

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

Comentário de Jurisprudência

Fernanda Rezende Martins¹
Milla Christi Pereira da Silva²

DIREITO CONSTITUCIONAL AMBIENTAL. ALEGAÇÃO DE OMISSÃO GOVERNAMENTAL EM RELAÇÃO AO FUNDO CLIMA E A OUTRAS QUESTÕES AMBIENTAIS. RELEVÂNCIA DA MATÉRIA À LUZ DA CONSTITUIÇÃO E DE COMPROMISSOS INTERNACIONAIS DO BRASIL. CONVOCAÇÃO DE AUDIÊNCIA PÚBLICA. 1. Ação direta de inconstitucionalidade por omissão recebida como arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF). 2. A mudança climática, o aquecimento da Terra e a preservação das florestas tropicais são questões que se encontram no topo da agenda global. Deficiências no tratamento dessas matérias têm atraído para o Brasil reprovação mundial. 3. A Constituição brasileira é textual e veemente na consagração do direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Ademais, impõe ao Poder Público o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (CF, art. 225). 4. Além de constituir um direito fundamental em si, o direito ao meio ambiente saudável é internacionalmente reconhecido como pressuposto para o desfrute de outros direitos que integram o mínimo existencial de todo ser humano, como a vida, a saúde, a segurança alimentar e o acesso à água. 5. São graves as consequências econômicas e sociais advindas de políticas ambientais que descumprem compromissos internacionais assumidos pelo Brasil. A União Europeia e diversos países que importam produtos ligados ao agronegócio brasileiro ameaçam denunciar acordos e deixar de adquirir produtos nacionais. Há uma percepção mundial negativa do país nessa matéria. 6. O quadro descrito na petição inicial, se confirmado, revela a existência de um estado de coisas inconstitucional em matéria ambiental, a exigir providências de natureza estrutural. Vale reiterar: a proteção ambiental não constitui uma opção política, mas um dever constitucional. 7. Convocação de audiência pública para apuração dos fatos relevantes e produção, na medida do possível, de um relato oficial objetivo sobre a situação do quadro ambiental no Brasil.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade por omissão nº 60. Tribunal Pleno. Relator:

¹ Mestre em Direito na Universidade Federal de Uberlândia. Pós-graduanda em Direito Ambiental e Urbanístico pela PUC-Minas. Bacharel em Direito Universidade Federal de Uberlândia.

² Mestranda em Direito pela Universidade Federal de Uberlândia. Advogada.

1. Resumo do Caso

Em junho de 2020, o Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), Partido dos Trabalhadores (PT) e a Rede Sustentabilidade, alegando diversas e importantes ações e omissões lesivas à tutela do meio ambiente ecologicamente equilibrado e à operação do Fundo Clima, que sugerem a existência de um estado de coisas inconstitucional em matéria ambiental, propuseram, em desfavor da União, ação direta de inconstitucionalidade por omissão com pedido de medida cautelar que, em linha com pedido subsidiário dos requerentes, foi recebida pelo Supremo Tribunal Federal - STF como arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF).

No âmbito da ADPF, entre os atos comissivos e omissivos apontados pelos requerentes, incluem-se:

“(i) a redução dos orçamentos e dotações relacionadas ao controle do desmatamento e ao fomento de formas sustentáveis de produção; (ii) o licenciamento de obras de infraestrutura, sem adequada avaliação de impacto; (iii) a desestruturação dos órgãos ambientais federais; (iv) o esvaziamento das atribuições do Ministério do Meio Ambiente; (v) a nomeação para cargos importantes de pessoas sem afinidade com a área ambiental; (vi) orientação pública para cessação da demarcação de Terras Indígenas; além de (vii) cortes orçamentários na política ambiental ainda maiores do que os que vinham ocorrendo no passado.

(i) a falta de reuniões do Comitê Gestor do Fundo, mantido inoperante durante todo o ano de 2019; (ii) a não aprovação do Plano Anual de Aplicação de Recursos, quer para 2019, quer para 2020; (iii) a manutenção de vultosos recursos em caixa com a rubrica específica de financiar ações voltadas à mitigação de emergências climáticas”. (BRASIL, 2020, p. 3).

À luz das supostas irregularidades, as legendas postulam basicamente pela suspensão dos comportamentos lesivos, adequado emprego dos recursos destinados ao Fundo Clima, cumprimento do cronograma e

apresentação de Plano Anual de Aplicação de Recursos do referido Fundo e a tomada de medidas efetivas de proteção ambiental.

No corpo da decisão, ao tratar sobre a existência de possível estado de coisas inconstitucional em matéria ambiental, o relator Ministro Roberto Barroso salienta que, apesar da excepcional caminhada do Brasil, especialmente de 2004 a 2013, para uma maior preservação do meio ambiente com iniciativas como o Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento (PPCDAm), Fundo Amazônia, Fundo Clima e a consequente conquista de credibilidade estrangeiros para o combate ao desmatamento e às mudanças climáticas no país, no ano de 2019 o então comprometimento do Brasil com metas ambientais desacelerou significativamente, levando ao aumento alarmante do desmatamento, avanço de queimadas e invasões a terras indígenas e unidades de conservação.

Na seara internacional, a decisão assevera as graves consequências econômicas, sociais e políticas que podem ser geradas a partir de descumprimentos de compromissos internacionais assumidos pelo Brasil em matéria ambiental e enfatiza que, caso se confirme o alegado pelo requerentes em sede de petição inicial, se farão necessárias medidas de “natureza estrutural”, deixando claro, mais uma vez, que a proteção ambiental, apesar de contemplar a democracia participativa, é também um dever constitucional e irrefutável do Estado.

Conforme trazido na decisão em debate, o declínio na proteção ao meio ambiente e o esvaziamento das políticas públicas em matéria ambiental, já são atribuídos pelos estudiosos aos atos omissivos e comissivos do governo federal, como a extinção da Secretaria de Mudanças do Clima e Florestas do Ministério do Meio Ambiente (MMA), da Subsecretaria Geral de Meio Ambiente, energia e Ciência e Tecnologia do Ministério das Relações Exteriores e do Comitê Orientador do Fundo Amazônia, por exemplo.

A decisão objeto de resumo e análise, passeando por casos noticiados de injusta perseguição aos agentes de fiscalização ambiental do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) pelo simples fato deles exercerem seu papel conforme previsto em lei, contempla, ainda, o agravamento da crise ambiental pela disseminação do Covid-19, reconhecendo que o estado de coisas envolve o direito de todos a um meio ambiente saudável em si e também os reflexos e interdependência dessa garantia constitucional a outros direitos fundamentais, como o direito à vida e à saúde, por exemplo.

No mesmo raciocínio e trazendo à baila a Opinião Consultiva nº 23/2017 (OC nº23/2017) e o caso *Comunidades Indígenas Miembros de La Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina*, ambos da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), expõe-se, no âmbito do Direito Internacional, a evolução no reconhecimento a interdependência dos direitos humanos e fundamentais, o dever do Estado de prevenção ao meio ambiente e a necessidade de se proteger a natureza não apenas em decorrência de seu impacto a outros direitos, mas também como um direito independente, fim em si mesmo.

Para além disso, ao versar sobre a convocação de audiência pública, discorrendo ainda sobre as funções das Cortes Constitucionais, dentre elas a representativa, que assegura a vontade popular em temas de relevância, bem como a de proteção e de reconhecimento de alcance dos direitos fundamentais, mesmo que não plenamente consolidados, a decisão aponta para o papel informativo das Cortes e para a produção de “relato oficial”, inclusive histórico/político, das realidades do país, possibilitando, dentre outras coisas, a adequada responsabilização, o diagnóstico de problemas e apontamento de soluções.

Por fim, destacando a acentuada polarização em matéria de questões ambientais e a necessidade de conhecimento interdisciplinar para entendimento e julgamento do pedido, o STF convoca audiência pública para

ouvir contribuições relevantes e elucidativas sobre a situação ambiental brasileira.

2. Comentários à decisão

Propõe-se uma análise comentada da decisão, considerando seu contexto e inteiro teor e, ainda, a hodierna sociedade de risco, com o objetivo de evidenciar, através de trechos do acórdão e de materiais nele citados, a urgência e relevância da manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, direito humano e fundamental, para prevenir danos e desastres ambientais, garantir o mínimo existencial relacionado a outros direitos fundamentais e, também, partindo de uma concepção recente e inovadora, garantir o direito ao meio ambiente saudável em si.

2.1. O ser humano como protagonista de desastres ambientais

A técnica moderna dotou o ser humano de poderes antes inimagináveis: passou a ser capaz não só de conhecer a natureza, como também dominá-la e transformá-la. Contudo, os avanços propiciados por ela juntamente com a ciência não significaram necessariamente uma elevação do progresso e do bem-estar (GIDDENS, 2002, p. 14). Muito pelo contrário, as consequências negativas do processo de industrialização e modernização fez-se configurar uma sociedade de riscos (BECK, 2011, p. 13).

Uma das facetas mais concretas dos riscos dessa sociedade, que ameaçam a vida no planeta sob todas as formas, é o fato de que é cada vez mais estudos comprovam a inexistência de desastres puramente naturais, sendo necessário, para que estes ocorram, a combinação de vulnerabilidades físicas e sociais. Neste sentido, atualmente, governos em todo o mundo têm se tornado cada vez mais ativos em seus esforços de tentar prevenir consequências lesivas dos desastres (CARVALHO, 2015, p.161).

Com isso, a capacidade ou incapacidade organizacional estatal na gestão dos desastres exerce profundas influência no êxito ou fracasso das

medidas mitigadoras. No caso do Brasil, a omissão em tomar medidas para evitar catástrofes decorrentes dos prognósticos científicos e acordos celebrados a nível nacional e internacional, servem de fundamento para a responsabilização por omissão. Tal fato torna-se especialmente relevante na relação entre desastres e mudanças climáticas e o papel do Estado em exercer seus deveres de proteção ambiental, conforme preceitua o artigo 225 da Constituição Federal de 1988 (CARVALHO, 2015, pp. 149-161).

Nesse contexto, em que os riscos são potenciais geradores de grandes impactos ambientais, a análise da ADO nº 60 se faz importante. Isso porque, a postulação por reconhecimento da inconstitucionalidade da conduta da União na condução do Fundo Clima, bem como na adoção das medidas de proteção ambiental pertinentes à mitigação de mudanças climáticas, evidencia o esvaziamento de políticas públicas nesta seara e o consequente impacto no equilíbrio ecossistêmico (BRASIL, 2020, p. 4).

Tanto é assim, que no mesmo semestre em que a decisão da ADO foi proferida, o Brasil registrou o maior número de queimadas da história no Amazonas, fazendo com que o ano de 2020 superasse o recorde anterior, do ano de 2005 (CASTRO, 2020), trazendo à tona uma verdadeira crise ecológica no país. Diante disso, para superar a omissão governamental, os argumentos utilizados para embasar a decisão da ADO nº 60 quanto à forma de se proteger o meio ambiente podem ser úteis para uma nova interpretação, conforme será visto a seguir.

2.2. O meio ambiente como um fim em si mesmo

A ementa da decisão alvo de comentário traz que, além de direito fundamental, o meio ambiente ecologicamente equilibrado é também “pressuposto para o desfrute de outros direitos que integram o mínimo existencial de todo ser humano (BRASIL, 2020, p. 2). Ora, caminhando pela ideia apresentada, pode-se dizer então que o meio ambiente saudável é

direito que integra o mínimo existencial, vez que fundamental e indispensável para o desfrute e garantia de outros direitos.

Ponderando sobre o tema, tem-se que o reconhecimento do direito ao mínimo existencial possui fundamentos instrumentais e/ou independentes. Os fundamentos independentes ganham destaque no contexto aqui apresentado, posto que, diferente dos fundamentos instrumentais, que se valem da garantia do mínimo existencial como verdadeiro instrumento para o exercício de outros direitos, como a liberdade e a democracia, os fundamentos independentes traduzem também a postura de adotar a garantia do mínimo existencial simplesmente porque sua denegação seria inconstitucional (SARMENTO, 2016, p. 1648).

Nessa perspectiva, é possível dizer, portanto, que a proteção constitucional ao meio ambiente faz parte do mínimo existencial e, apesar de possibilitar o acesso a outros direitos fundamentais e não fundamentais, deve ser observada também de forma autônoma em observância aos fundamentos independentes de reconhecimento do direito ao mínimo existencial. No mesmo sentido, a OC nº 23/2017, citada na decisão monocrática em comento, ao tratar de pedido apresentado à Corte Interamericana pela República da Colômbia sobre as obrigações dos Estados em relação ao meio ambiente no marco da proteção e garantia dos direitos à vida e à integridade pessoal, ressalta a relevância de se considerar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como autônomo e o meio ambiente como portador de interesses jurídicos e personalidade jurídica.

Tanto é assim que o referido diploma elucida que a proteção da natureza e do meio ambiente não deve ocorrer somente por sua conexão com uma utilidade para o ser humano ou pelos efeitos que sua degradação poderia causar em outros direitos das pessoas, como os desastres, devendo ser levado em conta sua importância para os demais organismos vivos com quem se compartilha o planeta, também merecedores de proteção em si mesmos.

3. Considerações finais

O presente comentário à Decisão Monocrática no âmbito da ADO nº 60 do Supremo Tribunal Federal buscou verificar de que forma os argumentos trazidos pelo relator, referentes à necessidade de respeito e observância ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado de forma autônoma e não apenas para assegurar o gozo de outros direitos fundamentais, se mostram coerentes com o contexto de prevenção e mitigação de riscos e desastres apresentados, bem como a potencial contribuição para solucionar a problemática levantada quanto à (in)ação Estatal que tem prejudicado a tutela ambiental.

A tese do meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito autônomo, apesar de surgir na decisão em comento que é tão somente convocatória de audiência pública, vai ao encontro do paradigma ecocêntrico (SARLET; FENSTERSEIFER, 2019) e aponta para uma tendência jurisprudencial. Nesse interim, tal tese pode contribuir para a efetiva tutela ambiental ao passo que rechaça a ideia do meio ambiente enquanto instrumento para o homem e sugere, mesmo diante da discussão de existência de estado de coisa inconstitucional em matéria ambiental, esperançosa observância ao progresso jurídico-teórico necessário na busca por garantir o cumprimento do princípio da vedação ao retrocesso ambiental (BENJAMIN, 2012).

Referências

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco**: rumo a uma outra modernidade. Tradução: Sebastião Nascimento. São Paulo: Editora 34, 2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) 60 - Distrito Federal**. Direito Constitucional Ambiental. Alegação de omissão governamental em relação ao Fundo Clima e a outras questões ambientais. Relevância da matéria à luz da Constituição e compromissos internacionais do Brasil. Convocação de Audiência Pública. Relator: Min. Roberto Barroso, 28 de junho de 2020. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADO60Decisa771oaudie770nciapu769blica.pdf>. Acesso em: 31 ago. 2020.

BENJAMIN, Antonio Herman. Princípio da proibição de retrocesso ambiental, in: SENADO FEDERAL. **Princípio da proibição de retrocesso ambiental**. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, Brasília-DF, 2012.

Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/242559>. Acesso em: 13 dez. 2019.

CARVALHO, D.W de. **Desastres Ambientais e sua regulação jurídica**: deveres de prevenção, resposta e compensação ambiental. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

CASTRO, Matheus. Queimadas no Amazonas em 2020 registram maior número da história. **UOL**. 11 out. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/am/amazonas/noticia/2020/10/11/queimadas-no-amazonas-em-2020-superam-recorde-de-2005-e-registram-maior-numero-da-historia.ghtml>. Acesso em: 11 nov. 2020.

CORTE IDH – CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Opinião Consultiva no 23, OC23/17**, de 15 de novembro de 2017. Medio Ambiente y Derechos Humanos. Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf. Acesso em: 11 nov. 2020.

cortheidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf. Acesso em: 11 nov. 2020.

GIDDENS, Anthony. **Mundo em descontrole**. Tradução: Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Record, 2002.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Do direito constitucional ambiental ao direito constitucional ecológico. **Revista Consultor Jurídico**, 30 de agosto de 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-ago-30/direitoconstitucional-ambiental-direito-constitucional-ecologico>. Acesso em: 13 nov. 2019.

SARMENTO, Daniel. **O Mínimo Existencial**. Revista de Direito da Cidade. Rio de Janeiro, 2016, Vol. 08, nº 4, ISSN 2317-7721 pp. 1644-1689. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/26034>. Acesso em: 25 nov. 2020.

Comentário recebido em: 04/12/2020.

Aceito para publicação em: 10/08/2021.