido, constitucionalmente, como é certo, a sua ação



contrária à garantia da proteção eficiente e eficaz do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Levar isso em conta significa admitir como corolário da Carta Constitucional a sua condição de necessária efetivação, até para que a Constituição não se torne uma mera folha em branco e que o seu conteúdo não contenha prescrições irrealizáveis.

É bem verdade que a inserção de normas que garantem direitos e protegem garantias fundamentais devem ser compulsoriamente observadas pela União na mesma forma e proporção com que se impõe este mesmo ônus aos entes federados, resultando que a norma do Artigo 225 reveste-se de caráter **vinculante geral e como princípio axiológico para as decisões em sede de jurisdição constitucional**.

Prova disso, é que ao julgar a ADPF-MC 656, Rel Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Pleno, DJe 31.8.2020, assentou-se que até mesmo as interpretações ou aplicações errôneas da legislação constitucional podem ferir direitos fundamentais consagrados, como, por exemplo o Direito ao Meio-Ambiente equilibrado e a Saúde Pública. Nessa linha, estará caracterizado o espaço jurídico necessário à suspensão de sua eficácia e a fixação de parâmetros corretos para a execução de políticas públicas na seara ambiental.

29

Estas, em direta harmonia com o texto constitucional, devem ser conformadas aos princípios da precaução e da integridade ao meio-ambiente, uma vez que os conflitos de interesses, quando envolvem o direito ambiental, revestem-se em favor da coletividade em detrimento dos direitos meramente individuais, no sentido de materializar poderes de titularidade coletiva atribuídos a todas as formações sociais como forma de expansão e desenvolvimento dos direitos humanos, enquanto valores jurídicos e sociais indisponíveis e inexauríveis. Sobre o tema, confira-se: MS 25.284, rel. min. Marco Aurélio, j. 17-6-2010, P, DJE de 13-8-2010; MS 22.164, rel. min. Celso de Mello, j. 30-10-1995, P, DJ de 17-11-1995.

Por isso mesmo, o controle de constitucionalidade do Supremo Tribunal Federal tem enfatizado que a proteção ao meio-ambiente é um norte à atuação jurisdicional importando na imposição efetiva, por meio de tutela jurídica, à proteção aos ecossistemas e ao meio-ambiente ecologicamente equilibrado, como núcleo essencial do que fora capitulado pelo Art. 225, da CRFB/1988. Sobre o tema, confira-se: ADI 4.717, rel. min. Cármen Lúcia, j. 5-4-2018, P, DJE de 15-2-2019.

Assim, uma proteção deficitária do meio-ambiente equilibrado e indisponível, impõe verdadeiro retrocesso em matéria de proteção à vida, à natureza e à saúde



pública. Consoante exposto na Exordial, no âmbito do julgamento conjunto da Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) 42 e das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) 4901, 4902, 4903 e 4937, cujo objeto era a constitucionalidade de dispositivos do novo Código Florestal (Lei 12.651/2012), foi reconhecida a validade de diversos dispositivos com fundamento no princípio da vedação ao retrocesso.

Isso se deve à perspectiva de que quaisquer atos estatais, inclusive os diplomas estaduais, não podem, sob pena de incorrer em inconstitucionalidade material, reduzir o âmbito de proteção de direitos sociais e ambientais, pois o núcleo essencial do direito fundamental e indisponível ao meio-ambiente impede o retrocesso tanto quanto a proteção deficitária em matéria ambiental.

V – DA MEDIDA CAUTELAR. PRESENÇA DOS REQUISITOS AUTORIZATIVOS DO *FUMUS BONI IURIS* E DO *PERICULUM IN MORA*.

A Lei n. 9.882/99 autoriza expressamente o deferimento de medida cautelar, o que poderá ser feito, em casos de extrema urgência ou perigo de lesão, *ad referendum* do Tribunal Pleno (art. 5º, caput e §1º). Não é outro o caso em exame.

Como se sabe, exige-se para a concessão da medida cautelar a presença concomitante de dois requisitos: **(i)** a verossimilhança do direito alegado (*fumus boni iuris*) e **(ii)** a urgência da medida em razão de dano eminente (*periculum in mora*). Pelas razões demonstradas, esta espécie reúne os requisitos necessários para a concessão da medida cautelar pleiteada, a demandar a suspensão, com urgência, dos diplomas combatidos.

Na presente hipótese, o *fumus boni iuris* decorre das flagrantes violações aos preceitos fundamentais apontadas ao longo desta peça. A imposição a que, desde já, promova-se a adaptação a uma gestão errática e tumultuária da Administração Federal nos processos sancionadores ambientais é comprovadamente inconstitucional, além de violar, de modo irreparável, todos os preceitos fundamentais anteriormente explicitados.

Estarão – como estão – tais agentes coagidos a cumprir a norma, além do incalculável prejuízo social advindo da aplicação por seu turno, está caracterizado pelos argumentos deduzidos nesta exordial, bem como pela jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal, que sempre prestigiou as normas contidas nos direitos e garantias fundamentais, ambos insculpidos na Carta.

No mesmo vértice, o *periculum in mora*, nesta espécie, decorre diretamente do retrocesso em matéria ambiental consistente na vigência dos diplomas combatidos e da prescrição em montante milionário de autuações ambientais.



Sobre o tema, como já salientou o i. Ministro Carlos Britto, no julgamento da Medida Cautelar na ADPF nº 130, que, “*conquanto a análise realizada nos processos objetivos seja em tese, o perigo da demora da prestação jurisdicional há de ser também aferido a partir de situações concretas (...)*” ADPF 130-MC, Rel. Min. Carlos Britto, j. em 27.02.08, DJ de 07.11.2008.

Nada obstante, consoante o artigo 102, I, alínea “p”, da CRFB/1988 c/c a disciplina dos artigos 11 e 12 da Lei Federal 9.868/1999, deve ser concedida a cautela face a circunstâncias gravosas e urgentes. As circunstâncias jurídicas trazidas nestes autos — inclusive porque baseados, como se demonstrou, em precedentes desse próprio Egrégio Supremo Tribunal — demonstram de *per se*, os fundamentos jurídicos das inconstitucionalidades arguidas, e, por isso mesmo, a excepcional urgência, em impor-se a sustação cautelar das normas impugnadas, antes mesmo da instrução dos autos, conforme preceitua a Lei Federal 9.868/1999, artigo 10, §3º.

É diante desse cenário grave, peculiar e urgente que se justifica a intervenção cautelar desta Corte Maior, com vistas à suspensão imediata da a prescrição intercorrente na seara ambiental.

A propósito, por ocasião do julgamento da ADI nº 4.627, o Ministro Luiz Fux determinou, monocraticamente, o sobrestamento de incidentes de inconstitucionalidade que tramitavam perante Tribunais de Justiça estaduais, diante da relevância da situação noticiada nos autos.⁵

Nesta esteira, por força da previsão contida no artigo 10, § 1º, também da Lei Federal 9.868/1999, requer-se, ademais, que a Cautelar produza efeitos *ex tunc*, uma vez que quaisquer efeitos produzidos pelas normas em questão devem ser considerados absolutamente inconstitucionais.

Tal urgência está igualmente manifestada em relação à necessidade de preservação dos direitos e garantias fundamentais, em especial do direito indisponível ao meio-ambiente sustentável e equilibrado, de modo que somente a concessão de cautela poderá prevenir que débitos milionários simplesmente sejam declarados prescritos, incentivando a impunidade e o retrocesso em matéria ambiental.

⁵ ADI nº 4.627, Rel. Min. Luiz Fux, j. 22.08.2012, DJ 03.09.2012; ADPF 172, Rel. Min. Marco Aurélio, j. em 02.06.2009, DJe 10.06.2009; ADI 4.874, Rel. Min. Rosa Weber, j. em 13.09.2013, DJ 18.09.2013; ADI nº 4.917, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJ 21.03.2013; ADI 4307-MC, Rel. Min. Carmen Lúcia, DJ 08.10.2009; ADI 2.849-MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 3.4.2003; ADI 4.232-MC, Rel. Min. Menezes Direito, DJe 22.5.2009; ADI 4190-MC, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 08.10.2009.



Por isso, explicita-se, ainda, que é cabível o deferimento da medida de urgência por conveniência administrativa ⁶, para suspender os efeitos dos diplomas mencionados, que regulamentam a prescrição intercorrente na seara ambiental.

Entre manter a eficácia dos atos violadores a preceitos fundamentais – e permitir que se reiterem e concretizem prejuízos irreparáveis à ordem jurídica – e suspendê-los até o julgamento final da presente ADPF, é preferível a segunda opção, que, além de preservar os direitos fundamentais e princípios constitucionais já apontados, não causa qualquer prejuízo inverso.

Ante o exposto, requer-se, o deferimento monocrático da Medida Cautelar (art. 10, §3º, da Lei Federal 9.868/1999) para a suspensão da vigência do diploma combatido, tanto quanto para a higidez dos direitos e garantias fundamentais violados.

VI – DOS PEDIDOS

Por todo o exposto, e por tudo o mais que consta dos autos desta ADPF, o **PARTIDO VERDE NACIONAL** requer:

- i. Seja conhecida a presente demanda;
- ii. Não sendo reconhecida a SUBSIDIARIEDADE, seja recebida a presente Ação como ADI, dada a sua fungibilidade;
- iii. Recebida a presente Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) seja concedida a Medida Cautelar, com efeitos *ex tunc* (artigo 10, §1º, da Lei Federal 9.868/1999), garantindo, expressamente, a suspensão do Art. 21, *caput*, e §2º, bem como do Art. 22, ambos do Decreto Federal n. 6.514/2008 e, por arrastamento, ao Art. 1º, §1º, e Art. 4º, ambos da Lei Federal n. 9.873/1999, sem prejuízo do Decreto 20.910/1932, que tratam, em conjunto, da prescrição intercorrente no processo sancionador ambiental.
Adicionalmente, determine-se à UNIÃO FEDERAL, IBAMA e MMA que (i) tomem todas as providências necessárias para evitar-se a prescrição dos processos administrativos

⁶ Nesse sentido, admitindo a utilização do critério de conveniência para o deferimento de medida liminar, veja-se o julgamento da ADIN no 1.087-5, de 01.02.95, rel. Min. Moreira Alves, no qual se considerou, invocando o acórdão proferido na ADIN no 568, que diante da relevância das questões de mérito discutidas nos autos, é possível “utilizar-se do critério da conveniência.



sancionadores em curso na seara ambiental, (ii) publicizando relatórios amplos, fundamentados e periódicos sobre a situação de prescrição aventada nestes autos.

iv. Após, sejam solicitadas as informações às autoridades competentes, em atenção ao conteúdo dos arts. 6º e 9º da Lei Federal 9.868/1999 c/c o artigo 170, caput, do Regimento Interno do STF.

v. Após a apresentação das informações, que sejam ouvidos a Advocacia-Geral da União e a Procuradoria-Geral da República, nos termos do que dispõe o art. 8º, caput, da Lei Federal 9.868/1999;

vi. Concedida a liminar e instruído o processo, seja designada Audiência Pública para que os fatos e prognoses legislativos possam ser debatidos por experts designados, nos termos do artigo 9º, §1º, da Lei Federal 9.868/1999.

vii. No mérito, seja julgada totalmente procedente a presente demanda para: **(i) declarar a inconstitucionalidade material do** Art. 21, *caput*, e §2º, bem como do Art. 22, ambos do Decreto Federal n. 6.514/2008 e, por arrastamento, ao Art. 1º, §1º, e Art. 4º, ambos da Lei Federal n. 9.873/1999, sem prejuízo da não-recepção do Decreto 20.910/1932, ante a sua obsolescência.

Adicionalmente, seja confirmada a Medida Cautelar para que determine-se à UNIÃO FEDERAL, IBAMA e MMA que (i) tomem todas as providências necessárias para evitar-se a prescrição dos processos administrativos sancionadores em curso na seara ambiental, (ii) publicizando relatórios amplos, fundamentados e periódicos sobre a situação aventada nestes autos.

33

Dá à causa o valor de R\$ 1.000,00 para fins meramente fiscais.

Por fim, pede-se, ainda, que todas as publicações e intimações deste feito sejam endereçadas **EXCLUSIVAMENTE**, e sob pena de nulidade, aos advogados que subscrevem esta Inicial de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), **DRA. VERA LÚCIA DA MOTTA, OAB/SP 59.837, DR. LAURO RODRIGUES DE MORAES RÊGO JÚNIOR, OAB/DF 68.637 e DR. CAIO HENRIQUE CAMACHO COELHO, OAB/SP 384.361**



Termos em que,
Pede e espera deferimento.
Brasília-DF, 6 de Setembro de 2022.

VERA LÚCIA DA MOTTA
OAB/SP 59.837

LAURO RODRIGUES DE MORAES RÊGO JÚNIOR
OAB/DF 68.637

CAIO HENRIQUE CAMACHO COELHO
OAB/SP 384.361