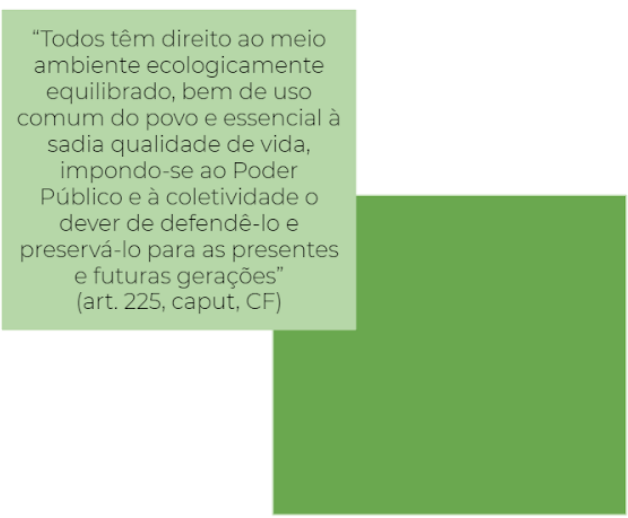


AGENDA DOS DIREITOS SOCIOAMBIENTAIS NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL



“Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”
(art. 225, caput, CF)

AGENDA DOS DIREITOS SOCIOAMBIENTAIS NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Realização

FGV Direito SP
Supremo em Pauta
WWF Brasil

Financiamento

WWF Brasil

Equipe

Eloísa Machado de Almeida (coord.)
Lívia Gil Guimarães
Luíza Pavan Ferraro

São Paulo

2020

Almeida, Eloísa Machado de.

Agenda dos direitos socioambientais no Supremo Tribunal Federal / Eloísa Machado de Almeida (coord.), Livia Gil Guimarães, Luíza Pavan Ferraro. – São Paulo : FGV Direito SP, 2020.

103 p.

1. Brasil. Supremo Tribunal Federal. 2. Direito ambiental - Brasil. 3. Impacto ambiental. 4. Zoneamento. 5. Relatórios técnicos. I. Guimarães, Livia Gil. II. Ferraro, Luíza Pavan. III. Fundação Getulio Vargas. IV. Título.

CDU 349.6(81)

Ficha catalográfica elaborada por: Cristiane de Oliveira CRB SP-008061/O
Biblioteca Karl A. Boedecker da Fundação Getulio Vargas - SP



ÍNDICE

INTRODUÇÃO	4
AGENDA SOCIOAMBIENTAL NO STF: TIPOS DE AÇÕES, RELATORES E TEMAS	6
8+ OS PRINCIPAIS TEMAS DE ALTA RELEVÂNCIA PARA OS DIREITOS SOCIOAMBIENTAIS NA AGENDA DO STF	16
TERRAS	17
ESPAÇOS TERRITORIAIS AMBIENTALMENTE PROTEGIDOS	33
ZONEAMENTO ECOLÓGICO-ECONÔMICO (ZEE)	47
LICENÇA AMBIENTAL	50
PRESERVAÇÃO E IMPACTO AMBIENTAL	54
RECURSOS HÍDRICOS	61
MINERAÇÃO, COMBUSTÍVEIS FÓSSEIS E SETOR ENERGÉTICO	66
GOVERNANÇA	68
AMICUS CURIAE	75
CONCLUSÃO	91
NOTA METODOLÓGICA	93
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	98
ANEXO I - LISTA DEFINITIVA DE PALAVRAS-CHAVE EM ORDEM ALFABÉTICA	99



INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 representou um passo importante na proteção jurídica de direitos socioambientais no país. Além da previsão expressa – e até então inédita – do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, a Constituição abriu o ordenamento jurídico nacional aos tratados e regras internacionais.

A constitucionalização dos direitos socioambientais mostrou ser uma estratégia bem sucedida frente a um legislativo relutante, historicamente pouco comprometido com a agenda socioambiental. Os avanços obtidos ao longo dos últimos anos se referem, na maior parte das vezes, à possibilidade de execução direta das normas constitucionais. Mas não sem muita contestação.

O Supremo Tribunal Federal está no centro do debate político brasileiro e é difícil imaginar um tema constitucional que não tenha sido delineado por decisões do tribunal. Com direitos socioambientais não tem sido diferente.

O presente estudo, resultado de pesquisa realizada em parceria entre o Supremo em Pauta da FGV Direito SP e a WWF-Brasil, apresenta a agenda dos direitos socioambientais no Supremo Tribunal Federal (STF), a partir do mapeamento das ações que aguardam julgamento liminar ou definitivo e que tenham relação com os direitos socioambientais¹.

Destaca-se que também estão presentes neste banco as ações que revelam uma intersecção dos direitos socioambientais impactados pelo contexto da pandemia do novo coronavírus, como, por exemplo, as ADPFs 665, 672 e 684, que tratam, respectivamente, dos decretos de fechamento de fronteiras, da omissão do Governo

¹ Mais detalhes sobre o levantamento das ações e o recorte temporal da pesquisa estão na Nota Metodológica.

Federal no combate à pandemia e da situação do sistema prisional frente à questão, já que afetam populações indígenas e tradicionais.

Partindo de todas as ações protocoladas nos últimos 30 anos² e ainda não julgadas, a pesquisa identificou 365 ações³ que compõem a agenda dos direitos socioambientais no Supremo Tribunal Federal, tratando de diferentes temas: demarcação de terras indígenas, licenças ambientais, territórios ambientalmente protegidos, recursos hídricos, mineração, dentre outros. Todos os processos foram classificados em seus detalhes e analisados qualitativamente a partir de sua relevância. A pesquisa também traz um retrato dos atores que se manifestam como *amici curiae* nas ações de relevância para a agenda socioambiental.

Conhecer as ações que tramitam no Supremo Tribunal Federal é fundamental para entender os conflitos relativos aos direitos socioambientais e disputar sua interpretação.

Boa leitura!

² Captamos e incluímos a ACO 304, que foi autuada em 1981. Essa inserção no universo da pesquisa se justifica tendo em vista a classificação do tema como de alta relevância no presente estudo, bem como pelo amplo conjunto de ações na área de terras indígenas aqui trabalhadas.

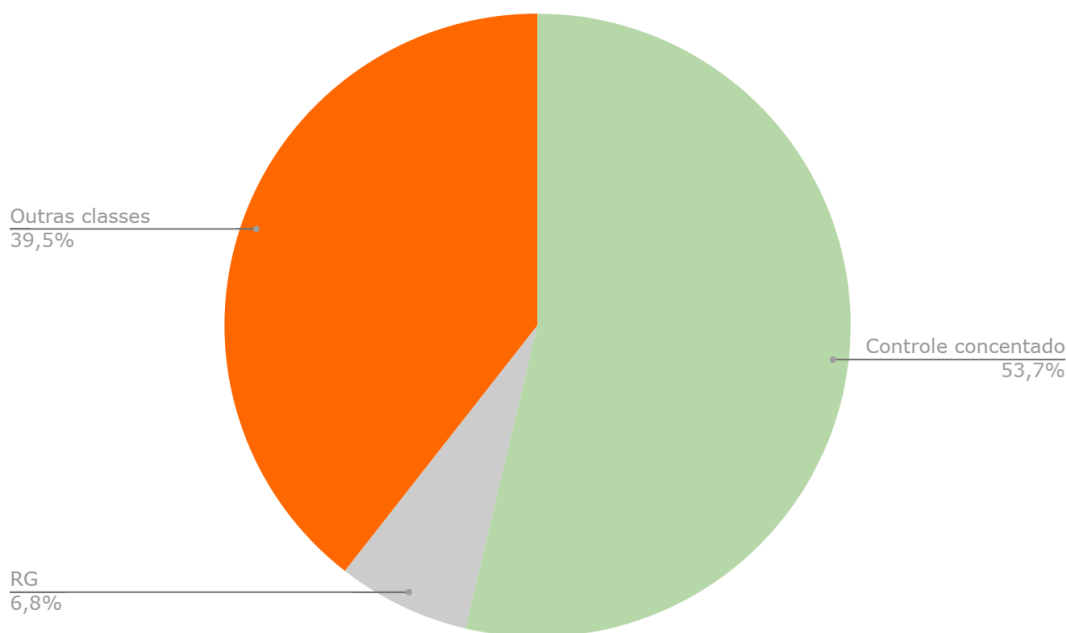
³ Confira o banco de ações da Agenda dos Direitos Socioambientais no Supremo Tribunal Federal.



AGENDA SOCIOAMBIENTAL NO STF: TIPOS DE AÇÕES, RELATORES E TEMAS

A pesquisa reuniu, ao todo, 365 ações em trâmite no Supremo Tribunal Federal que tratam de diversos temas ligados aos direitos socioambientais no país. O recorte da pesquisa, explicado com maior detalhamento na Nota Metodológica, privilegiou o mapeamento de ações que possuem maior potencial de impacto ou por serem dotadas de efeitos *erga omnes* (ou seja, contra todos) ou por possuírem efeitos vinculantes, obrigando as demais instâncias judiciárias e os órgãos da administração pública. Ainda assim, do total de ações, 53,70% são de ações pertencentes ao controle concentrado de constitucionalidade⁴ e apenas 6,85% são recursos com repercussão geral (RG), ao passo que 39,45% pertencem às demais classes processuais do controle difuso.

Gráfico 1. Quantidade de ações relativas a direitos socioambientais no STF, por classe processual (agrupadas).

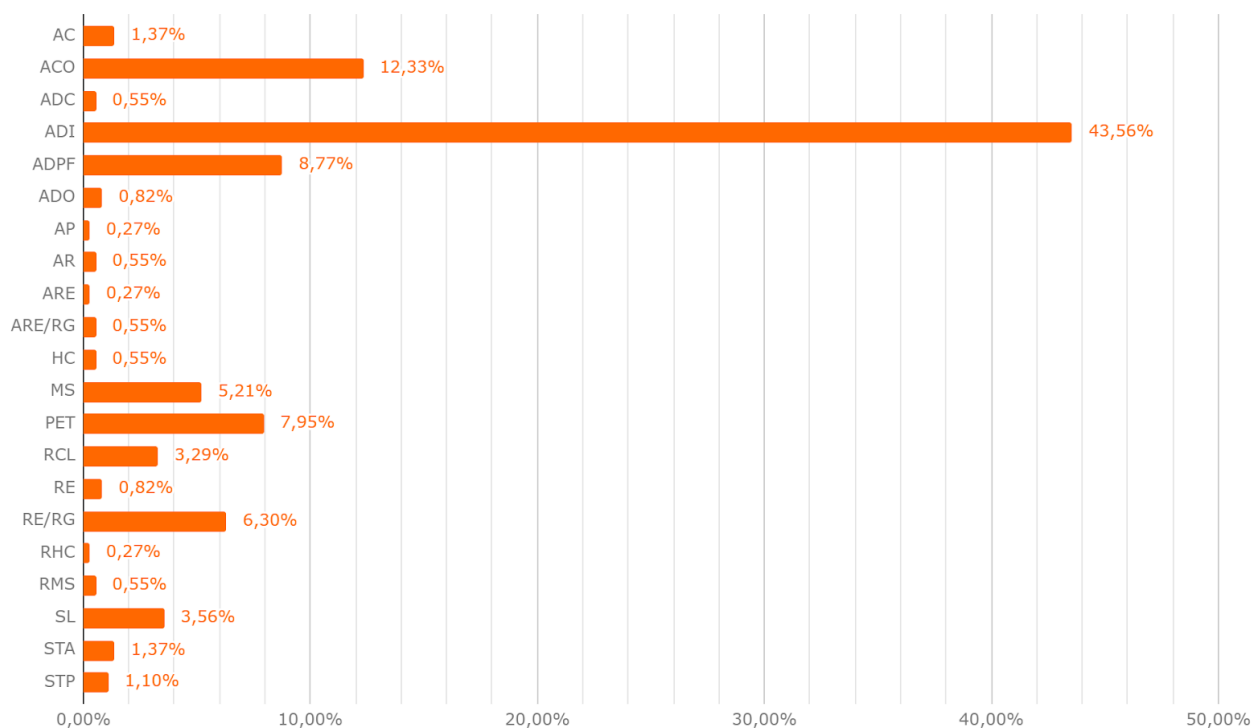


Fonte: Elaboração própria, 2020.

⁴ As classes de controle concentrado de constitucionalidade mapeadas foram: Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI); Ações de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF); as Ações Diretas de Constitucionalidade (ADC); e as Ações Diretas de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO).

Do total de ações do universo da pesquisa, temos que 43,56% são ações diretas de inconstitucionalidade - ADI; 8,77% são arguições de descumprimento de preceito fundamental - ADPF; 0,82% são ações diretas de inconstitucionalidade por omissão - ADO; e aproximadamente 0,5% são ações declaratórias de constitucionalidade - ADC. Esses números seguem, de certa forma, a preponderância das ações diretas de inconstitucionalidade no sistema de controle concentrado brasileiro e a crescente ampliação do uso de arguições de descumprimento de preceito fundamental, sobretudo no questionamento de legislação municipal, de normas de caráter secundário e de decisões judiciais violadoras de direitos fundamentais – o que se comprova nesta pesquisa.

Gráfico 2. Quantidade de ações relativas a direitos socioambientais no STF, por classe processual.

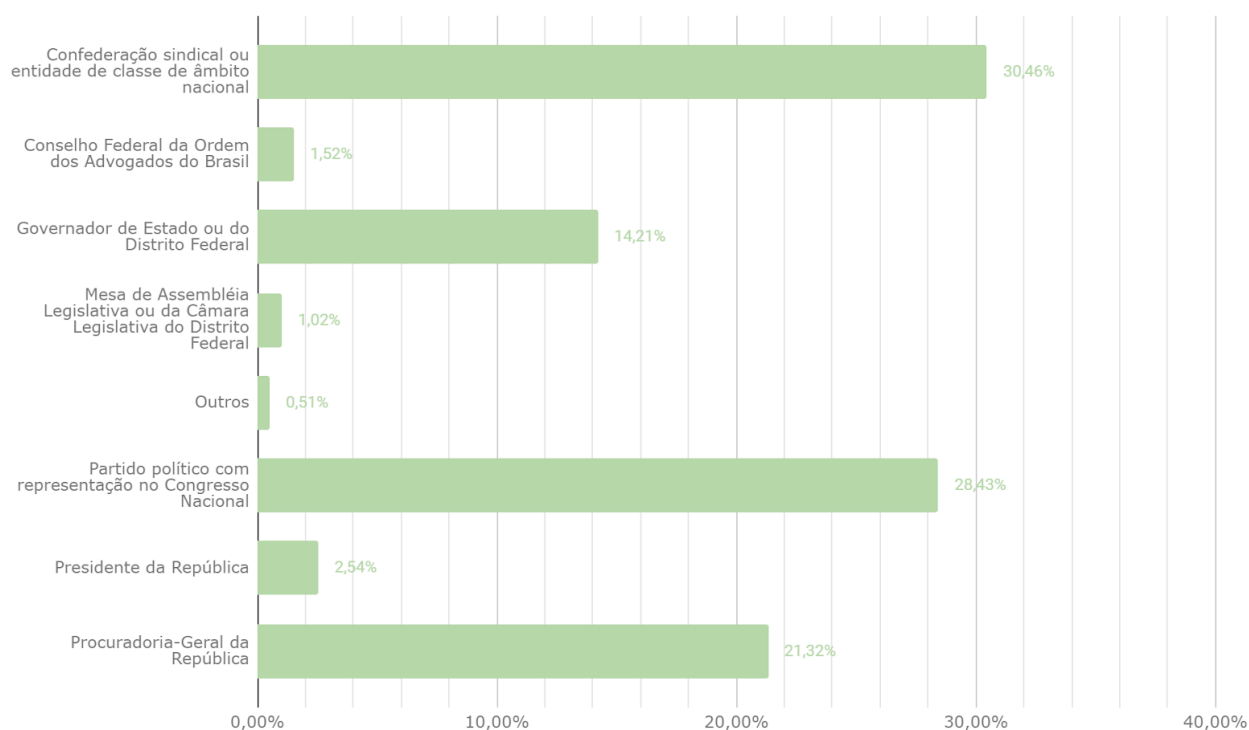


Fonte: Elaboração própria, 2020.

Além dessas, este estudo revela que parte significativa das ações sobre direitos socioambientais que estão hoje no STF fazem parte do controle difuso de constitucionalidade (seja por competência originária ou recursal): 39,45% das ações pesquisadas pertencem a outras classes processuais e não tramitam sob o regime de repercussão geral, tendo seus efeitos, ao menos em tese, limitados às partes das ações. É o caso, por exemplo, das ações cíveis originárias - ACO (12,33%), das petições - PET

(7,95%), dos mandados de segurança - MS (5,21%), das suspensões liminares - SL (3,56%) e reclamações - RCL (3,29%) - as quais tratam, em boa medida, de demarcação e desapropriação de terras indígenas, licenciamento ambiental, crimes ambientais e conflitos de sobre terras em temáticas relacionadas com reforma agrária.

Gráfico 3. Autoria das ações de controle concentrado.



Fonte: Elaboração própria, 2020.

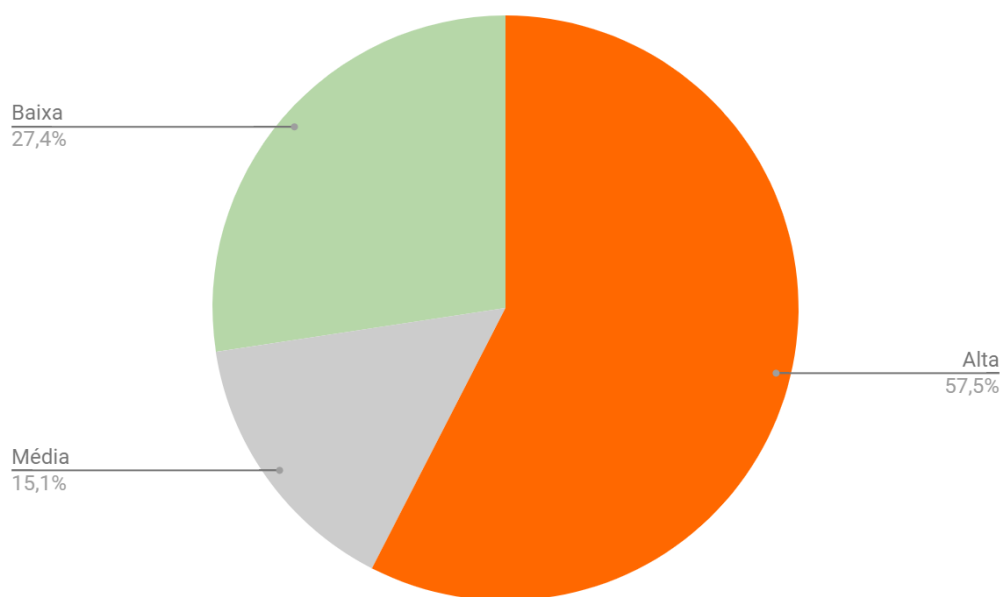
Ainda sobre as ações de controle concentrado de constitucionalidade, é importante destacar que confederações sindicais ou entidades de classe de âmbito nacional foram responsáveis pela proposição de 60 ações (30,46%), partidos políticos com representação no Congresso Nacional por 56 (28,43%) e a Procuradoria Geral da República por 42 (21,32%), sendo estes os maiores proponentes⁵ de ações com pertinência aos direitos socioambientais. Com exceção à participação dos partidos políticos, majorada na agenda socioambiental, a preponderância das confederações e

⁵ Destaca-se que a soma total de proposições é maior que a soma total de ações de controle concentrado porque existe caso em que a ação foi proposta por partido político e por uma confederação, conjuntamente.

da Procuradoria Geral da República (PGR) equivalem aos dados gerais de proponentes nas ações diretas de inconstitucionalidade⁶.

A partir deste universo de pesquisa, tendo em vista o objetivo de apresentar a agenda sobre direitos socioambientais no STF, separamos as ações em três grandes grupos⁷: ações de *alta relevância* são casos judiciais com potencialidade de afetar um grande número de pessoas (referentes a grandes políticas), dentre elas mais diretamente às questões socioambientais; ou ações que trazem temas novos e que podem gerar precedentes ou ainda pontos cruciais da legislação sobre a temática socioambiental; ações de *média relevância* estão as ações com urgência intermediária na agenda de intervenção dos direitos socioambientais, dada a concentração dos temas em áreas muito específicas desse campo⁸; e ações de *baixa relevância*, foram classificadas as ações também pertinentes aos direitos socioambientais, mas que são afetadas apenas indiretamente ou que dizem respeito a políticas de pequeno espectro.

Gráfico 4. Quantidade de ações por relevância.



Fonte: Elaboração própria, 2020.

⁶ Dados estatísticos elaborados pelo Supremo Tribunal Federal, de 1988 a 2018, disponíveis em <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=estatistica>. Último acesso em: 25 de abril de 2019.

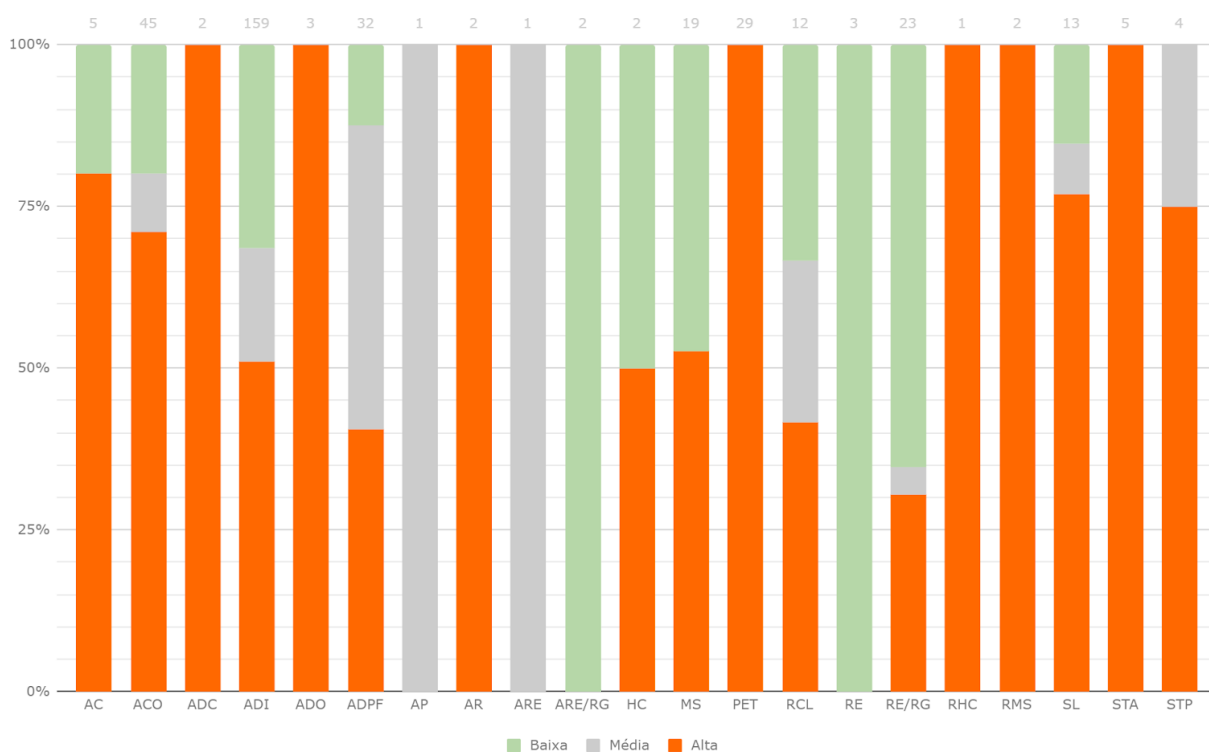
⁷ A classificação em alta, média ou baixa relevância foi feita de forma calibrada com a WWF-Brasil, tendo em vista os objetivos amplos e específicos da sua agenda de atuação. Para maiores detalhes, vide a Nota Metodológica deste estudo.

⁸ Os temas com média relevância para um grupo de atores, pode ser de alta ou baixa relevância para outros grupos. É importante sempre calibrar a perspectiva da agenda de intervenção com os objetivos dos potenciais litigantes e grupos de interesse.

Do total de ações que compõem o universo desta pesquisa, 57,53% (210 ações) foram classificadas como de alta relevância, 15,07% (55 ações) como de média relevância e 27,40% (100 ações) como sendo de baixa relevância.

Dentre as 210 ações de alta relevância, as classes processuais variam, mas se destacam as ADI (38,57%), ACO (15,24%), PET (13,81%), ADPF (6,19%) e SL (4,76%). Já do total de 55 ações de média relevância, 50,91% são ADI, 27,27% são ADPF, 7,27% são ACO e 5,45% são RCL. Enquanto isso, de um total de 100 ações de baixa relevância, as ADI compõem 50,00%, os RE/RG 15,00%, as ACO 9,00% e os MS 9,00%. Estes dados dizem muito sobre o perfil de litígio envolvendo direitos socioambientais no Supremo Tribunal Federal. A prevalência de ações cíveis originárias e petições nas ações de alta relevância indicam que conflitos interpessoais, característicos dos litígios subjetivos, tomam a dimensão de conflitos interfederativos, determinando a competência do Supremo Tribunal Federal para atuar em tais casos.

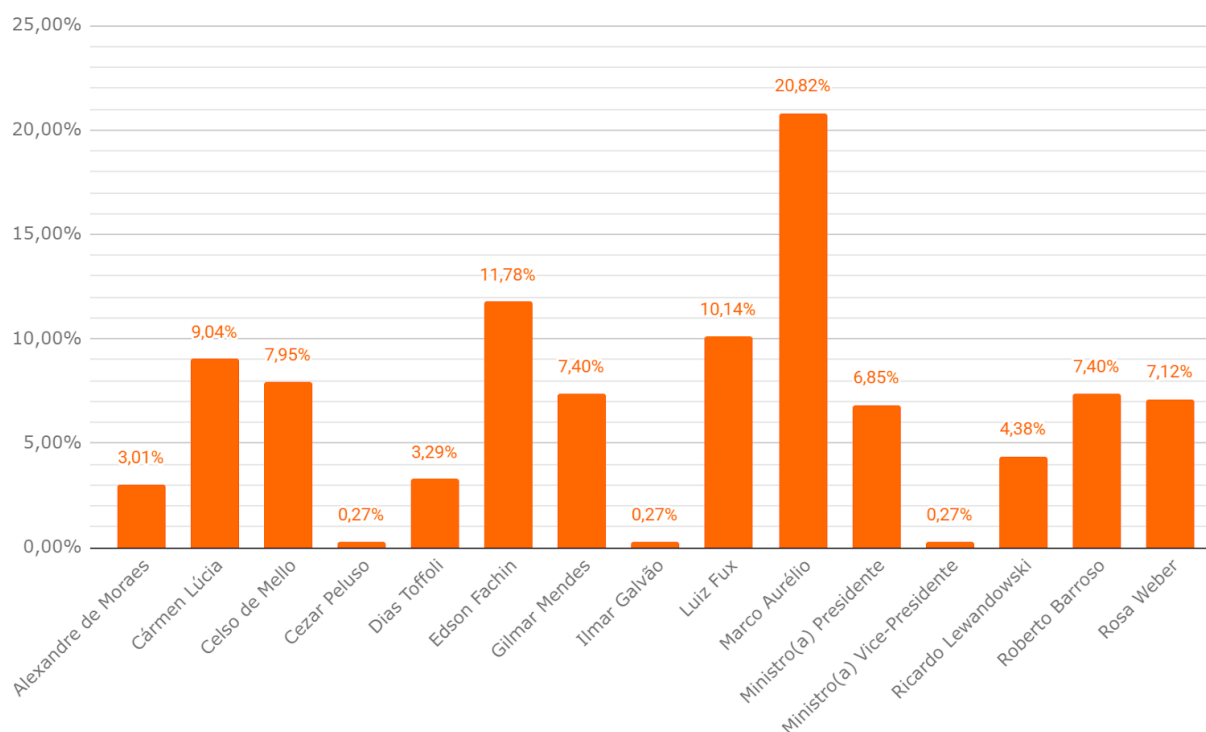
Gráfico 5. Relevância das ações, por classe processual.



Fonte: Elaboração própria, 2020.

Em relação à relatoria das ações sobre direitos socioambientais, o ministro Marco Aurélio concentra a maior parte delas, 76 ações (20,82%), seguido, mas ainda bem distante dele, pelo ministro Edson Fachin, com 43 ações (11,78%), ministro Luiz Fux, com 37 ações (10,14%) e ministra Cármen Lúcia, com 33 ações (9,04%).

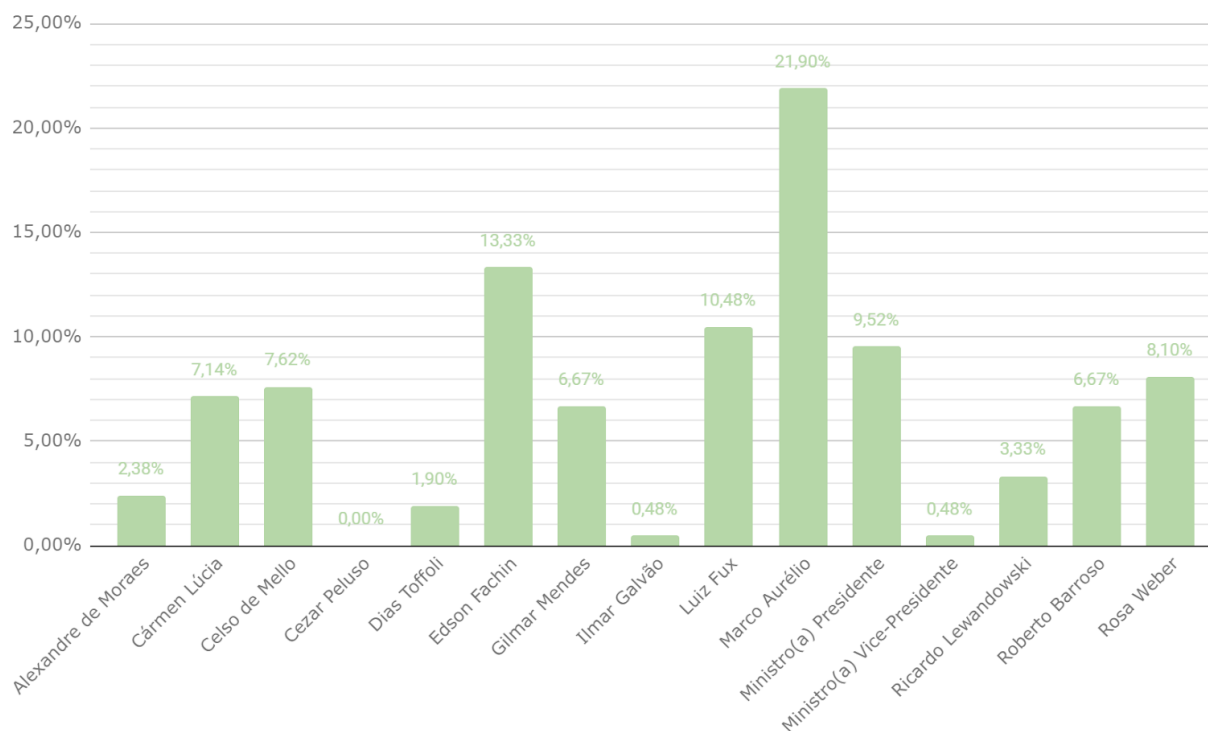
Gráfico 6. Relatoria das ações.



Fonte: Elaboração própria, 2020.

Especificamente sobre as ações de alta relevância, elas também estão concentradas com o ministro Marco Aurélio, 21,90% das ações, justamente pelo fato dele ser o relator de um dos maiores processos selecionados sobre demarcação de terras indígenas (TI São Marcos), reunindo por prevenção diversas ações cíveis originárias e petições. Em segundo lugar também permanece o ministro Edson Fachin, com 13,33% e em terceiro o ministro Luiz Fux com 10,48%. Essa sequência, mesmo que com pequenas alterações, segue a da prevalência de relatoria no universo geral das ações. O gráfico abaixo apresenta os valores absolutos das ações de alta relevância por relator.


Gráfico 7. Ações de alta relevância, por relatoria.



Fonte: Elaboração própria, 2020.

A partir da classificação proposta pelo STF e readequada pela equipe de pesquisa para este estudo, as ações de alta relevância se concentram em quatro áreas do direito:

- **Administrativo** (Agência Nacional do Petróleo - ANP, Amazônia Legal, animais, área de preservação permanente - APP, bens da União, cargos, Código Florestal, competência, comunidades tradicionais, concessão de florestas, controle fiscalizatório, impacto ambiental, infraestrutura, licença ambiental, modelo econômico, orçamento, parque nacional, preservação ambiental, recursos hídricos, recursos hídricos e minerais, reforma agrária, saneamento básico, terras, terras indígenas, terras quilombolas, território, unidades de conservação, zoneamento ecológico-econômico - ZEE);

 Penal (terras, licença ambiental, organização criminosa, e indígenas);

 Processo civil (gás natural, prescrição, recursos); e


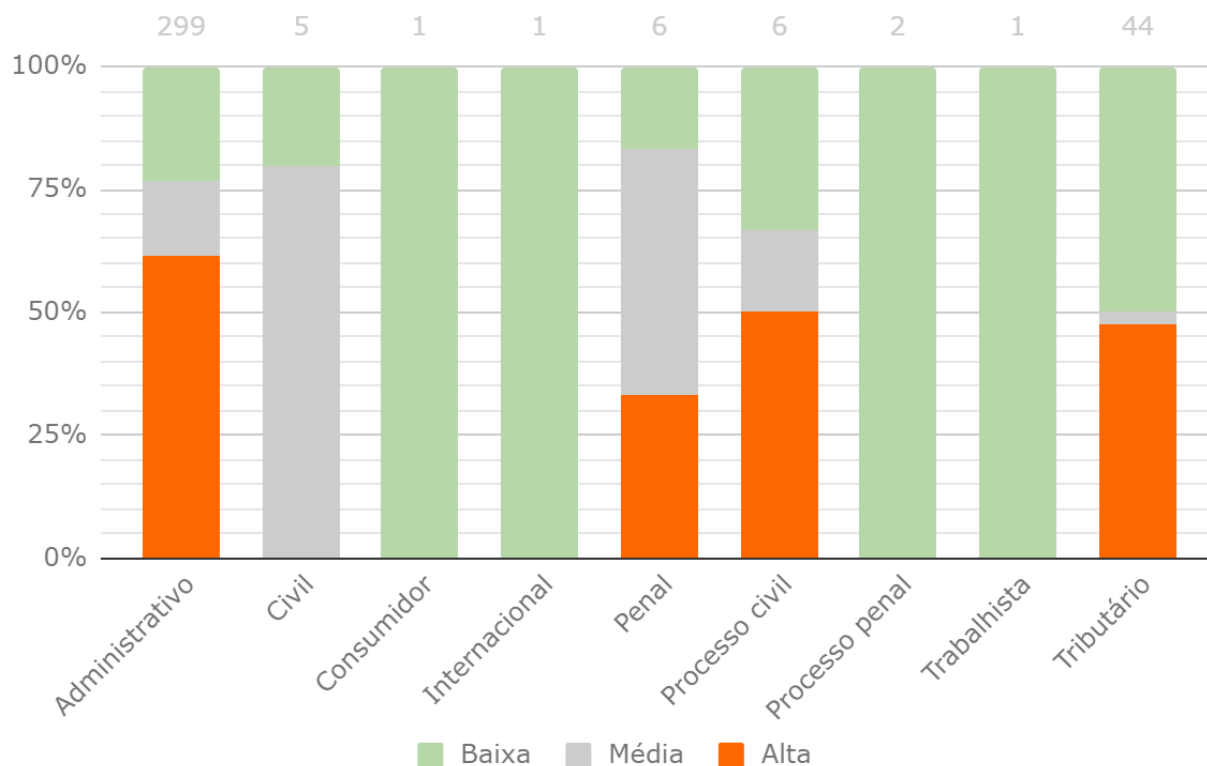
 Tributário (crédito tributários, guerra fiscal, ICMS, ISS, PIS/PASEP e COFINS, e taxa).

Gráfico 8. Relevância das ações por área do direito.



Fonte: Elaboração própria, 2020.

A classificação oferecida pelo Supremo Tribunal Federal, relativa às áreas do direito que predominam em uma determinada ação, não é suficiente para entender, afinal, quais são as controvérsias jurídicas dos direitos socioambientais levadas ao tribunal. Por isso, a classificação das ações foi adaptada e reagrupada a partir da

perspectiva dos direitos socioambientais. Com isso, as ações de alta relevância se concentram em 4 grandes subtemas:





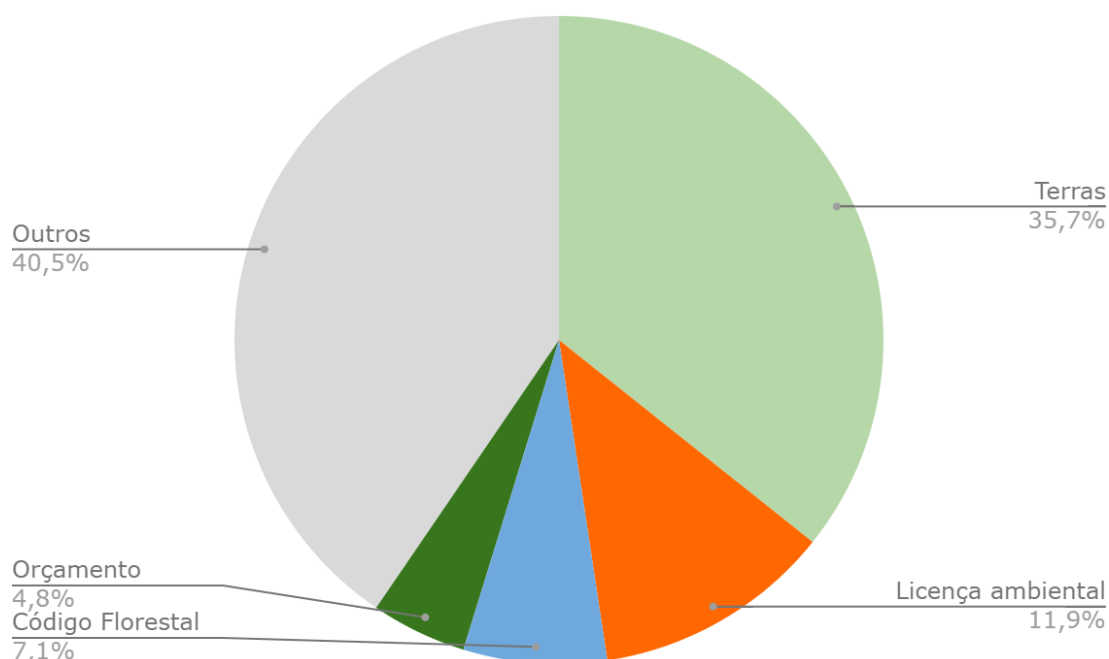
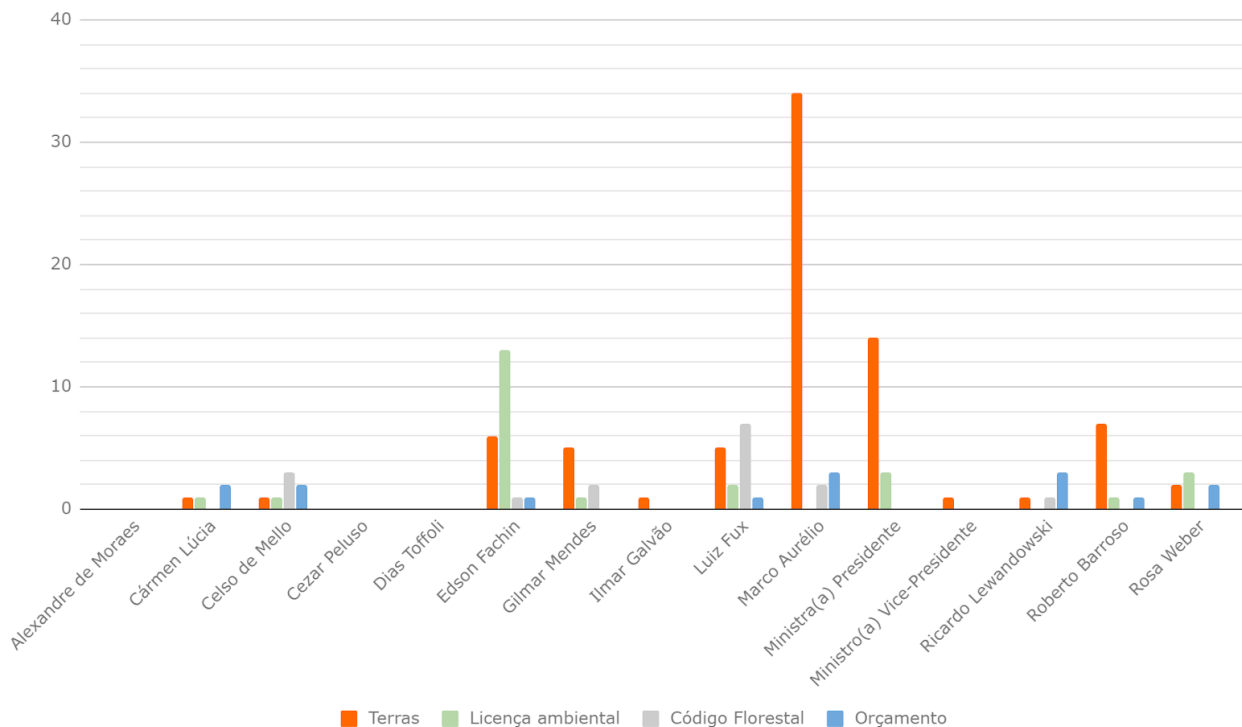
-  *Terras* (indígenas, quilombolas, reforma agrária, conflito, consultas públicas, demarcação, desapropriação, reintegração e organização criminosa);
-  *Licença ambiental* (biodiversidade, competência, concessão, copa do mundo, empreendimentos hidrelétricos, energia termelétrica, imóveis rurais, pequena central hidrelétrica jesuíta, reforma agrária, transposição do Rio São Francisco, usina de Belo Monte, usina hidrelétrica Teles Pires e usina hidrelétrica Paiaguá);
-  *Orçamento* (repasse/bloqueio de verbas, audiências públicas regionais); e
-  *Código Florestal* (área de preservação permanente - APP e reserva legal, vegetação nativa, área de preservação permanente - APP, pequena propriedade rural e reserva legal).

Gráfico 9. Terras, Orçamento, Licença ambiental e Código Florestal em alta relevância.



Fonte: Elaboração própria, 2020.

Gráfico 10. Terras, Orçamento, Licença ambiental e Código Florestal, por relatoria.



Fonte: Elaboração própria, 2020.

Os dados que informam sobre quantidade de ações, classe processual, grandes áreas do direito e seus temas e subtemas, relatorias e grau de relevância funcionam como indicadores gerais de atuação no STF e orientam medidas de *advocacy* ou de participação formal nas ações.



OS PRINCIPAIS TEMAS DE ALTA RELEVÂNCIA PARA OS DIREITOS SOCIOAMBIENTAIS NA AGENDA DO STF



Terras indígenas (TI) estão no centro do debate de uma série de ações no Supremo Tribunal Federal. A maior parte delas se refere a conflitos advindos de processos de demarcação, em suas várias etapas: na estratégia política de comunidades indígenas em ocupações para reaver territórios; na fase de estudos necessários a subsidiar a delimitação da terra indígena pela FUNAI; na expedição de portaria declaratória de posse tradicional indígena pelo Ministério da Justiça; na homologação da demarcação pela Presidência da República. Uma parte menor de ações se refere a conflitos consequentes à demarcação das terras indígenas, mas dissociados do seu processo.



A suspensão de liminar é um instrumento processual que confere poderes excepcionais aos Presidentes de tribunais para interferirem em cautelares concedidas em processos ordinários, como ações cíveis, ações civis públicas, ações de reintegração de posse, na hipótese de *“grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas”* (Lei nº 8.437/92). O debate jurídico se refere à interpretação da extensão dos *“direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam”* reconhecidos aos indígenas no art. 231 da Constituição Federal de 1988. Por um lado, as Comunidades Indígenas reivindicam que o processo de demarcação é apenas declaratório, ou seja, não é constitutivo do direito de posse sobre as terras tradicionalmente ocupadas, já que este derivaria diretamente do texto constitucional. Assim, o ato de ocupar a terra mesmo antes do processo de demarcação seria amparado por direito constitucional. Do outro lado, fazendeiros sustentam que o registro cartorial de suas propriedades é

SL 644



*Suspensão de
Liminar que
obstava retirada
de não índios da
área indígena
Marãiwatsédé, de
Xavantes, no
Estado de Mato
Grosso.*

suficiente para afastar a ocupação indígena, classificada como invasão, esbulho. Este conflito se origina nas instâncias ordinárias da justiça, ao processar ações de reintegração de posse.

Apenas uma das ações se refere à reintegração de posse em favor de Xavantes, por invasão de sua área tradicional Marãiwatsédé (MT). Consta nos documentos da **SL 644** que em 1966:

cerca de 400 xavantes foram retirados de sua área tradicional, denominada Marãiwatsédé, para permitir a ampliação dos domínios da fazenda de pecuária extensiva Suiá-Missu. Em 1970, essa fazenda foi adquirida pela empresa Agip Petróleo, que a devolveu aos xavantes em junho de 1992, por ocasião da realização da Conferência Mundial do Meio Ambiente (ECO 92).

Em 1993, após o reconhecimento, pelo Ministério da Justiça, de Marãiwatsédé como área de posse tradicional indígena Xavante, não-índios invadiram a área e passaram a resistir violentamente contra a execução das decisões judiciais obtidas pelo Ministério Público Federal para reintegração da posse indígena. A execução da reintegração de posse foi suspensa por cautelar do tribunal regional, sendo objeto da SL 644 no STF.

SL 1076



*Suspensão de
Liminar de
reintegração de
posse da Fazenda
Esperança, em
Aquidauana (MS),
ocupada por
índios da etnia
Terena envolvidos
em processo de
demarcação de
terras da
Comunidade
Taubay-Ipéque.*

Na decisão, o Ministro Ayres Britto ressaltou a confiança dos indígenas na via judicial para a resolução dos conflitos e fez menção à precedente do STF (RE 416.144), para afirmar que:

a alusão a iminente conflito não se presta a suspender a decisão que autoriza a entrada dos silvícolas nas terras indígenas cuja posse lhes é assegurada pelo texto constitucional, sob pena de inversão da presunção da legitimidade do processo de demarcação.

As demais suspensões de liminares se referem à situação inversa: fazendeiros solicitando a reintegração de posse de fazendas ocupadas por indígenas. A **SL 1111** se refere à reintegração de posse contra indígenas Pataxós, no âmbito do processo de demarcação da Terra Indígena Cahy Pequi na Bahia e a **SL 1076** se refere a medidas

SL 1111



*Suspensão de
Liminar em
reintegração de
posse dos imóveis
rurais Fazenda
Porta da Magia e
Fazenda Aldeia da
Lua, no Município
de Prado (BA),
ocupados por
índios da etnia
Pataxó, envolvidos
no processo de
demarcação da
Terra Indígena
Comexatibá (Cahy
Pequi).*

contra Terenas, no processo de demarcação da Terra Indígena Taunay-Ipegue em Aquidauana, Mato Grosso do Sul.

SL 948
SL 1037
SL 1097
STP 17



Em face de decisões proferidas em ações reintegração de posse propostas por fazendeiros do município de Dourados e Caaporá, em Mato Grosso do Sul, contra os indígenas da Comunidade Guarani-Kaiowá.

As **SL 948**, **SL 1037**, **SL 1097** e **STP 17** se referem a decisões proferidas em ações reintegração de posse propostas por fazendeiros do município de Dourados e Caaporá, em Mato Grosso do Sul, contra os indígenas da Comunidade Guarani-Kaiowá.

Ainda que todas as liminares em reintegração de posse tenham sido deferidas para impedir o uso de força policial na retirada das comunidades indígenas das terras ocupadas, as decisões mostram concepções bem distintas por parte dos ministros. De uma parte, há reconhecimento de direito preexistente das comunidades indígenas, independentemente do processo de demarcação; de outra parte, há deferência ao registro de propriedade das fazendas, como exposto no quadro abaixo:

Quadro 1. Concepções dos ministros presidentes anteriores evidenciadas nas liminares de reintegração de posse.

SL 948	SL 1037 e SL 1097
<p>Ministro Presidente Ricardo Lewandowski</p>	<p>Ministra Presidente Carmen Lúcia</p>
<p>“a demarcação de terras indígenas constitui ato meramente declaratório, que apenas reconhece um direito preexistente e assegurado constitucionalmente, e visa trazer o reconhecimento e a regularização das terras tradicionalmente ocupadas pelos índios. (...) Por isso, diante da presunção de veracidade dos estudos e resultados preliminares que indicam que o imóvel intitulado Nossa Senhora Aparecida, no</p>	<p>“O que se coloca em confronto, portanto, no caso dos autos, é de um lado o direito de propriedade da agravante, calcado em certidões do registro imobiliário que lhe asseguram a propriedade da área invadida, sem comprovação de que sobre eles recaia qualquer vício ou mácula capaz de torná-las suspeitas ou questionadas, e de outro a alegação de que a área invadida seria tradicionalmente ocupada por indígenas,</p>

<p>Município de Caarapó/MS, encontra-se inserto em área denominada Dourados-Amambaipaguá I, parte das terras de ocupação tradicional dos indígenas Guarani-Kaiowá, seria temerário permitir a retirada forçada dos indígenas, concedendo a reintegração da posse aos não índios, por meio de decisão liminar, haja vista o risco de conflitos que poderiam representar enorme convulsão social, passível de abalar a ordem e a segurança públicas”.</p>	<p>amparada tão somente na alegação da existência de processo demarcatório em andamento, desacompanhada de qualquer comprovação concreta do direito alegado. Ora, a situação descrita nos autos indica a invasão indígena de propriedade imóvel privada, devidamente comprovada por certidões expedidas pelo registro imobiliário, e não a invasão pela agravante de área prévia e tradicionalmente ocupada por indígenas”.</p>
---	---



Declaração de posse tradicional indígena

As ações separadas neste tópico têm em comum o questionamento central de portarias declaratórias de posse tradicional indígena, no curso do processo de demarcação de terras indígenas no Ministério da Justiça. Assim, as questões jurídicas se concentram na possibilidade de ampliação de área identificada como de posse tradicional indígena - seja no curso do processo administrativo ou na revisão de área já demarcada e homologada - e na aplicação da tese do marco temporal de promulgação da Constituição de 1988 para determinação da posse tradicional indígena. De certa forma, é possível cogitar que são litígios estimulados por interpretações adotadas pelo Supremo Tribunal Federal do caso Raposa Serra do Sol (Pet 3388).

AC 2031
ACO 1100
PET 4718



Relacionados ao processo de demarcação da Terra Indígena Ibirama Lá-Klanô (SC).

As ações **AC 2031**, **ACO 1100** e **Pet 4718** se referem ao processo de demarcação da Terra Indígena Ibirama Lá-Klanô (SC), em que Portaria do Ministério da Justiça redefine e amplia a delimitação de área tradicionalmente ocupada pelos indígenas Xokleng. O debate jurídico está concentrado se deve haver indenização a agricultores, empresas e ao Estado de Santa Catarina afetados pela delimitação da terra, o que é vedado pelo art. 231 da CF/88, e se deve incidir, no caso, a tese do

marco temporal para determinação de posse das terras, citado no caso Raposa Serra do Sol (Pet 3388).

A tese do marco temporal também é o cerne do debate na reclamação **RCL 13.769**, que questiona estudos feitos pela FUNAI que apontaram para a necessidade de ampliação da área delimitada na Reserva Indígena Governador (MA), valendo-se de dados anteriores a 1988. A reclamação não foi aceita em razão da disposição do caso Raposa Serra do Sol não ser parâmetro vinculante.

RMS
29542



Anulação do processo de demarcação de terra indígena Porquinhos, grupo indígena Canela-Apãniekra por ampliação, mediante portaria do Ministério da Justiça, da área demarcada em data anterior à Constituição Federal de 1988.

O **RMS 29.542** também se refere à possibilidade de ampliação de delimitação de área a ser demarcada – ou já demarcada – através de edição de nova portaria declaratória de posse tradicional indígena pelo Ministério da Justiça. A ordem foi concedida e o processo de demarcação da Terra Indígena de Porquinhos, do grupo indígena Canela-Apãniekra, foi suspenso. O processo aguarda o julgamento de uma série embargos de declaração opostos à decisão.

RMS 32.743, no mesmo sentido, pleiteava a anulação de portaria do Ministério da Justiça, o que foi negado pelo tribunal. O caso também aguarda o julgamento de recursos.

Rcl
13769



Anulação do processo de revisão, para ampliação, da área delimitada na Reserva Indígena Governador (MA).

RMS
32743



Questionamento do processo de demarcação de Terra Indígena Sombreiro, do grupo indígena Guarani Nhandéva, em portaria do Ministério da Justiça.

STA
282



Suspensão do processo de demarcação de Toldo Pinhal, do grupo indígena Kaingang, em portaria do Ministério da Justiça.

A suspensão de tutela antecipada (**STA 282**) buscava a continuidade do processo de demarcação de terra indígena Toldo do Pinhal, do grupo indígena Kaingang. O processo havia sido sobrestado pelas instâncias ordinárias da justiça, em ações movidas por fazendeiros afetados pela delimitação da área com reconhecida posse tradicional indígena, que buscaram e obtiveram a suspensão da portaria declaratória do Ministério da Justiça. O então ministro Presidente Gilmar Mendes negou dar continuidade ao processo de demarcação, considerando que “a situação como está, delineada há mais de décadas, não pode ser modificada de imediato, sendo

razoável a manutenção do status fático". A ação aguarda julgamento de recurso.

AR
2686



Ação rescisória pedindo a desconstituição do acórdão proferido pela 2ª Turma do STF no Mandado de Segurança 29087 com o objetivo final de ser reconhecido o domínio da União e a destinação de sua posse ao grupo indígena Guarani Kaiowá a Terra Indígena Guyraroká.

Dentre as ações que se referem à etapa de edição da portaria declaratória de posse tradicional indígena, a mais relevante talvez seja a ação rescisória (AR) 2686, que pretende desconstituir decisão da 2ª Turma, adotada em sede de recurso em mandado de segurança RMS 29.087. No julgamento, em 2014, a turma considerou necessária a atenção ao marco temporal para validade das portarias declaratórias de posse tradicional indígena, no processo de demarcação de terras, tendo em vista o estabelecido no caso Raposa Serra do Sol (Pet 3388), pois

a data da promulgação da Constituição Federal (5/10/1988) é referencial insubstituível do marco temporal para verificação da existência da comunidade indígena, bem como da efetiva e formal ocupação fundiária pelos índios.

A decisão também afirmou que

na hipótese de a União entender ser conveniente a desapropriação das terras em questão, deverá seguir procedimento específico, com o pagamento de justa e prévia indenização ao seu legítimo proprietário.

A ação rescisória contesta não só infração ao devido processo legal – sobretudo pela não participação das comunidades indígenas afetadas no processo – como também o mérito, questionando a aplicação da tese do marco temporal.

A relevante questão sobre o marco temporal poderá ser resolvida no agravo em recurso extraordinário com repercussão geral (ARE/RG) 1.017.365, sob relatoria do ministro Edson Fachin, cuja discussão é sobre o "cabimento da reintegração de posse requerida pela Fundação do Meio Ambiente do Estado de Santa Catarina (FATMA) de área administrativamente declarada como de tradicional ocupação indígena, localizada em parte da Reserva Biológica do Sassafrás, em Santa Catarina".

ARE/RG
1017365



Reintegração de posse de área tradicionalmente ocupada pelos índios Xokleng.

A FATMA ajuizou ação de reintegração de posse em face de índios Xokleng, que ocupam parte da Reserva Biológica do Sassafrás, em Santa Catarina. Segundo a autora, essa área seria de reserva biológica e não haveria provas de que os índios ocupavam

tradicionalmente a área. A FUNAI, ao contrário, alega que a Constituição Federal de 1988 “acolheu a teoria do indigenato, na qual a relação estabelecida entre a terra e o indígena é congênita e, por conseguinte, originária. De fato, com o advento da Carta Magna, foram reconhecidos os direitos originários dos índios sobre as terras que ocupavam, independentemente do título ou reconhecimento formal”. Assim, a demarcação de terras teria natureza declaratória e não constitutiva e haveria violação do art. 231 da CF/88 ao se privilegiar a posse dos agricultores em face do direito originários dos indígenas.

Em 07/05/2020, o relator, diante de pedidos que ressaltam o perigo de possíveis reintegrações de posse em prejuízo dos indígenas no contexto da COVID-19, concedeu o pedido liminar a fim de determinar a *“suspensão nacional dos processos judiciais, notadamente ações possessórias, anulatórias de processos administrativos de demarcação, bem como os recursos vinculados a essas ações, sem prejuízo dos direitos territoriais dos povos indígenas, modulando o termo final dessa determinação”* até o fim da pandemia ou julgamento da ação. Segundo o ministro Edson Fachin:

A manutenção da tramitação de processos, com o risco de determinações de reintegrações de posse, agravam a situação dos indígenas, que podem se ver, repentinamente, aglomerados em beiras de rodovias, desassistidos e sem condições mínimas de higiene e isolamento para minimizar os riscos de contágio pelo coronavírus. Incide, no caso, o princípio da precaução, com assento no artigo 225 da Constituição da República, a exigir do Poder Público um atuar na direção da mitigação dos riscos socioambientais, em defesa da manutenção da vida e da saúde.

A ação entrou em pauta para julgamento no mês de outubro de 2020, porém foi retirada de pauta às vésperas de julgamento pelo ministro Presidente Luiz Fux.



Decreto homologatório de demarcação

ACO 2224
MS 32310



Nulidade do
decreto de
homologação da
demarcação da
Terra Indígena
Kayabi (MT).

Outro bloco de ações em trâmite no STF que versam sobre terras indígenas têm por objeto os decretos homologatórios de demarcação de terras indígenas. Estas ações, além de questionarem uma vez mais a incidência da tese do marco temporal como parâmetro para a demarcação – trazendo o caso Raposa Serra do Sol

(Pet 3388) como precedente -, defendem a incompetência da Presidência da República na edição dos decretos homologatórios.

A **ACO 2224** e os **MS 32.310**, **MS 25.463**, **MS 28.541**, **MS 33.922** e **MS 34.206** estão centrados em ambos argumentos, trazendo outros pontos adicionais como a localização da área demarcada em região de fronteira, ausência de participação de municípios e estados no processo demarcatório e vedação de ampliação de área previamente demarcada. Nestes casos, não é raro ocorrer a suspensão da demarcação em razão do debate jurídico sobre a validade dos registros de propriedade de afetados pela demarcação.

Na **ACO 2224**, a disputa entre Estado de Mato Grosso e União pelas terras que foram, posteriormente, objeto de demarcação foi enviada à Ação Cível Originária à Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF), ainda sem resposta.

 <p>MS 25463</p>	<p><i>Nulidade do decreto presidencial que homologou a demarcação da Terra Indígena Nãnde Ru Marangatu, no município de Antonio João (MS), de Guarani-Kaiowá.</i></p>	 <p>MS 28541</p>	<p><i>Nulidade do decreto presidencial que homologou a demarcação da Terra Indígena Arroio-Korá, no município de Paranhos (MS).</i></p>
 <p>MS 28574</p>	<p><i>Nulidade do decreto presidencial que homologou a demarcação de Terra Indígena Anaro (RR).</i></p>	 <p>MS 33922 MS 34206</p>	<p><i>Nulidade do decreto presidencial que homologou a demarcação da Terra Indígena Pequizal do Naruvôtu.</i></p>

Os mandados de segurança são delimitados, inevitavelmente, pelos aspectos subjetivos da demanda. Por exemplo, no **MS 25.463** foi determinada a suspensão da demarcação da Terra Indígena Nãnde Ru Marangatu em razão de pendência de ação judicial em que se discute o domínio das terras e a nulidade do processo administrativo de demarcação. Já o **MS 28.574** manteve suspenso o decreto de demarcação da Terra Indígena Anaro para analisar a validade de título de propriedade e aguardar decisão em ação declaratória de domínio.

Foge ao perfil o **MS 32.262**, proposto por parlamentares contra ato de Presidente da Câmara dos Deputados e da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, em face da "tramitação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 215/2000, que confere ao

Congresso Nacional a competência para a aprovação de demarcação de terras indígenas e a ratificação das demarcações já homologadas".

A PEC 125/2000 é a tentativa de formalização de grande parte de argumentos jurídicos que já estão sendo articulados em ações que questionam os decretos homologatórios de demarcação. A Procuradoria Geral da República se manifestou favoravelmente ao mandado de segurança, na medida em que:

não se trata de mera transferência de competência material do Poder Executivo para o Congresso Nacional e muito menos de uma tentativa de ampliar os debates em torno da questão. Trata-se de uma tentativa de substituir uma decisão técnica do Chefe do Poder Executivo, desprovida de conteúdo político e pautada em critério objetivo, que reconhece o direito originário dos índios às terras tradicionalmente ocupadas, por uma decisão política do Congresso Nacional, caracterizada pela discricionariedade, que subordinaria a fruição do direito dos indígenas aos interesses da maioria legislativa por ocasião da demarcação.

Mas, na maior parte, o litígio constitucional sobre terras indígenas é caracterizado por conflitos de índole subjetiva⁹, entre comunidades indígenas e particulares interessados nos processos de demarcação, sobrepostos por embates entre Estados e União. Seu caráter difuso e disperso pode dificultar o acompanhamento das ações no âmbito do tribunal e, ainda que seus efeitos sejam *inter partes*, a interpretação feita pelo Supremo Tribunal Federal pode determinar o destino de outras ações de igual tema.

Afinal, como descrito, várias ações questionam a competência da Presidência da República para a demarcação de terras, assim como trazem o argumento sobre o marco temporal.

Nesse sentido, e de caráter mais recente, destacam-se cinco ADIs - **ADI 6062**, **ADI 6172**, **ADI 6173**, **ADI 6174** e **ADI 6175** - que questionam a transferência para o Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento as competências, antes de atribuição da FUNAI, de "identificação, delimitação, demarcação e registro" de terras indígenas.



Nulidade da
"tramitação da
Proposta de
Emenda à
Constituição (PEC)
215/2000, que
confere ao
Congresso
Nacional a
competência para
a aprovação de
demarcação de
terras indígenas e
a ratificação das
demarcações já
homologadas".

⁹ Ações desta natureza são delimitadas pelos elementos subjetivo da demanda, decorrente de produção de provas. Seus efeitos não são espalhados para outros processos ou vinculam órgãos da administração.

A primeira ADI (ADI 6062) questionava a Medida Provisória nº 870, editada dia 01/01/2019, portanto, primeiro dia da Presidência de Jair Bolsonaro. Ressalta o Partido Socialista Brasileiro (PSB), proponente, que não se tratam de “ajustes na máquina da administração pública federal”, mas de “profundo retrocesso no tratamento da temática indígena no país”. Isso porque a medida esvaziaria a competência da FUNAI, que tinha estrutura organizacional preparada para a realização dessas funções de garantia dos direitos dos povos indígenas, também em face de empreendimentos capazes de “causar impactos ambientais e culturais sobre comunidades indígenas”, e, ao mesmo tempo, entregaria essas funções a um Ministério cuja agenda é “tradicionalmente controlada por ruralistas, e voltada à proteção dos interesses que frequentemente se antagonizam aos dos índios brasileiros”.

ADI 6062
ADI 6172
ADI 6173
ADI 6174
ADI 6175



Transferência para o Ministério da Agricultura as competências de “identificação, delimitação, demarcação e registro” de terras indígenas, antes atribuídas à FUNAI.

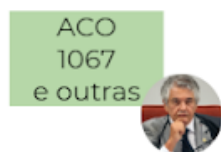
A petição inicial foi aditada em virtude das modificações realizadas pela Medida Provisória nº 886/2019 na Lei nº 13.844/2019, resultado da conversão da MP nº 870/2019, que havia retirado a menção às terras indígenas como competência do Ministério da Agricultura (especificamente em face da nova MP foram propostas as demais ADIs mencionadas). A nova MP, então, novamente tratou de transferir a competência da FUNAI para o Ministério. Analisando apenas a MP nº 870/2019, em 23/04/2019, o relator ministro Roberto Barroso havia indeferido o pedido liminar, por entender inclusive que ainda cabia ao Congresso Nacional apreciá-la. Contudo, com a nova MP, em 26/06/2019, o ministro concedeu a cautelar pela violação ao art. 62, §10, da CF/88, que “veda expressamente a reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido a sua eficácia por decurso de prazo”. Esta decisão foi referendada pelo Plenário do STF.



Conflitos após demarcação

O debate sobre os direitos constitucionais indígenas no Supremo Tribunal Federal é caracterizado pela litigiosidade entorno de terras indígenas, presente ao

longo de todo o processo de demarcação, e não se encerra com a edição de decreto homologatório de demarcação pela Presidência da República. Há uma série de ações que revelam conflitos consequentes à demarcação, envolvendo discussões sobre desapropriações, indenizações e invasões de terra indígena por não-índios.



Desintrusão da Terra Indígena São Marcos e impactos no município de Pacaraima (RR).

Uma ação civil pública (ACP) proposta por Ministério Público Federal, FUNAI e União na justiça federal ordinária para desintrusão da Terra Indígena São Marcos reverberou outras ações no Supremo Tribunal Federal. A ação civil pública requereu a desocupação, por parte de particulares não índios, da área indígena demarcada e a justiça federal ordinária declinou sua competência ao Supremo Tribunal Federal por entender existir conflito entre a pretensão da União e o Estado de Roraima, o que gerou a propositura de dezenas

de ações civis originárias (**ACO 1067** e outras¹⁰) do Ministério Público Federal, União e FUNAI contra os particulares intrusos na Terra Indígena São Marcos. O ministro relator considerou inexistir competência do Supremo para julgar as ações propostas contra particulares. O Estado de Roraima interveio no caso, opondo embargos de declaração, sendo os mesmos rejeitados. Posteriormente houve interposição de agravo regimental, cujo provimento foi negado pelo Plenário Virtual em 22/05/2020.

O argumento principal levado ao STF pelo Estado de Roraima foi de que as ações, indiretamente, questionam a retirada de todo o município de Pacaraima da TI São Marcos, afetando não só particulares, mas a própria existência de tal município (criado por leis estaduais). Todas as ações foram distribuídas por prevenção ao ministro Marco Aurélio, em razão da ACO 499, de 1996, em que já se questionava a criação do município de Pacaraima dentro da TI São Marcos, onde há comunidades indígenas Macuxi, Taurepang e Wapixana.


Por trás do debate de competência do STF nas ações de desocupação de não índios de terras indígenas, este macro litígio pode criar regras condicionantes de procedimento para casos semelhantes.

¹⁰ São ações relativas a este conflito, propostas pelo Ministério Público Federal, FUNAI e União contra particulares não índios intrusos na TI São Marcos: ACO 1065, 1067, 1069, 1070; Pet. 3859, 3860, 3862, 3864, 3872, 3873, 3874, 3875, 3876, 3877, 3878, 3879, 3880, 3881, 3882, 3899, 3900, 3903, 3910, 3913, 3914, 3915, 3916, 3917, 3918.

A **AC 2541**, por sua vez, foi proposta pelo Estado de Roraima contra a permanência de indígenas em local atualmente indicado para reforma agrária e assentamento de desintrusados da TI Raposa Serra do Sol, denominado Assentamento Nova Amazônia, pleiteando também o impedimento de ampliação da Terra Indígena Serra da Moça, de indígenas Wapichana. A liminar foi deferida pelo ministro Gilmar Mendes

para garantir a manutenção dos assentamentos já realizados na referida área (Assentamento Nova Amazônia), vedando-se o acesso de novos grupos indígenas ao local. Determino, ainda, que a União e a FUNAI se abstenham de praticar quaisquer atos no sentido de reconhecer a referida área como terra indígena.

AC 2541
ACO 1522



Proibição de ampliação da Terra Indígena Serra da Moça (RR) e de permanência indígena em assentamento destinado à reforma agrária para desintrusados da TI Raposa Serra do Sol (RR).

Ela segue apenas à **ACO 1522**, com mesmo objeto. Os casos haviam sido suspensos aguardando negociações entre as partes na Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF), que não foram frutíferas. Em 18/11/2019 o ministro relator, Gilmar Mendes, julgou a ação parcialmente procedente, entendendo que ainda que haja alegação de irregularidades na demarcação da terra indígena, não é possível alargar as terras, superando a delimitação feita no Pet 3.388 e assim

determinar à União, Incra ou Funai que se abstenham de autorizar/permitir o ingresso indígena na “Fazenda Bamerindus”, bem ainda proceder ao aumento da reserva indígena da Comunidade Indígena Serra da Moça ou qualquer Comunidade desta antecedente ou derivada, no processo administrativo de reivindicação 08620.098472/2015-93, ou em outro processo administrativo que vise a direta ou indiretamente ampliar a área demarcada da referida comunidade, em área contígua, ainda que sob outra roupagem jurídica.

ACO
304



Indenização de área de empresa afetada por área reservada a indígenas Xavante (Reserva Parabubure) antes de 1988, depois transformada em terra indígena.

A **ACO 304**, proposta perante o Supremo Tribunal Federal em 1981, traz reivindicação de indenização por parte de empresa cuja propriedade foi afetada pela criação de Reserva Indígena Parabubure, depois demarcada como Terra Indígena Parabubure, de índios Xavante. A ação conta com julgamento de questão de ordem assentando a competência do Supremo Tribunal Federal para julgar a ação dado que o Estado de Mato Grosso é litisconsorte ativo na ação contra a União e FUNAI. É um dos litígios submetidos a um regime de transição

constitucional, que pode vir a revisar a extensão do direito à indenização por benfeitorias em ocupação de boa-fé, nos termos do §6º do art. 231 da CF/88, tal como ocorrera nos julgamentos das ACO 366 e 362, relativas à mesma terra indígena.

São raras as ações que tratam de temas relativamente alheios à disputa de terra decorrente de processo de demarcação. A **ACO 1165**, proposta pelo Estado de Roraima em 2008, pretendeu a obtenção de medida cautelar para garantir a livre circulação de embarcações nos rios Jauaperi e Macucuáú, na Região Sul do Estado de Roraima, obstada por suposta alteração dos marcos de delimitação da Terra Indígena Waimiri Atroari, que teriam ampliado a área demarcada e adentrado em terras do Estado. No curso da ação, perícia do Exército brasileiro informou a inalteração dos marcos de delimitação da terra, havendo apenas mudança de placas sinalizadoras em terras do Estado do Amazonas.



Para garantir a livre circulação de embarcações nos rios Jauaperi e Macucuáú, na Região Sul do Estado de Roraima, obstada por suposta alteração dos marcos de delimitação da Terra Indígena Waimiri Atroari.



Questiona decretos que promulgaram dispositivos da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Povos Indígenas e Tribais.

A **ADI 5905** foi proposta pela Governadora de Roraima contra trechos dos Decreto Legislativo nº 143/02 e do Decreto nº 5.051/04 da Presidência da República – que promulgaram dispositivos da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Povos Indígenas e Tribais. O argumento da ação ataca não só a exigência de consulta prévia às comunidades indígenas como o próprio conceito de território na Convenção 169 da OIT, que violaria o previsto no art. 231 da CF/88 e a decisão adotada na Pet 3388 (Raposa Serra do Sol). Para a então Governadora, condicionar a execução de obras públicas (como a instalação de equipamentos de transmissão e distribuição de energia elétrica, redes de comunicação, estradas e demais construções necessárias à prestação de serviços públicos) à consulta prévia dos indígenas causa prejuízos socioeconômicos a Roraima. A inicial da ação menciona uma decisão da justiça federal ordinária que suspendeu a construção de redes de transmissão de energia (“Linhão de Tucuruí”) até que fosse realizada a consulta à comunidade indígena Waimiri Atroari. A ação é relatada pelo ministro Luiz Fux.



COMUNIDADES TRADICIONAIS

ADI
5783



Legislação que trata de regularização fundiária dos territórios das comunidades tradicionais de fundo e fecho de pasto na Bahia.

A ação direta de inconstitucionalidade **ADI 5783**, sob relatoria da ministra Rosa Weber, foi proposta pela Procuradoria Geral da República contra a Lei nº 12.910/03 do Estado da Bahia que, ao dispor a regularização fundiária de terras quilombolas e de fundo e fecho de pasto, estabeleceu às últimas prazo para que possam ser reconhecidas, o que estaria contrário ao direito à promoção da diversidade cultural, da dignidade humana e do pluralismo político da Constituição de 1988, nos termos da petição inicial. A ação pode tratar sobre quais parâmetros seriam aceitáveis na imposição de condições ao exercício de direitos fundamentais.



TERRAS QUILOMBOLAS

A **ADI 3239**, proposta pelo PFL (atual DEM) questionou a constitucionalidade do Decreto nº 4.887/03, editado para regulamentar a demarcação de terras ocupadas por remanescentes de comunidades de quilombos. A ação foi julgada improcedente em fevereiro de 2018, determinando a competência da Presidência da República para regular, diretamente da Constituição, o procedimento de demarcação de terras quilombolas.

ADI
3239



Decreto de processo de demarcação de terras quilombolas.



REFORMA AGRÁRIA

As ações diretas de inconstitucionalidade **ADI 2213** e **ADI 2411**, propostas em 2000 e de autoria do Partido dos Trabalhadores (PT) e Confederação Nacional dos

ADI 2213
ADI 2411



*Medida provisória
que dificulta o
processo de
reforma agrária a
propriedades
ocupadas por
movimentos
sociais.*

Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) respectivamente, questionaram a constitucionalidade da Medida Provisória nº 2.183-56/01 (e subsequentes reedições), que alterou dispositivos do Estatuto da Terra e da Lei da Reforma Agrária. Para os autores das ações, referida medida provisória impõe empecilhos à destinação de terras para reforma agrária. Dentre as medidas contestadas estão a determinação de que imóveis rurais ocupados por movimentos sociais envolvidos em conflitos agrários e fundiários só poderão ser vistoriados para fins de reforma agrária após dois anos da desocupação da propriedade, o impedimento de repasse de

recursos públicos para organização que de algum modo contribuir para a ocupação de imóveis rurais ou bens públicos e a vedação de desapropriação para reforma agrária de imóveis arrendados.

A medida liminar foi negada pelo plenário do Supremo Tribunal Federal em 2002, com o argumento de que

incumbe, ao proprietário da terra, o dever jurídico-social de cultivá-la e de explorá-la adequadamente, sob pena de incidir nas disposições constitucionais e legais que sancionam os senhores de imóveis ociosos, não cultivados e/ou improdutivos, pois só se tem por atendida a função social que condiciona o exercício do direito de propriedade, quando o titular do domínio cumprir a obrigação (1) de favorecer o bem-estar dos que na terra labutam; (2) de manter níveis satisfatórios de produtividade; (3) de assegurar a conservação dos recursos naturais; e (4) de observar as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que possuem o domínio e aqueles que cultivam a propriedade.

Mas pontuou que, porém,

o processo de reforma agrária, em uma sociedade estruturada em bases democráticas, não pode ser implementado pelo uso arbitrário da força e pela prática de atos ilícitos de violação possessória, ainda que se cuide de imóveis alegadamente improdutivos.

Os casos são relatados pelo ministro Celso de Mello e aguardam julgamento de seu mérito.

Já a **Pet 4681**, proposta pela Confederação Nacional da Agricultura, requer a intervenção federal da União no estado do Pará em razão da ausência de reforço policial para dar efetivo cumprimento

PET
4681



*Pedido de
intervenção
federal no Pará em
razão de
descumprimento
de decisões
judiciais de
reintegração de
posse por falta de
efetivo policial no
estado do Pará.*

à decisões de reintegração de posse em desfavor de movimentos sociais, como o Movimento Sem Terra. A petição sugeriria, à época de seu protocolo, em 2009, conivência da Governadora do Pará com as ocupações de terra, tendo em vista *“afinidade política”*.



ESPAÇOS TERRITORIAIS AMBIENTALMENTE PROTEGIDOS

Uma parcela das ações de alta relevância selecionadas para esta etapa de destaque trata de questões relacionadas aos espaços territoriais ambientalmente protegidos¹¹, como é o caso das áreas de preservação permanente (APP), das reservas florestais legais e das unidades de conservação (UC). Tendo em vista os preceitos constitucionais de dever de proteção, defesa e preservação do meio ambiente sustentável para as futuras gerações, o conceito de *territórios ambientalmente protegidos* dá o devido direcionamento para atender a essas demandas fundamentais:

são áreas geográficas públicas ou privadas (porção do território nacional) dotadas de atributos ambientais que requeiram a sua sujeição, pela lei, a um regime jurídico de interesse público que implique em sua relativa imodificabilidade e sua utilização sustentada, tendo em vista a preservação e proteção da integridade de amostras de toda a diversidade de ecossistemas, a proteção ao processo evolutivo das espécies, a preservação e proteção de recursos naturais¹².

Assim, entender quais os questionamentos feitos às normas e regulamentos que regem essas áreas territoriais são de suma importância.



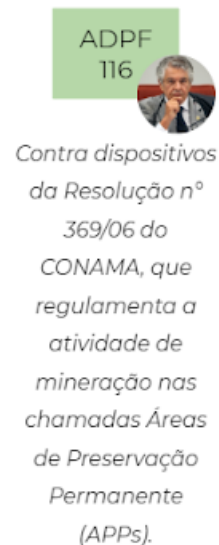
ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE (APP)

Neste tópico, estão agrupadas as ações que tratam de conflitos de competência, ora com indagação a respeito da competência regulamentar do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), ora com o recorrente questionamento do conflito de competência entre as normas federais (e aqui entra, especialmente o Código Florestal), as estaduais e as municipais a respeito do meio ambiente e, especialmente, das APPs.

¹¹ Art. 225, § 1º, III da CF/88, fala em *espaços territoriais especialmente protegidos*.

¹² Silva (2002, p. 230). Esses espaços são também chamados por Silva (2002) de *Espaços Territoriais Especialmente Protegidos*.

A **ADPF 116** traz o questionamento feito pela Confederação Nacional das Indústrias (CNI) em 2007, em relação à Resolução nº 369/06 do CONAMA. Em linhas gerais, a norma trata da possibilidade de intervenção ou supressão de vegetação em área de preservação permanente. Foram questionados dispositivos (art. 2º, I e II, alíneas “c” e “d” e art. 7º, §§ 4º e 5º) que abordam pontos específicos sobre a exploração mineral nessas áreas, como a diferenciação entre tipos de extrações minerais que seriam possíveis de serem realizadas sob o regime de utilidade pública e aqueles que deveriam ser submetidos ao regime de interesse social. Também foram indagadas questões ligadas aos instrumentos condicionantes a serem levados em conta na extração de rochas para o uso direto na construção civil.



Segundo a autora da ação, seria incorreta e ilegal a diferenciação que separa do restante dos minerais a areia, a argila, o saibro e o cascalho para serem submetidos ao regime do interesse social, ao invés de utilidade pública. Assim, as mineradoras ficariam prejudicadas pois seriam privadas de explorar estes minérios nos cursos d’água, o que acarretaria perdas à indústria de construção civil. A CNI alega que não há em nenhuma outra norma essa discriminação entre os tipos de minerais e que, tampouco, foi apresentada motivação para tanto. Logo, feriria os princípios constitucionais da legalidade, isonomia, razoabilidade e livre iniciativa.

Ao prestar informações no processo, o Ministério do Meio Ambiente (MMA) aponta para o fato de que ao CONAMA é reservada a obrigação de regulamentar os ditames da Constituição e do Código Florestal, de forma que ao se considerar as matas ciliares e ou de galeria como áreas de preservação permanente regidas no modelo de interesse social, estaria se protegendo, principalmente, as águas, o equilíbrio ecológico e a biodiversidade. Isso porque esta vegetação seria capaz de filtrar e absorver substâncias poluidoras e evitar o assoreamento do leito dos rios. Assim, o órgão destaca o fato de que o próprio Código Florestal situa os tipos de atividades e obras que são permitidas em nascentes, dunas, mangues e locais afins ao diferenciar as APPs sob os efeitos da utilidade pública e do interesse social. Ademais, o MMA aponta também para o fato de que a resolução do CONAMA ter passado por um amplo processo público de debate e discussão - cerca de 3 anos e 40 reuniões - a respeito das excepcionalidades de intervenções e supressões vegetais nos territórios classificados como APPs.

Ainda segundo informações prestadas pelo MMA, cabe a diferenciação e a exceção feita aos tipos minerais já citados, dada a necessidade de harmonização entre rigidez locacional das nascentes e abundância e rigidez locacional desses minérios. Segundo geólogos técnicos consultados, não haveria rigidez locacional para os minérios e substâncias empreendidas no ramo da construção civil, de forma que estariam contemplados os requisitos de proteção a essas áreas quando não houver alternativa locacional, de acordo, inclusive, com exigências típicas do EIA/RIMA. Assim, a vinculação da exploração dos minerais e substâncias usadas na construção civil a instrumentos de ordenamento territorial serviriam para organizá-la de acordo com o seu potencial de impacto, sem intuito limitativo da atividade econômica. Para a CNI, os minerais discriminados só são encontrados nos cursos d'água e sua exploração ficaria vedada, já que os cursos fazem parte das APPs.

Em 2016, a petição inicial da ação foi aditada para pedir que ela fosse convertida em ADI e julgada em conjunto com as ações do código florestal de 2012 (o que não aconteceu) devido ao fato de a resolução do CONAMA ter sido absorvida na redação do novo Código Florestal. O relator da ação é o ministro Marco Aurélio e, até a presente data, a ação aguarda julgamento.

O tema da ADPF 116 importa justamente para que se possa entender até que ponto interesses comerciais de grandes grupos de pressão poderão ser inseridos na perspectiva do que é o desenvolvimento verdadeiramente sustentável e a preservação dos ditames legalmente estabelecidos sobre exploração econômica e proteção ambiental de territórios delimitados como áreas especialmente protegidas. Mesmo existindo o regime de compensação de danos oriundos dos impactos ambientais, o legislador achou por bem absorver a resolução do CONAMA questionada e preservar a discriminação estabelecida, regulando as atividades e obras a serem realizadas nas APPs, espaços que, inclusive, já foram reconhecidos no STF no julgamento, em 2005, da ADI 3540 e nas ações que debateram dispositivos do novo Código Florestal.

A **ADI 4368**, interposta pela PGR, acompanhada das representações formuladas pela Procuradoria Geral de Justiça do Estado de Minas Gerais e pela Procuradoria da República do município mineiro de Uberaba, ataca a Lei nº 8.023/09 do Estado de

Minas Gerais. Segundo a autora, a norma contrariaria o art. 3º da Resolução nº 302/02 do CONAMA e também dispositivos do antigo Código Florestal (Lei nº 4.771/65).

A autora alega que a legislação estadual afasta o limite de 100 metros entorno dos reservatórios artificiais para as APPs em áreas rurais, inclusive para áreas destinadas à exploração de atividades agrícolas, sem considerar a citada resolução do CONAMA. Ademais, na avaliação da PGR, a lei *“tenta criar uma espécie de direito adquirido em face dos 30 metros de área de preservação, por meio da expressão “usos consolidados, em dissonância com o comando federal”*. De forma geral, é apontado o fato de que a norma de abrangência nacional é mais protetiva que a lei mineira. No tocante ao antigo Código Florestal, a lei mineira o violaria ao desrespeitar o entendimento de que

a supressão total ou parcial de florestas de preservação permanente só será admitida com prévia autorização do Poder Executivo Federal, quando for necessária a execução de obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública ou interesse social.

Assim, alega-se a usurpação da competência da União para estabelecer os critérios em que as áreas de proteção permanente poderiam ser relativizadas. Nesse sentido, a PGR argumenta no sentido de que, ao afrontar referidas normativas do âmbito nacional, a lei do estado de Minas Gerais teria falhado no seu dever constitucional de proteção ao meio ambiente, inscrita no art. 225, §1º, da CF/88. Isso porque com uma norma menos benéfica, teria facilitado a exploração de atividades agrícolas e a supressão de vegetação em APPs. Apesar de concorrentes, a legislação de âmbito nacional deve ser respeitada, porquanto mais geral, pela lei estadual.

ADI
4368



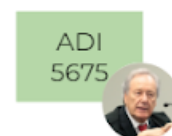
Contesta parte da Lei nº 18.023/09, do Estado de Minas Gerais, que altera os limites para as Áreas de Proteção Permanente (APP) em torno de represas. A lei contraria a Resolução 302/2002 do CONAMA e também dispositivos do antigo Código Florestal (Lei Federal nº 4.771/65).

Ao prestar informações, o estado de Minas Gerais alegou não reconhecer que a resolução do CONAMA é norma de caráter nacional e geral (por isso, teria extrapolado suas funções regulamentares) e que o então Código Florestal não estabelece metragens específicas sobre as APPs e reservatórios. Assim, sustenta que haveria uma lacuna normativa passível de ser preenchida pela norma estadual. Alega, ainda, que o desenho da norma daquele estado teve preocupação com os pequenos

produtores rurais da região, sem deixar de se preocupar com a exploração sustentável de APPs.

Como questão de fundo nesta ação, portanto, aparecem conflitos de competências para legislar sobre APPs, bem como qual o caráter e a natureza da resolução do CONAMA. A última movimentação na ação é de 2010.

A PGR também é autora da **ADI 5675**, proposta em março de 2017, em que argumenta que a Lei nº 20.922/13, do Estado de Minas Gerais, em seus arts. 2º, III; 3º, II, c; e 17, ao criar o instituto denominado "*ocupação antrópica consolidada em área urbana*", teria legitimado as ocupações realizadas em solo urbano de APP em situações não previstas no novo Código Florestal brasileiro, situação esta que criaria nova hipótese de interesse social não prevista na legislação federal. Assim como nas outras ações sobre APP selecionadas para a lista de grandes temas, nesta ADI também se questionam as intervenções e supressões de vegetação nessas áreas fora das hipóteses de utilidade pública e interesse social ou baixo impacto, definidas e presentes também no atual Código Florestal atual. A autora também argumenta que a norma atacada considera



Contra dispositivos da Lei nº 20.922/13, do Estado de Minas Gerais, que dispõe sobre políticas florestais e proteção à biodiversidade no estado.

atividade de interesse social a implantação de infraestrutura pública destinada a esportes, lazer e atividades educacionais e culturais ao ar livre em ocupações antrópicas consolidadas em área urbana, possibilitando tais atividades em APP, fora das hipóteses restritas previstas na lei federal

e que o art. 17 da lei contestada afirma que será respeitada a ocupação antrópica consolidada em área urbana, atendidas as recomendações técnicas do poder público, desconsiderando o regime especial de proteção das áreas de preservação permanente. Assim, restaria configurado a violação ao art. 225, *caput* e §§ 1º e 3º da CF/88, além também de seu art. 24.

Segundo informações prestadas pela Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, a lei mineira não teria usurpado a competência privativa da União para legislar. O art. 47, II, da Lei nº 11.977/09 foi revogado e conceituava "*área urbana consolidada*", de forma que a lei objeto da ADI não poderia ser interpretada de forma isolada. Somados aos requisitos mencionados no dispositivo revogado, a lei de Minas Gerais

teria tão somente explicitado a área urbana consolidada. Afirma também que o art. 17 da lei mineira *"está em perfeita consonância com a legislação federal, sobretudo com a regra atual disposta na Medida Provisória 759/2016, que estabelece a regularização fundiária urbana mediante a realização de estudos técnicos"*.

Novamente, aparecem como centrais nesta ADI sob a relatoria do ministro Ricardo Lewandowski os aspectos sobre competência para legislar e conflito de normas de cunho regional e local, em relação às regras de âmbito nacional em matéria ambiental.

A **ADPF 175** é mais uma ação do controle concentrado de constitucionalidade que tem como requerente a PGR, em que se questionam normas locais que afrontariam aquelas nacionais, em especial o Código Florestal (neste caso, o antigo) no que tange à disciplina das APPs. Ela foi impetrada em 2009 e tem como relator atual o ministro Gilmar Mendes.

ADPF
175



Questiona o art. 60 da Lei Complementar nº 142/97 do Município de Blumenau (SC), que aborda o tema de áreas não edificáveis e não aterráveis (Anea), nas faixas marginais mínimas ao longo das águas dormentes e correntes, conforme a área da bacia hidrográfica a qual pertencem.

A autora da ação aponta que a referida lei local causa risco ao meio ambiente e à população da região e que o art. 60 diz que serão consideradas áreas não edificáveis e não aterráveis (Anea), as faixas marginais mínimas ao longo das águas dormentes e correntes, conforme a área da bacia hidrográfica a qual pertencem. Segundo a PGR, a Lei Complementar está em dissonância com o que está estabelecido no Código Florestal da época (Lei 4.771/65) que define

as áreas de preservação permanente ao longo das águas correntes e dormentes, conferindo-lhes, no que margeiam cursos d'água e nascentes, metragens mais extensas em relação às normas municipais, decorrendo daí maior benefício ambiental.

Ainda de acordo com a ADPF, não foi observado o art. 225 da CF/88, que destaca a necessidade de lei específica para a supressão de vegetação em APP. A PGR solicita o aditamento da petição inicial para incluir os arts. 95 e 96 da Lei Complementar nº 747/10, também do município de Blumenau, os quais dispõem sobre o mesmo tema do art. 60 da Lei Complementar nº 142, revogado pela Lei Complementar nº 748/10.

Por fim, destaca-se neste grupo de ações a mais recente delas, a **ADI 6446**. Proposta pelo Presidente da República, em 2020, o pedido é por declaração de inconstitucionalidade sem redução de texto dos arts. 61-A e 61-B da Lei nº 12.651/12 (Código Florestal) e dos arts. 2º, § único, 5º e 17 da Lei nº 11.418/06, a fim de excluir interpretação que impede a aplicação desses artigos à áreas dentro do bioma da Mata Atlântica.



Inconstitucionalidade da interpretação dos arts. 61-A e 61-B do Código Florestal que afastam sua aplicação às áreas consolidadas em bioma da Mata Atlântica

O que estabelecem, de modo geral, os artigos, é que aqueles que desenvolviam atividades - agrossilvipastoris, ecoturismo e turismo rural - em Áreas de Preservação Permanente até 22/07/2008 poderiam dar continuidade a elas, sendo garantida também a exigência de recomposição. Segundo a inicial, os arts. 61-A e 61-B foram declarados constitucionais quando do julgamento da ADC 42 e ADIs 4901, 4902, 4903 e 4937, contudo, sociedade civil e órgãos públicos estariam sustentando que essas disposições não poderiam ser aplicadas às áreas consolidadas localizadas no bioma Mata Atlântica, em virtude da disposição da Lei Federal nº 11.428/06 e do princípio da vedação do retrocesso ambiental.

O que sustenta na ADI, assim, é de que a proteção ao meio ambiente não desincumbe o Estado de garantir o desenvolvimento econômico. Código Florestal e Lei Federal nº 11.428/06 seriam “sistemas jurídicos complementares”, sustentando ainda que “a exclusão de toda e qualquer área integrante do Bioma da Mata Atlântica do regime das áreas consolidadas previsto nos arts. 61-A e 61-B do atual Código Florestal tem potencial de resultar em profundo retrocesso produtivo”. A ação está sob relatoria do ministro Luiz Fux.



CONCESSÃO DE FLORESTAS

A **ADI 3989** é ação interposta pelo Partido Popular Socialista (PPS) em face do art. 10 da Lei nº 11.284/06, a qual trata da gestão de florestas públicas para a produção

ADI
3989



Ação com pedido de inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do artigo 10 da Lei nº 11.284/06, que dispõe sobre a concessão de florestas públicas para a produção sustentável. Em questão está a natureza jurídica do regime de concessão florestal.

sustentável. Segundo a autora da ação, o veto ao §4º do referido artigo teria retirado a garantia a aspectos da soberania nacional e o respeito ao Estado de Direito. Isso porque este parágrafo da lei determinava que o Plano Anual de Outorga Florestal (PAOF) deveria ser submetido à prévia aprovação do Congresso Nacional quando aquele incluísse a concessão de florestas públicas com área superior a 2.500 hectares, seguindo a previsão do art. 49, XVII da CF/88. Este último regulamenta, justamente, a alienação e concessão de terras públicas com áreas superiores a 2.500 hectares. O relator do caso é o ministro Luiz Fux.

A Associação Nacional dos Servidores do IBAMA (ASIBAMA Nacional), que participa na ação como *amicus curiae*, afirmou que o tema da concessão de florestas é imprescindível de ser devidamente discutido, justamente pelo fato de grande parte dessas concessões serem realizadas na região amazônica. Elas impactam biomas, não importando, inclusive, se a concessão é privada e sustentável, já que toda concessão florestal seria uma concessão do bem dominial do Estado para o consumo de um particular. Ações como desmatamento ilegal, avanço indiscriminado das fronteiras agrícolas e pecuárias e o aumento da grilagem de terras acabam sendo consequências do descuido estatal em relação a essas terras. A ASIBAMA Nacional chamou a atenção o fato de as concessões acontecerem nas regiões conhecidas como arco do deflorestamento.

A entidade também afirmou que a concessão de florestas deve seguir os preceitos constitucionais que disciplinam a questão fundiária no Brasil, de forma que, segundo o art. 188, §1º da CF, de forma que a alienação ou concessão, a qualquer título, de terras públicas com área superior a 2500 hectares deverá, necessariamente, obter a aprovação do Congresso Nacional.

O Presidente da República prestou informações nos autos afirmando que o veto presidencial ainda não foi apreciado pelo Congresso Nacional e que, portanto, o partido autor da ação estaria a usurpar competência institucional (art. 66, §4º, da CF/88). Além disso, apresentou o argumento de que o seu veto foi motivado pela necessidade de incentivar investimentos de longo prazo no manejo, na conservação e na recuperação

de florestas. Apontou que o PAOF garantirá o desenvolvimento sustentável, na medida em que muda o modelo de desenvolvimento florestas brasileiras.

Contrariamente, ao que apresenta o PPS e o ASIBAMA Nacional, o Presidente da República entende que as concessões florestais não implicam no repasse do domínio ou posse aos particulares, mas sim lhes dá autorização para explorar os produtos e serviços da área manejada da floresta (manejo florestal sustentável). Por esse motivo, afirma que não se poderia aplicar o regime de concessões de terras públicas às concessões florestais. Em 2010, a PGR opinou pela improcedência da ação, por também interpretar que a natureza jurídica das concessões florestais não se harmoniza com a noção de alienação ou concessão de terras públicas. Estaria, então, no âmbito da gestão dos recursos naturais e não do direito de propriedade.

A importância da ação reside no fato de se determinar a natureza jurídica das concessões florestais e, assim, poder entender como se dará efetivamente a sua regulação. A Lei nº 11.284/06 procurou desenhar a concessão florestal a partir de regras protetoras, como a previsão do próprio PAOF. Essas regras, contudo, não necessariamente garantem que o vencedor do processo licitatório (particular) saberá realizar a exploração sustentável¹³ deste espaço¹⁴. Até a presente data, não foi dada nenhuma decisão por parte do relator, a não ser o despacho de 2007, em que decide não conceder a medida cautelar, por entender ser melhor o julgamento definitivo da ação.



LICITAÇÃO NA AMAZÔNIA LEGAL

Este conjunto de ações trata dos aspectos licitatórios ligados à Amazônia Legal, espécie mais conhecida das Reservas Florestais Legais. As **ADIs 5771** e **5787** questionam a constitucionalidade da Lei nº 13.465/17, a qual resultou de conversão da

¹³ Sobre concessão de florestas públicas, desenvolvimento socioeconômico e geração de empregos na região da Amazônia Legal: <http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2939/1/RSP%2C%20v.%2067%20n%204%20-649%20-%20670.pdf>. Último acesso em: 04/05/2019.

¹⁴ Para saber mais sobre a discussão em torno da lei e do processo inicial das concessões de florestas: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/ciencia/fe1703200701.htm>. Último acesso em: 04/05/2019.



Em face da Lei 13.465/2017, que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária, a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal e institui mecanismos para aprimorar procedimentos de alienação de imóveis da União.

MP nº 759/16 que trata de regularização fundiária urbana e rural e no âmbito da Amazônia Legal.

A ADI 5771 foi proposta pela PGR, enquanto a 5787 tem como autor o Partido dos Trabalhadores. No caso da primeira, ela foi apresentada mediante a representação à PGR de 61 entidades ligadas à defesa do meio ambiente. Em ambas as ações há questionamento ao requisito da urgência na edição da medida provisória, tendo em vista que problemas na regulação fundiária e o desmatamento das florestas brasileiras ocorrem desde o período colonial. Logo, estaria ocorrendo a usurpação da função legislativa ordinária no tema da Amazônia Legal. Afirma a PGR:

Parece inadmissível e causa enorme espanto edição de medida legislativa extraordinária pelo Presidente da República para modificar mais de uma dezena de leis ordinárias aprovadas pelo Congresso Nacional, diversas delas com mais de década de vigência e fruto de processos legislativos que envolveram larga participação popular. O ato representa grave distorção do sistema democrático e desrespeito à função legislativa.

No que tange à parte material, a Lei nº 13.465/17 autorizaria a transferência em massa de bens públicos para pessoas de média e alta renda, de forma a satisfazer interesses particulares, em desajuste ao desenho da reforma fundiária que objetiva atender às populações mais necessitadas, causando impacto significativo na estrutura fundiária do país, com perda significativa do patrimônio público¹⁵.

Especificamente com o olhar aos direitos socioambientais, as ações se preocupam com a relação entre diminuição de terras públicas e devolutas disponíveis para um recorte futuro de proteção especial ambiental e da carência de recursos financeiros (especialmente depois da Emenda Constitucional nº 95/16, que institui um novo regime fiscal), bem como se posicionam contrárias às potencialidades de desmatamento frente ao domínio privado.

Também é alegada a violação ao princípio da precaução e da proporcionalidade no



Em que são questionados inúmeros dispositivos da Lei 13.465/2017, que trata da regularização fundiária, rural, urbana e na Amazônia Legal e institui mecanismos de alienação de imóveis da União.

¹⁵ Exemplo dado pela PGR na ADI 5571 é o do art. 17, §5º, da Lei 8.629/93, que permite venda de terras públicas a preço abaixo do valor de mercado – “entre 10% e 50% do valor mínimo da pauta de valores da terra nua para fins de titulação e regularização fundiária elaborada pelo Incra”.

ponto da proibição de proteção insuficiente, especialmente pela previsão de dispensa de licenciamento ambiental nos casos de regularização fundiária urbana. Tanto na ADI 5771, quanto na ADI 5787, o relator, ministro Luiz Fux, preferiu não analisar o pedido cautelar, reservando a apreciação da matéria quando houver o julgamento plenário definitivo.



UNIDADES DE CONSERVAÇÃO (UC)



Compensação ambiental em empreendimentos de alto impacto

A **ADI 3378**, proposta pela Confederação Nacional das Indústrias (CNI) em 2004, questionou o art. 36, *caput* e parágrafos da Lei nº 9.985/00, a qual disciplina a obrigatoriedade de apoio à implantação e à manutenção de UC nos casos de empreendimentos de significativo impacto ambiental.

A autora alegou violação aos princípios da legalidade, da harmonia e da independência entre os Poderes, da razoabilidade e da proporcionalidade. Além disso, afirmava que a indenização prévia sem mensuração e comprovação da ocorrência de dano gerava enriquecimento sem causa por parte do Estado.

A PGR se posicionou contrária à pretensão da autora e, para tanto, se baseou no argumento de que o EIA/RIMA possui caráter preventivo e, por isso, antevê, tecnicamente, possíveis danos causados ao meio ambiente por atividades públicas ou privadas. Dessa forma, ele ajuda a evitar de forma antecipada os riscos de atividades empreendedoras de impacto no meio ambiente.

A ação foi julgada pelo plenário do STF em 2008, oportunidade em que se decidiu, por maioria de votos, que o valor a ser pago a título de compensação ambiental por empreendimentos que atinjam consideravelmente o meio ambiente deveria ser fixado

ADI
3378



Em face do art. 36, caput e parágrafos da Lei nº 9.985/00, que disciplina a obrigatoriedade de apoio à implantação e à manutenção de unidade de conservação nos casos de empreendimentos de significativo impacto ambiental.

de forma proporcional ao impacto causado. Assim, o STF declarou a parcial procedência da ação com a declaração da inconstitucionalidade do dispositivo questionado com redução de texto na expressão do §1º do art. 36 da supracitada lei, que determinava que o montante de recursos destinado pelo empreendedor a título de compensação não poderia *“ser inferior a meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento”*.

A decisão do Supremo se sustentou na compreensão de que a compensação ambiental se revela como instrumento adequado para ao fim constitucional de defesa e preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações. Também prevaleceu a compreensão de que o encargo financeiro imposto ao empreendedor é amplamente compensado pelos benefícios de um meio ambiente ecologicamente hígido, além da noção de que o princípio do usuário-pagador não tem caráter punitivo, mas sim preventivo.

A ação ainda não transitou em julgado e o seu atual relator é o ministro Roberto Barroso. Há pendência de julgamento de embargos de declaração em face da decisão na ADI e, desde 2014 os autos estão conclusos ao relator. Monocraticamente, em 2014, o relator negou seguimento à Reclamação 17364, que indagava o art. 2º do Decreto nº 6.848/09, também sobre o tema da compensação ambiental.



Supressão de Área de Preservação Ambiental (APA)

Ambas as ações, **ADI 4370** e **ADI 5676**, são de autoria da PGR. Em linhas gerais, elas questionam a possibilidade de modificação de unidades de conservação, na modalidade de áreas de proteção ambiental (APAs), por meio de decreto. A ADI 4370 está sob a relatoria da ministra Rosa Weber e a ADI 5676 do ministro Ricardo Lewandowski.

Na primeira ação, a PGR alega que o art. 3º, do Decreto nº 41.921/09 editado pelo governador do Rio de Janeiro, ofende a reserva legal exigida para alteração dos espaços territoriais especialmente

ADI
4370



Ataca o artigo 3º, do Decreto nº 41.921/09, editado pelo governador do Rio de Janeiro em 2009, que altera o Plano Diretor da Área de Proteção Ambiental (APA) dos Tamoios, em Angra dos Reis (RJ).

protegidos, contida expressamente no art. 225, § 1º, III, da CF/88. Desta forma ele seria um decreto autônomo e inovaria a ordem jurídica, na medida em que regulamenta matéria não disciplinada previamente em lei. Ainda de acordo com a autora, o decreto altera substancialmente a chamada Zona de Conservação de Vida Silvestre (ZCVS) da APA de Tamoios¹⁶, região com rica biodiversidade e importante produtividade pesqueira. Essa alteração, diferente do objeto indagado na ADI apresentada pelo governador de Santa Catarina, diminui a proteção da citada APA.

Assim, conforme o art. 225, § 1º, III, da CF, para qualquer alteração que vise suprimir o dever de conservação e proteção do meio ambiente, deverá haver uma lei em sentido formal. A ideia ínsita a esta regulamentação é a de que seja dificultada toda tentativa de retrocesso na garantia da efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Essa também seria a compreensão registrada em julgamento do ministro Celso de Mello na medida cautelar da ADI 3540. A ministra relatora admitiu a participação de diversos *amicus curiae*.



Contra dispositivo
do Decreto nº
44.175/13, do
Estado do Rio de
Janeiro, que define
o território da Área
de Proteção
Ambiental (APA)
de Tamoios, em
Angra dos Reis.

Já na segunda ação, a ADI 5676, a PGR também pede pela inconstitucionalidade de dispositivo de decreto do estado do Rio de Janeiro (Decreto nº 44.175/13) que altera, de forma a suprimir significativamente, a APA de Tamoios, em Angra dos Reis. A autora alega que essa UC foi criada pelo Decreto Estadual nº 9.452/1986, que delimitava seu território em 22.530 hectares. Em 2000, foi criado o SNUC e a APA foi recepcionada como unidade de conservação do grupo de uso sustentável. Em 2013, foi editado o Decreto Estadual nº 44.175, que aprovou seu plano de manejo, estabeleceu seu zoneamento e deu outras providências. No novo decreto questionado pela PGR, a área total definida é de 7.173 hectares de

forma a ter havido redução de 15.356 hectares, ou seja, 68% da área original.

Em sua inicial, a PGR traz informação do presidente do Instituto Estadual do Ambiente do Estado do Rio de Janeiro (INEA) em que se reconhece a subtração da

¹⁶ De acordo com o Instituto Estadual do Ambiente (INEA), órgão ambiental do Rio de Janeiro, a APA de Tamoios, e conforme apresentado na petição inicial da ADI 4370, estende-se desde a foz do Rio Mambucaba, limite com o município de Paraty, até o limite com o município de Mangaratiba, numa faixa linear de 40 km, sobre terrenos de Marinha. Na parte insular estão incluídas mais de 100 ilhas componentes da APA, que se distribuem pelos 900 km da Baía da Ilha Grande.

extensa área. O INEA aponta ter ocorrido erro no conteúdo do decreto, levando, inclusive, à criação de um grupo de trabalho para sua revisão. Apesar disso, ainda não teria sido editado novo decreto restabelecendo os termos protetivos anteriores.

Em informações prestadas no feito, a Secretaria do Meio Ambiente do estado do Rio de Janeiro e o INEA afirmam não ter havido nenhuma alteração dos limites da APA de Tamoios, mas sim a aplicação de regramento e zoneamento mais restritivo nas áreas de intersecção com localidades de Ilha Grande, que não seriam abarcadas por unidades de conservação estaduais de proteção integral. Além disso, a área equivalente a 7.173 hectares compreenderia apenas ao espaço do Plano de Manejo da APA de Tamoios, sem implicação à redução dessa APA. A fundamentação legal para a ocorrência de inconstitucionalidade seria novamente a ofensa ao art. 225, 1º, III, da CF/88.



ZONEAMENTO ECOLÓGICO-ECONÔMICO (ZEE)

ADI 4069



Questiona a Lei nº 5.067/2007, do Estado do Rio de Janeiro, que trata do Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) e define critérios para a implantação da atividade de silvicultura econômica.

Única ação da lista dos 8+ a tratar diretamente sobre ZEE, a **ADI 4069** foi proposta pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), em 2008. Sob relatoria do ministro Edson Fachin, ela tem como objeto dispositivos¹⁷ da Lei nº 5.067/07, do Estado do Rio de Janeiro, que tratam justamente do ZEE e definem critérios para a implantação de atividade de silvicultura econômica no estado. Embora cada artigo impugnado contenha suas especificidades, o questionamento feito pela CONTAG está centrado em dois aspectos principais.

O primeiro deles é a ausência de Estudos de Impacto Ambiental (EIA) e Relatório de Impacto ao Meio Ambiente (RIMA), além da falta de participação das populações afetadas no procedimento de demarcação do ZEE e dos territórios destinados à silvicultura. A lei estadual não teria se preocupado em analisar os riscos à fauna, à flora e às comunidades ocupantes dos territórios demarcados, ferindo exigências do desenvolvimento sustentável, os princípios de precaução e prevenção e a demanda por publicidade e participação da sociedade civil nessas questões. Ela teria violado, portanto, os arts. 216 e 225 da CF/88, além de alguns instrumentos internacionais como a Convenção sobre Diversidade Biológica (promulgado pelo Decreto Federal nº 2.519/98) e a Convenção Internacional de Combate à Desertificação (promulgado pelo Decreto Federal nº 2.741/98).

Especificamente sobre os territórios destinados à silvicultura, além da violação constitucional pela inexistência da avaliação do impacto, também haveria violação ao princípio da compensação ambiental e da vedação ao retrocesso em direitos sociais. Isso porque essa compensação também não estaria embasada em qualquer estudo técnico-científico e, se comparado à lei anterior, teria diminuído a porcentagem de

¹⁷ São eles: arts. 3º, 4º, 5º, 6º e 7º, parágrafo único do art. 8º, 9º, 10, 12, 13, 14, 17 e 18. No pedido final da petição inicial, a confederação ainda solicita que os arts. 1º, 2º, caput, 8º e 15 sejam considerados inconstitucionais por arrastamento.

área cultivada que deve ser mantida como mata nativa. A CONTAG ressaltou que a manutenção da determinação sobre a silvicultura nos moldes em que se encontra pode acarretar danos aos mananciais pela alta exigência de água, contaminação do solo e também das águas pela utilização de agrotóxicos, agravamento do processo de erosão, assoreamento, além de danos à saúde dos trabalhadores.

O segundo grande aspecto questionado na ADI diz respeito à competência para legislar sobre direito ambiental. A CONTAG alega que, mesmo com a previsão constitucional de que a matéria pode ser tratada tanto pela União quanto pelo Estado e Distrito Federal, o art. 24, §4º, da CF/88, existe prevalência da legislação federal sobre a estadual. Nesse sentido, por ser também mais protetiva que a norma impugnada, a lei que trata da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81), deveria prevalecer. A entidade autora da ação também destaca a existência do Decreto Federal nº 4.297/2002, que estabelece critérios para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil e as Resoluções 001/86, 009/90 e 010/90 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), que igualmente destacam a necessidade dos estudos de impacto ambiental para a realização de atividades que modifiquem o meio ambiente¹⁸.

Conforme indicado pela própria CONTAG, existem várias ameaças ao meio-ambiente com a ausência de estudos adequados de impacto ambiental e da oitiva das comunidades que serão afetadas pelas determinações legais. Na própria definição feita pelo Decreto Federal nº 4.297/02, em seu art. 2º, fica claro que o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) é um importante

instrumento de organização do território a ser obrigatoriamente seguido na implantação de planos, obras e atividades públicas e privadas, estabelece medidas e padrões de proteção ambiental destinados a assegurar a qualidade ambiental, dos recursos hídricos e do solo e a conservação da biodiversidade, garantindo o desenvolvimento sustentável e a melhoria das condições de vida da população

Além disso, a ampla participação democrática deve ser parte constitutiva do seu processo de elaboração e implementação (art. 4º, II), contribuindo também para o levantamento dos possíveis impactos e consequências das atividades pretendidas.

¹⁸ A CONTAG citou como precedentes as ADIs 1086 e 3540.

Deste modo, a legislação do Estado do Rio de Janeiro toca em um ponto fundamental que envolve a preservação do meio ambiente e a realização de atividades exploratórias e econômicas nessas regiões. A promoção da gestão territorial consciente, resguardando o desenvolvimento sustentável, é ideia diretamente ligada ao Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE). A permissão de que estados possam estabelecer critérios destoantes dos previstos nas normas federais e menos protetivas ao meio ambiente significaria, em um futuro não tão distante, o prevalecimento do desenvolvimento econômico ao alto custo de danos socioambientais irreversíveis. Sob relatoria do ministro Edson Fachin, a ação foi liberada para julgamento em 19/12/2019.



LICENÇA AMBIENTAL

Os processos de licenciamento ambiental são apresentados no tribunal como óbices ao desenvolvimento econômico, à modernização do país, ao acesso à terra, ora excessivamente técnicos, ora cooptados politicamente.



Questionamento do processo de Licenciamento Ambiental do Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional (PISF).

A ação civil originária (ACO) nº 876 é representativa de um grande litígio¹⁹ no Supremo Tribunal Federal, instaurado em 2006, envolvendo o Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional (PISF). Ministério Público, estados e particulares afetados solicitaram ao Supremo a suspensão do processo de licenciamento ambiental, tendo em vista que a obra poderia causar danos irreversíveis ao meio ambiente e expulsão de populações ribeirinhas, indígenas e quilombolas do semiárido nordestino. O caso exemplifica os embates entre grandes obras de infraestrutura, que marcaram os governos Lula e Dilma, e o enorme impacto socioambiental para a região. O ministro Fachin considerou inexistir conflito interfederativo e, portanto, autorização de competência do Supremo Tribunal Federal para julgar o caso, determinando o envio de todos os casos às instâncias ordinárias da justiça. Há recurso contra esta decisão, cujo julgamento chegou a ser iniciado pelo Plenário Virtual do STF, mas foi retirado com um pedido de destaque do Min. Alexandre de Moraes em 13/02/2020.

Ainda em relação a grandes obras, persiste no Supremo Tribunal Federal a RCL 14.404 referente à construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte. A ação foi intentada contra suspensão do processo de licenciamento de Belo Monte determinado pelas instâncias ordinárias da justiça, sobretudo em razão de violação das regras de consulta às comunidades afetadas, determinada pela Convenção 169 da OIT, pelo Decreto Legislativo nº 788/05. Para isso,



Questionamento do processo de Licenciamento Ambiental da Usina Hidrelétrica de Belo Monte (PA).

¹⁹ Foram julgadas conjuntamente à esta ACO: ACO 787, ACO 820, ACO 857, ACO 870, ACO 872, ACO 873, ACO 886, ACO 996, ACO 1.003, ACO 1.052, ACO 2.862.

apontou desrespeito, pelas instâncias ordinárias, de prévia decisão do Supremo Tribunal Federal que, em suspensão de tutela antecipada (STA 125), manteve hígido referido Decreto legislativo. A medida liminar em reclamação foi concedida e o mérito aguarda julgamento.

STA
858



Questionamento do processo de licenciamento ambiental para as atividades da empresa Samarco S/A.

Posição diferente adotou o tribunal ao analisar um pedido de suspensão de tutela antecipada (**STA 858**) em favor do município de Santa Bárbara. Neste caso, as instâncias ordinárias da justiça haviam obrigado referido município a emitir, independentemente de estudos, declaração para emissão de licença ambiental em favor da empresa Samarco Mineração S/A, responsável por ruptura de barragem no município de Mariana (MG). A liminar foi deferida pois permitir a emissão de licença sem prévio estudo seria “*de imediato, expor toda a coletividade do município a situação de risco*” e posteriormente a tutela antecipada foi suspensa pela relatora, ministra Cármen Lúcia.

Outras ações se referem a mudanças, através de leis municipais ou estaduais, dos procedimentos de concessão de licença. Na **ADI 3252**, questiona-se a exigência, feita pela Lei nº 1.315/04, do Estado de Rondônia, de prévia autorização legislativa à concessão de licenças ambientais. Sob relatoria da ministra Rosa Weber, a liminar foi deferida pelo Plenário em 06/04/2005.

ADI
3252



Prévia autorização legislativa como requisito para a emissão de licenças para atividades dependentes de recursos ambientais.

ADI
6350



Artigo da Constituição do Estado do Mato Grosso que condiciona à aprovação da Assembleia Legislativa do projeto técnico de impacto ambiental para construção de centrais termoelétricas.

Já na **ADI 6350**, questiona art. 279 da Constituição do Estado do Mato Grosso que estabelece que a “construção de centrais termoelétricas e hidroelétricas dependerá de projeto técnico de impacto ambiental, com a Participação do Conselho Estadual do Meio Ambiente e aprovação da Assembleia Legislativa”. Segundo o governador do estado, proponente da ação, essa disposição violaria a separação dos poderes. A liminar foi deferida pelo relator, ministro Gilmar Mendes, em 20/04/2020, por entender que, conforme decidido na ADI 1505, “autorizações ambientais são típicas atividades do Poder Executivo e assim são tratadas pela Lei 6.938/81”, assim “condicionar a aprovação de licenciamento ambiental à prévia autorização da Assembleia Legislativa implica uma indevida

interferência do Poder Legislativo na atuação do Poder Executivo, não autorizada pelo art. 2º da Constituição”, além de ser o licenciamento ambiental de competência da União, segundo art. 24, VI da CF/88. Além disso, haveria demora na tramitação dos pedidos de licença ambiental naquele Estado.

ADI
5015



Compensação de recuperação de reserva legal mediante depósito, em conta específica do Fundo Estadual do Meio Ambiente – Femam (MT).

A **ADI 5015** foi proposta pela Procuradoria Geral da República e trata da Lei Complementar nº 343/08 que instituiu o Programa Estadual de Regularização Ambiental Rural (MT Legal) e definiu normas a serem aplicadas ao licenciamento ambiental de imóveis rurais. Pela lei, a responsabilidade de preservação e manutenção da reserva legal poderia ser substituída por obrigação econômica, depósito no Fundo Estadual do Meio Ambiente – Femam. A ação traz tema já debatido no âmbito da ADI 4901, que analisou a constitucionalidade do Código Florestal (Lei nº 12.651/2012). Dentre as regras, a legislação previu a possibilidade de desoneração de responsabilidade pela não

proteção de reservas legais mediante compensação financeira. A ação representa um risco de *bypass* às regras do Código Florestal e dos termos da decisão adotada pelo Supremo na ADI 4901.

A **ADI 5547** possui relatoria de Edson Fachin e confronta Resolução nº 458/13, do CONAMA, que estabelece procedimentos para licenciamento ambiental em assentamentos de reforma agrária. Segundo a Procuradoria Geral da República, autora do caso:

ao fragmentar o licenciamento ambiental para assentamentos de reforma agrária e determinar como regra a realização de licenciamento simplificado, a resolução afrontou ainda os princípios constitucionais da vedação de retrocesso ambiental, da proibição de proteção deficiente e da exigência de estudo de impacto ambiental para atividades potencialmente poluidoras.

O CONAMA defendeu a Resolução, na medida em que ela estaria apenas

retirando controles considerados desnecessários, ponderando bens jurídicos constitucionais, diante de projetos de potencial poluidor pouco significativo, como pequenos assentamentos de reforma agrária em propriedades rurais que não cumpram a contento sua função social.

ADI
5547



Flexibilização de procedimentos para licenciamento ambiental em assentamentos de reforma agrária.

A tese jurídica na ação sustenta a proibição de retrocesso em matéria ambiental. A ação foi liberada para julgamento em 20/02/2020.

ADI
6288



*Em face da
Resolução do
Conselho Estadual
do Meio Ambiente
do Ceará
(COEMA/CE) nº
02/2019, que
"dispõe sobre os
procedimentos,
critérios e
parâmetros e
custos aplicados
aos processos de
licenciamento e
autorização
ambiental".*

Última ação a ser destacada neste tópico é a **ADI 6288**, que questiona a Resolução do Conselho Estadual do Meio Ambiente do Ceará (COEMA/CE) nº 02/2019. Esta resolução “dispõe sobre os procedimentos, critérios e parâmetros e custos aplicados aos processos de licenciamento e autorização ambiental no âmbito da Superintendência Estadual do Meio Ambiente – SEMACE”.

Duas principais questões são questionadas pelo PSOL, proponente da ação. Primeiro, a dispensa de licenciamento ambiental em algumas circunstâncias, com por exemplo, “plantio com uso de agrotóxicos”, que, embora seja de competência concorrente entre Estados e União, esta edita normas gerais e nesse caso o assunto de licenças já estaria estabelecido na Lei Complementar nº 140/11 e na Resolução CONAMA nº 237/97, que não dispensam o licenciamento. Segundo, teria havido a criação de novas licenças ambientais, que, segundo o proponente, “afrouxam, flexibilizam, diminuem as exigências para o licenciamento ambiental”. Assim, a Resolução violaria diversos princípios constitucionais, como do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, da obrigatoriedade da intervenção do Poder Público em matéria ambiental, da proibição de retrocesso e da prevenção e precaução.



PRESERVAÇÃO E IMPACTO AMBIENTAL

Uma parte das ações deste grupo envolve diretamente uma disputa sobre competências para se legislar em matéria ambiental. A Constituição Federal estabelece que a União tem matérias que são de sua competência privativa, como águas e energia, por exemplo (art. 22, IV, da CF/88). Contudo, também estabelece que Estados, Distrito Federal e Municípios possam criar legislações que tratem da proteção do meio ambiente e preservação de florestas, fauna e flora (Art. 23, VI e VII, da CF/88). Soma-se a isso a competência concorrente entre os entes para tratarem da responsabilidade por danos ambientais, proteção do patrimônio e conservação da natureza (art. 24, VI, VII e VIII, da CF/88). Ocorre que, embora haja a possibilidade que todos os entes tratem do tema, deve ser observada a prevalência de normas gerais editadas pela União sobre as demais (art. 24, §§ 1º a 4º, da CF/88), bem como o direito ao meio ambiente equilibrado (art. 225, da CF/88).

ADI
4757



Em face da Lei Complementar nº 140/11, que fixa normas para a cooperação entre União, Estados, DF e Municípios nas ações de proteção ao meio ambiente.

A **ADI 4757**, proposta pela Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Especialista em Meio Ambiente e PECMA (ASIBAMA Nacional), em 2012, discute diversos dispositivos da Lei Complementar nº 140/11²⁰, cujo tema é exatamente a distribuição de atividades de proteção do meio ambiente entre os entes federativos. O que demonstra a ASIBAMA Nacional é que, ao estabelecer normas distribuindo competências, a Lei Complementar acabou por limitar a atuação de cada ente da federação, que passou a poder exercer apenas a atividade descrita na lei, prejudicando deste modo a proteção integral e compartilhada do meio ambiente.

Por exemplo, impugna o art. 17, caput e §§ 2º e 3º, da Lei Complementar, que atribui apenas ao órgão responsável pelo licenciamento ou autorização a competência

²⁰ O pedido principal é de declaração da inconstitucionalidade integral uma vez que são muitos os artigos impugnados: arts. 4º, V, VI; 7º, XIV, “h” e parágrafo único; 17, caput e §§ 2º e 3º; 7º XIII e XIV; 8º XIII e XIV; 9º XIII e XIV; 14, §§ 3º e 4º; 15; 20; e 21.

para lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo para a apuração de infrações à legislação ambiental cometidas pelo empreendimento ou atividade licenciada ou autorizada. Ou seja, segundo a ASIBAMA Nacional, tal estipulação limitou que apenas o órgão licenciador da atividade possa apurar infrações ambientais, excluindo os demais entes federativos, prejudicando a proteção ambiental de modo integral e tornando as competências que deveriam ser comuns em privativas e excludentes²¹.

Além disso, teria limitado a atuação da União, que deveria ter uma posição geral e supletiva de fiscalização de atividades com impacto significativo, atrapalhando o pleno exercício de seu poder administrativo de polícia. Soma-se a isso o fato da Lei Complementar (art. 7º, XIV, “h” e parágrafo único) ter criado uma Comissão Tripartite, que passou a assumir atividades e competências que antes eram de atribuição do CONAMA, órgão consultivo do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA). Criticou ainda os dispositivos que permitem a delegação voluntária do dever de proteção ambiental de um ente para outro (art. 4º, V e VI, da LC) e também aquele que criou uma forma de prorrogação automática da licença ambiental caso haja inércia do Poder Público (art. 14, §4º, da LC). A relatora da ação é a ministra Rosa Weber.

A **ADPF 218**, por sua vez, foi proposta pelo Presidente da República em 2010 e questiona os arts. 1º, II e 5º, *caput* e parágrafo único, da Lei nº 3.224/08 do Município de Ponte Nova (MG), bem como a integralidade da Lei nº 3.225/08, do mesmo município. A primeira lei dispõe sobre preservação ambiental nas margens dos cursos d'água do rio Piranga no Município de Ponta Nova e a segunda declara esse trecho de rio como monumento natural e patrimônio paisagístico e turístico. Por trás do questionamento está o licenciamento ambiental da Usina Hidrelétrica de Baú 1, que depende da Bacia Hidrográfica do Rio Doce, onde também se localiza o Município de Ponte Nova.



Em face das Leis nº 3.224/08 e nº 3.225/08, do Município de Ponte Nova (MG), que dispões sobre preservação ambiental nas margens dos cursos d'água do rio Piranga e o declaram como monumento natural e patrimônio paisagístico e turístico.

²¹ Cita como precedente da não possibilidade de exclusão de entes da divisão da competência comum do art. 23, da CF, a ADI 2544 e da não redução do poder fiscalizatório a ADI 3540.

Questiona-se o artigo que trata das áreas de preservação permanente (APP) e veda a supressão de vegetação salvo em casos de “*extrema necessidade e interesse social*” (art. 1º, II, da Lei nº 3.224/08), uma vez que o Código Florestal (Lei nº 4.771/65²²), já havia determinado o conceito e a disciplina jurídica das APPs e tratou especificamente das obras para serviços de energia como uma hipótese de utilidade pública (art. 1º, §2º, IV, “b”, Lei nº 4.771/65). Além disso, impugna-se também por vício de competência a previsão de que deverá ser adotada a tecnologia menos impactante nas usinas hidrelétricas do território, com aprovação do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente (art. 5º, *caput* e § único, da Lei nº 3.224/08). Com relação à Lei nº 3.225/08, que declarou como monumento natural o trecho do Rio Piranga que corta o município, proibindo ações que possam descaracterizar sua paisagem, haveria afronta à ideia de desenvolvimento sustentável (art. 170, VI e 225, §1º, IV, da CF/88), às normas gerais de direito ambiental, além de ir de encontro a Lei nº 9.985/00, que trata da compensação ambiental em casos de licenciamentos com grande impacto. A relatoria é do ministro Gilmar Mendes.

A **ADI 4252²³**, de 2009, proposta pela PGR, tem por objeto o Código Estadual do Meio Ambiente de Santa Catarina (Lei Estadual nº 14.675/09) por violação às disposições presentes no Código Florestal (Lei nº 4.771/65), na Lei do Plano Nacional do Gerenciamento Costeiro (Lei nº 4.661/88), na Lei de Proteção à Mata Atlântica (Lei nº 11.428/06) e em Resoluções do CONAMA. Os artigos questionados tratam da exclusão do âmbito de proteção de “*áreas úmidas, ou banhados, de campos de altitude, ecossistema próprio das regiões de Mata Atlântica, de campos de dunas, de dunas, de cursos d’água, de florestas e de promontórios*” (art. 28, XV, XVI, XVII, XVIII, XX, XXII, XXX, XL, XLVII, LX, LXV e LXVI); da relativização de APPs (art. 28, §§1º, 2º e 3º)²⁴; de matas ciliares e faixas marginais ao longo de rios, cursos



Questionamento do Código Estadual do Meio Ambiente de Santa Catarina por violação ao Código Florestal à Lei do Plano Nacional do Gerenciamento Costeiro e à Lei de Proteção à Mata Atlântica.

²² Como esta é uma ação de 2010, a referência é feita ao Código Florestal de 1965.

²³ Apensada a esta ação está a ADI 4253.

²⁴ Tema já tratado na Resolução 369/2006 do CONAMA.

d'água, banhados e nascentes (art. 114)²⁵; da interferência no sistema de APPs (arts. 115 e 116); da admissão de “*manutenção das benfeitorias existente nas áreas consolidadas anteriores a presente Lei, desde que adotem tecnologias não poluidoras*” para uso econômico de APP (art. 118, X); da consideração de APP no imóvel para o “*cálculo da área de reserva legal quando a averbação da reserva legal ocorrer em outro imóvel*” (art. 121, parágrafo único); da proteção da Mata Atlântica (arts. 101 a 113); e da criação, implantação e gestão de unidades de conservação (art. 140). O relator é o ministro Celso de Mello.



Discussão se a competência é privativa da União ou concorrente para adoção de política pública que obrigue concessionária de energia elétrica a promover investimentos para preservação de mananciais hídricos em que houver a exploração.

A questão da competência também está diretamente presente na discussão do Recurso Extraordinário com repercussão geral (RE/RG) nº 827538²⁶, que discutia quem pode obrigar as concessionárias de energia elétrica a investir parte de sua receita na preservação dos mananciais hídricos explorados. O RE está sob relatoria do ministro Marco Aurélio e a questão específica diz respeito à constitucionalidade da Lei nº 12.503/97, do Estado de Minas Gerais. Por meio de uma ACP, o Ministério Público do Estado de Minas Gerais solicitou, com base na referida lei, que a Companhia Energética de Minas Gerais S/A (CEMIG) investisse 0,5% do valor total da receita operacional do ano anterior em favor da proteção e preservação ambiental dos mananciais hídricos dos

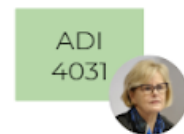
municípios de Uberaba, Água Comprida, Campo Florido e Veríssimo, desde 1997. Foi dado provimento ao recurso pelo Plenário Virtual em 12/05/2020 e fixada a seguinte tese de repercussão geral:

norma estadual que impõe à concessionária de geração de energia elétrica a promoção de investimentos, com recursos identificados como parcela da receita que aufera, voltados à proteção e à preservação de mananciais hídricos é inconstitucional por configurar intervenção indevida do Estado no contrato de concessão da exploração do aproveitamento energético dos cursos de água, atividade de competência da União, conforme art. 21, XII, 'b', da Constituição Federal.

²⁵ Tema já tratado nas Resoluções 303/02 e 369/06 do CONAMA.

²⁶ Relacionada a este RE há a Ação Cautelar nº 3699, que pede o efeito suspensivo a este recurso extraordinário (nº 827538).

Outra ação também aborda a questão da quantia destinada à proteção do meio ambiente diante de atividade exploratória. Na **ADI 4031**, a CNI questiona a Lei nº 6.986/07 do Estado do Pará, que estabelece uma indenização monetária pelos danos causados ao meio ambiente, independentemente da obrigação de reparo do dano (art. 38. II) em decorrência da lavra dos recursos minerais, promovendo alterações na Lei nº 5.887/95, que dispõe sobre a Política Estadual do Meio Ambiente do estado. Segundo a CNI, além da questão envolvendo a competência, ao cobrar essa indenização o legislador teria considerado ilícita a prática da lavra, em dissonância com o art. 176, da CF/88, e afrontaria o art. 225, §2º, da CF/88, que já estabelece o responsável pela exploração de recursos minerais deverá recuperar o meio ambiente atingido. A ação é de 2008 e está sob relatoria da ministra Rosa Weber.



Questiona a Lei nº 6.986/07, do Estado do Pará, que estabelece uma indenização monetária pelos danos causados ao meio ambiente, independentemente da obrigação de reparo do dano.



Discussão sobre a imprescritibilidade da pretensão de reparação civil de dano ambiental.

Em termos de danos ao meio ambiente, existe a discussão ainda sobre a imprescritibilidade da pretensão de reparação civil de dano ambiental. A questão aparece no Recurso Extraordinário com repercussão geral (**RE/RG**) nº **654833**, de relatoria do ministro Alexandre de Moraes, e tem como pano de fundo danos causados na exploração de terras indígenas por madeireiros nos anos de 1980 no Estado do Acre. A ação originária é uma ACP e em primeira instância a indenização foi fixada em:

R\$ 1,5 milhão por danos materiais decorrentes dos prejuízos causados com a extração ilegal de madeira, R\$ 3 milhões por danos morais em favor da comunidade indígena Ashaninka-Kampa, e mais R\$ 6 milhões para custear a recomposição ambiental, a serem repassados ao Fundo de Defesa de Direitos Difusos.

A questão da imprescritibilidade do dano ambiental foi afirmada pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) e é questionada pelas partes por contrariar o art. 37, §5º, da CF/88, que diz que a “a lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento”. Além disso, os fatos são anteriores à Constituição de 1988, devendo ser observado o prazo prescricional previsto na Lei da Ação Popular

(Lei nº 4.717/65), de cinco anos. Em 20/04/2020 foi dado provimento ao recurso pelo Plenário Virtual, tendo sido fixada a seguinte tese: “*é imprescritível a pretensão de reparação civil de dano ambiental*”.

Destaca-se ainda nesse grupo de ações a **ADI 6157**, que questiona a MP nº 884/2019, que por sua vez reeditou o projeto de lei de conversão da MP nº 867/2018, com o objetivo, conforme ressaltado pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB), “de ampliar o prazo de adesão ao Programa de Regularização Ambiental – PRA pelo proprietário ou posseiro rural inscrito no Cadastro Ambiental Rural (CAR) até 31 de dezembro de 2019, permitindo-se a prorrogação por mais um ano por ato do Chefe do Poder Executivo”. Em termos formais, a inconstitucionalidade se daria pela impossibilidade de reedição de medida provisória na mesma sessão legislativa (art. 62, CF/88). Em termos materiais, sustenta o partido que haveria retrocesso em matéria ambiental, porque a extensão do prazo desequilibra o sistema colocado pelo Código Florestal, “um balanceamento entre, de um lado, a aplicação de multas e o dever de reparar o dano (reflorestamento) e, de outro, a adesão ao Cadastro Ambiental Rural (CAR) e o Programa de Regularização Ambiental (PRA)”. A ação está sob relatoria do ministro Marco Aurélio.

Por fim, três ações diretas de inconstitucionalidade por omissão questionam, entre os anos de 2019 e 2020, a inércia da União frente ao combate à destruição do meio ambiente, especialmente em relação ao desmatamento crescente da Amazônia.

A primeira delas, **ADO 54**, questiona diretamente o Presidente da República, Jair Bolsonaro, e o Ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, pela omissão no combate ao desmatamento da Amazônia. Segundo o proponente, o partido político Rede Sustentabilidade, Presidente e Ministro não têm atuado no combate à destruição do meio ambiente, agindo, na verdade, de forma contrária, a começar por deslegitimar os dados do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE). A situação da Amazônia Legal já estaria trazendo consequências negativas ao país no âmbito do comércio internacional, além de caracterizar o descumprimento da Agenda 2030 da ONU, especialmente em relação ao objetivo de combater o desmatamento. Essas atitudes evidenciarão o descumprimento do art. 225, §1º, incisos VI e VII, da CF/88, que atribui ao Poder Público o dever de “promover a educação ambiental em todos os níveis de



Omissão
inconstitucional
frente ao
desmatamento da
Amazônia.

ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente” e “proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade”. O partido ainda faz algumas sugestões de medidas que devam ser adotadas pela União, como: “execução integral do orçamento dos órgãos ambientais”; “contratação de pessoal para as atividades de fiscalização ambiental na Amazônia” e “apresentação de plano de contingência para reduzir o desmatamento aos níveis encontrados em 2011, ou menores, e seu efetivo cumprimento em período razoável, sob pena de responsabilidade pessoal do Ministro e do Presidente da República”. Sem andamentos relevantes ainda, a ação está sob relatoria da ministra Cármen Lúcia.

Já as **ADOs 59** e **60** foram propostas por um grupo de partidos políticos - Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), Partido dos Trabalhadores (PT) e Rede Sustentabilidade - a fim de questionar a omissão em relação ao “Fundo Amazônia” e ao “Fundo Clima”, respectivamente. Na ADO 59, portanto, sob relatoria da ministra Rosa Weber, o pedido é de que haja a reativação do “Fundo Amazônia”, com a captação de novos recursos, repasses a projetos aprovados, avaliação de novos projetos e que não mais paralise suas atividades e “se abstenha de utilizar os recursos disponíveis no FUNDO para outros fins que não aqueles previstos no art. 1º, do Decreto nº 6.527, de 2008”. Na ADO 60, de maneira bastante semelhante, sob relatoria do ministro Roberto Barroso, o pedido também é de reativação do “Fundo Clima”, com a captação de novos recursos e apresentação “em até 30 (trinta) dias o Plano Anual de Aplicação de Recursos do FUNDO CLIMA para o ano de 2020, e se abstenha de não elaborar os Planos subsequentes, relativos aos anos de 2021 e 2022”. As ações geraram um ciclo de audiências públicas no Supremo Tribunal Federal durante o mês de outubro de 2020.

ADO
59



*Omissão inconstitucional
diante da paralisação do
“Fundo Amazônia”.*

ADO
60



*Omissão inconstitucional
diante da paralisação do
“Fundo Clima”.*



RECURSOS HÍDRICOS

A questão da competência para legislar sobre recursos hídricos dominou as ações destacadas neste grupo. A disputa envolve a previsão do art. 22, IV, da CF/88, que determina a competência privativa da União para legislar sobre águas e energia, e também do art. 21, XIX, da CF/88, que prevê sua competência para “*instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso*”. A partir dessa estipulação, inclusive, já houve a edição pela União da Lei nº 9.433/97, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) e criou o Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos (SNGRH). As ações, então, discutem a constitucionalidade de leis estaduais que teriam confrontado estes dispositivos quando do exercício da sua competência concorrente para legislar sobre diversas questões de conservação, proteção do meio ambiente e responsabilidade por danos ambientais, disposto no art. 24, VI e VIII, da CF/88. Os autores das ações sustentam, em geral, que embora as leis estaduais possam também tratar dos temas relacionados aos recursos hídricos, não poderiam fazê-lo contrariando a competência privativa da União e os termos das legislações federais existentes.



Em face da Lei nº 8.119/02, do Estado do Rio Grande do Norte, “que estabeleceu normas para ligações de água em residências localizadas nas zonas rurais do estado”

A **ADI 2691** foi proposta pelo Governador do Estado do Rio Grande do Norte em 2002 e questiona a Lei nº 8.119/02 de seu estado. Esta determinou:

que todas as residências localizadas nas zonas rurais ao longo de todo o Sistema Adutor do Estado do Rio Grande do Norte e que estejam situadas à uma distância de até 1.000 (mil) metros da tubulação principal, poderão, a seu critério, usufruir do benefício de utilização da água potável, exclusivamente para consumo residencial (art. 1º).

Além disso, atribuiu à Companhia de Águas e Esgotos do estado (CAERN) o gerenciamento da instalação do ramal d'água (art. 2º, *caput*). O que sustenta o proponente é que a questão da gestão dos recursos hídricos é cara ao Nordeste brasileiro, por questões de seca

e de distribuição desigual. Já haveria então um sistema de adutoras funcionando para equacionar todos os problemas, garantindo o desenvolvimento sustentável, e o disposto na lei impugnada pode comprometê-lo integralmente. O relator é o ministro Gilmar Mendes.

Há ainda a **ADI 5025**, proposta em 2013 e sob relatoria do ministro Marco Aurélio, em que a PGR questiona os art. 20, §1º, 23, *caput*, §§1º a 3º e art. 24, da Lei nº 2.406/02, do Estado do Mato Grosso do Sul. Neste caso, a inadequação da norma estadual seria com relação ao tratamento da outorga de direito de uso e cobrança pelo uso da água. Segundo o autor, Lei nº 9.433/97 já trataria expressa e exaustivamente sobre as hipóteses de dispensa de outorga, nos casos de uso dos recursos por pequenos núcleos populacionais rurais e também com relação a derivações, captações, lançamentos e acumulações de volumes de água insignificantes (art. 12, §1º, I, II e III). Além disso, também estabeleceria que o uso dos recursos hídricos sujeitos à outorga serão cobrados (art. 20). A lei impugnada, contudo, teria aumentado o rol de casos em que existe dispensa da outorga e isenção de cobrança de uso, como nos casos de isenção para *“as capacitações e derivações empregadas em processo produtivo agropecuário, assim como os usos destinados à subsistência familiar rural ou urbana”*, para as *“agroindústrias que dispuserem de sistema próprio de captação, tratamento e reciclagem de água”* e também aos os *“produtores rurais que mantiverem sistema de irrigação de lavouras”*. Destaca a PGR que essa previsão acaba por excluir do sistema de gestão de recursos hídricos a agropecuária, atividade econômica mais importante no estado.



Discute a Lei nº
2.406/02, do Estado do
Mato Grosso do Sul,
que trata das
“hipóteses de isenção
de cobrança pelo uso
dos recursos hídricos
no estado”.

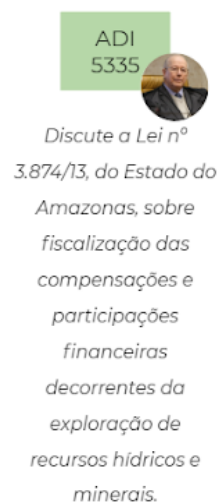
Outro conjunto de ações também discute a questão de competência acima trazida, acrescida de uma questão sobre fiscalização, arrecadação e controle da exploração de recursos hídricos e minerais. Neste debate também seria ressaltada a competência privativa da União para legislar sobre águas, energia, jazidas, minas e outros recursos minerais (art. 22, IV e XII, da CF/88). Além disso, embora lagos, rios, correntes de água e potenciais de energia hidráulica sejam considerados bens da

União (art. 20, III e VIII, da CF), cabe aos Estados, Distrito Federal e Municípios registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões e explorações dos recursos minerais e hídricos (art. 23, IX, da CF), diante de seu direito de

participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração (art. 20, §1º, da CF).

Contudo, essa legislação estadual, distrital ou municipal não poderia contrariar lei federal sobre o tema. Ações equivalentes foram propostas sobre taxas de fiscalização de atividade de mineração e de geração de energia, detalhadas oportunamente neste relatório.

Sobre isso trata a **ADI 5335**, de autoria da PGR no ano de 2015, que impugnou a Lei nº 3.874/13 do Estado do Amazonas, que “dispõe sobre procedimentos de fiscalização das compensações e participações financeiras decorrentes das concessões, permissões, cessões e outras modalidades administrativas para exploração de recursos hídricos e minerais, inclusive petróleo e gás natural”. Alega a PGR que houve usurpação de competência da União para tratar do tema. O relator desta ação é o ministro Celso de Mello.



Relacionado a este mesmo conflito destaca-se a **ADI 5374**, proposta pela CNI em 2015. Esta ação tem um foco maior na discussão tributária, já que questiona a Lei nº 8.091/14, do Estado do Pará, que instituiu a “Taxa de Controle, Acompanhamento e Fiscalização das Atividades de Exploração e Aproveitamento de Recursos Hídricos - TFRH” e também o “Cadastro Estadual de Controle, Acompanhamento e Fiscalização das Atividades de Exploração e Aproveitamento de Recursos Hídricos - CERH”²⁷.

²⁷ A CNI também pede a declaração dos arts. 13 e seguintes da Lei nº 8.091/14 e do Decreto nº 1.227/15, por arrastamento, uma vez que eles dependeriam da taxa questionada.

Essa cobrança da taxa também tem como pano de fundo a atividade fiscalizatória do estado com relação aos recursos hídricos e minerais. A CNI também destaca que embora os estados possam exercer atividade de fiscalização (art. 23, XI, da CF/88), é preciso entender que ela deva ser entendido em conjunto com outros dispositivos da Constituição Federal (arts. 20, III, VIII e §1º e 22, IV) que tratam dos bens pertencentes à União, como rios, lagos, correntes de água, potenciais de energia hidráulica e sua competência privativa para legislar sobre águas e energia.

No mais ainda destaca que, além da questão de competência, a legislação estadual deve respeitar materialmente a federal, neste caso a Lei nº 9.433/97 (art. 21, XIX, da CF/88). Deste modo, também essa possibilidade de fiscalização não se configura como poder de polícia que possa permitir a instituição de taxas. O ministro Roberto Barroso é o relator desta ação e concedeu liminar em 13/12/2018, suspendendo a lei em questão.

Por fim, cabe destacar uma última ação neste grupo, que trata da questão da cessão dos bens de uso comum do povo. A **ADI 4970**, proposta em 2013 e de autoria da PGR, questiona o art. 10, da Lei nº 12.058/09, que adicionou um parágrafo ao art. 18 da Lei nº 9.636/98. Esta lei *“dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União”*. O novo parágrafo passou a determinar que:

o espaço aéreo sobre bens públicos, o espaço físico em águas públicas, as áreas de álveo de lagos, rios e quaisquer correntes d'água, de vazantes e de outros bens do domínio da União, contíguos a imóveis da União afetados ao regime de aforamento ou ocupação, poderão ser objeto de cessão de uso.

O que mostra a PGR é que a lei apenas permitiria esse tipo de cessão quando configurado o *“interesse público ou social ou de aproveitamento econômico de interesse nacional”* (art. 18, *caput*, inciso II, e § 2º da Lei nº 9636/98). Com a nova redação, contudo, a privatização dos bens públicos de uso comum do povo passou a



Questiona a Lei nº 8.091/14, do Estado do Pará, que instituiu a “Taxa de Controle, Acompanhamento e Fiscalização das Atividades de Exploração e Aproveitamento de Recursos Hídricos - TFRH, e o Cadastro Estadual de Controle, Acompanhamento e Fiscalização das Atividades de Exploração e Aproveitamento de Recursos Hídricos - CERH”

ADI
4970



Em face da Lei Federal nº 12.058/09, que adicionou um parágrafo ao art. 18 da Lei Federal nº 9.636/98. Esta lei “dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União”.

ser possível a *“em detrimento do interesse social e coletivo e da preservação do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”*. Em termos práticos, diz o proponente que isso permitiria a instalação de marinas ou outras construções nas margens de rios ou até mesmo *“rampas e ocupações diversas nas praias”*, sem qualquer conotação de interesse público”.

Além desse questionamento material, a PGR ainda alega um problema formal nessa alteração. Isso porque a Lei nº 12.058/09 é fruto da conversão da Medida Provisória nº 462/2009, que tinha como objeto principal o apoio financeiro da União aos entes que *“recebem recursos de participação dos Municípios (FPM), no exercício de 2009, com o objetivo de superar dificuldades financeiras emergenciais”*. Deste modo, sustenta o proponente que

houve a inclusão, por meio da emenda de parlamentares, de uma matéria distinta do propósito da MP, afrontando o devido processo legislativo (arts. 59 e 62, da CF/88) e o princípio da separação dos poderes (art. 2º, da CF/88).



MINERAÇÃO, COMBUSTÍVEIS FÓSSEIS E SETOR ENERGÉTICO



Competência do Estado para ações de fiscalização de atividades de mineração, geração de energia e exploração de petróleo e gás

As ações diretas de inconstitucionalidade **ADI 4785**, **4786**, **4787**, propostas pela Confederação Nacional da Indústria, referem-se à mesma questão: instituição, por legislação estadual, de Taxa de Controle, Acompanhamento e Fiscalização das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Aproveitamento de Recursos Minerais – TFRM.

 <p>ADI 4785</p>	<p><i>Instituição a Taxa de Controle, Acompanhamento e Fiscalização das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Aproveitamento de Recursos Minerais – TFRM por lei estadual (MG).</i></p>	 <p>ADI 4786</p>	<p><i>Instituição a Taxa de Controle, Acompanhamento e Fiscalização das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Aproveitamento de Recursos Minerais – TFRM por lei estadual (PA).</i></p>	 <p>ADI 4787</p>	<p><i>Instituição a Taxa de Controle, Acompanhamento e Fiscalização das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Aproveitamento de Recursos Minerais – TFRM por lei estadual (AP).</i></p>
---	---	---	---	---	---

Ainda que o debate central colocado nas ações paire sobre a possibilidade de instituição de referida taxa a partir de poder de polícia fiscalizatório e a sua base de cálculo, todas as ações articulam o argumento de que aos Estados não cabe o poder de fiscalização da atividade de mineração.

Por exemplo, trecho na petição inicial da ADI 4786, referente à legislação do Pará, diz que

quando muito, poderá o Estado fiscalizar o exato cumprimento dos termos do contrato de concessão, do qual não é parte, à luz da legislação federal, que também não lhe cabe ajustar, aclarar, adicionar e, muito menos, modificar. Não há, portanto, qualquer restrição à esfera de liberdade, à autonomia privada. De outro lado, o proveito do Estado é meramente arrecadatório, não cabendo falar em assegurar o bem-estar geral ou a realização de direitos fundamentais e democracia.

Para corroborar tal posição, parecer levado aos autos pela CNI aponta que:

não tem consistência jurídica, a meu ver, o fato de a mineração causar danos ambientais e mesmo impactos sociais nos Estados onde estão situadas as minas e jazidas. A reparação desse dano ambiental se faz por intermédio da Compensação Financeira pela Exploração dos Recursos Minerais (CFEM), prevista no art. 20, § 10, da Constituição.

ADI
5489



*Taxa de Controle,
Monitoramento e
Fiscalização
Ambiental das
Atividades de
Geração,
Transmissão e ou
Distribuição de
Energia Elétrica de
Origem Hidráulica,
Térmica e
Termonuclear
(TFGE) (RJ).*

A Advocacia-Geral da União reconhece a competência estadual na fiscalização de atividade de mineração, já que são “*atividades supostamente geradoras de danos ambientais, sociais e econômicos*”, mesma linha seguida pela Procuradoria Geral da República ao afirmar que a impõe aos Estados um dever de fiscalização e, para tanto, deve permitir os meios para isso, como a instituição de taxas, como consta em suas manifestações na ADI 4785.

O mesmo debate, sobre o alcance dos poderes fiscalizatórios dos Estados, está presente nas ações **ADI 5480** e **5512**, sobre a Taxa de Controle, Monitoramento e Fiscalização Ambiental das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e

Produção de Petróleo e Gás (TFPG) e na **ADI 5489** sobre a instituição Taxa de Controle, Monitoramento e Fiscalização Ambiental das Atividades de Geração, Transmissão e ou Distribuição de Energia Elétrica de Origem Hidráulica, Térmica e Termonuclear (TFGE), todas ações relativas ao Estado do Rio de Janeiro. As ADIs 5480 e 5512 foram julgadas procedentes pelo Plenário Virtual, em 20/04/2020, sendo declarada a inconstitucionalidade da Lei nº 7.182/2015 do Estado do Rio de Janeiro.

ADI 5480
ADI 5512



*Instituição a Taxa
de Controle,
Monitoramento e
Fiscalização
Ambiental das
Atividades de
Pesquisa, Lavra,
Exploração e
Produção de
Petróleo e Gás
(TFPG) (RJ).*



GOVERNANÇA

Este tópico de governança envolve discussões sobre a competência do Ministério Público (MP) em questões ambientais, audiências públicas regionais e prioridades no orçamento, interiorização da Defensoria Pública da União (DPU) e ainda ações mais recentes sobre preservação ambiental e sociedade civil.



MINISTÉRIO PÚBLICO

Duas ações envolvem competência do MP. Elas foram destacadas por se relacionarem diretamente com as questões ambientais. Ambos os casos ampliam a competência, a participação e os instrumentos que o MP pode se valer no exercício de suas funções. Os casos levam a uma reflexão sobre o tamanho do papel desempenhado por este órgão na proteção dos direitos socioambientais.

A primeira, **ADI 3161**, proposta pela Procuradoria-Geral da República em 2004, questiona o art. 263, §2º, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro²⁸. O art. 263, *caput*, cria o Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano (FECAM), que tem como finalidade a “*implementação de programas e projetos de recuperação e preservação do meio ambiente, bem como de desenvolvimento urbano*”. Seu parágrafo 2º, impugnado, estabelece que o MP, bem como representantes da comunidade, farão parte do Conselho que disciplinará a utilização dos recursos deste Fundo. A PGR alega que o dispositivo incorre em inconstitucionalidade formal, por ser necessária lei complementar para tratar da organização, atribuições e estatuto do MP (art. 128, §5º, CF). Sustenta também a existência de inconstitucionalidade material. Embora a Constituição

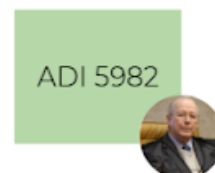


Questiona dispositivo da Constituição do Estado do Rio de Janeiro que cria o Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano (FECAM) e coloca o MP como parte do Conselho que disciplinará a utilização de seus recursos.

²⁸ O questionamento já feito em face da redação dada pela Emenda Constitucional nº 15/00.

não tenha sido exaustiva em seu texto sobre as competências do MP, conforme art. 129, inciso IX, este mesmo inciso vedou a possibilidade de representação judicial e consultoria jurídica de entidades públicas, que seria, segundo o PGR, o caso do art. 263, §2º, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. Ação está sob relatoria do ministro Marco Aurélio.

A segunda delas, **ADI 5982**, é de autoria do Governador do Estado de Santa Catarina e mais recente, do ano de 2018 e o relator é o ministro Celso de Mello. Questiona por sua vez o art. 8º, II e III, da Lei Complementar nº 75/93, que *“dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União”*. Especificamente os dispositivos impugnados tratam da competência do MP para *“requisitar informações, exames, perícias e documentos de autoridades da Administração Pública direta ou indireta”* (inciso II) e *“requisitar da Administração Pública serviços temporários de seus servidores e meios materiais necessários para a realização de atividades específicas”* (inciso III), nos procedimentos de sua competência.



Questiona a Lei Complementar nº 75/93 nos pontos que tratam da possibilidade do MP fazer requisições.

Ressalta o governador que a possibilidade do MP fazer requisições de informações e documentos para instruir seus procedimentos administrativos está prevista na Constituição Federal, em seu art. 129, VI. Tema também é tratado na Lei nº 7.347/85, da Ação Civil Pública (ACP), que estabelece que a instituição poderá *“requisitar, de qualquer organismo público ou particular, certidões, informações, exames ou perícias, no prazo que assinalar, o qual não poderá ser inferior a 10 (dez) dias úteis”* (art. 8º, §2º). Segundo o governador, contudo, a Lei Complementar nº 75/93, destoaria do que estabelecem a Constituição Federal e Lei da ACP sobre requisição de documentos já prontos apenas para a instrução de procedimentos, ao oportunizar que o MP solicite materiais ainda não produzidos ou possa se valer temporariamente dos servidores e de meios materiais para suas atividades. Ademais, não concorda com a possibilidade da Lei Complementar estabelecer que o não cumprimento dessas requisições acarretará em sanções ao órgão intimado, responsabilizando quem desse causa à falta injustificada ou ao retardamento indevido.

O governador conta que essa disposição normativa tem gerado um conflito em seu estado, pois o MPF da região da Grande Florianópolis tem se utilizado das requisições para fazer diversas solicitações ao Instituto de Meio Ambiente do Estado de Santa Catarina (IMA), como a realização de vistorias, confecção de laudos periciais, recuperação ambiental e suspensão de licenças, impondo sua própria agenda ao instituto, que teria deixado de cumprir as atribuições previstas na Lei Estadual nº 17.354/17, que o criou. Deste modo, indica que o dispositivo feriria a independência dos poderes (art. 2º, da CF/88) e extrapolaria a previsão constitucional de requisição de documentos e informações (art. 129, inciso VI, da CF/88), que segundo o governador, faria referência dados já consolidados, passando a abarcar também novos exames e perícias. Segundo ele, apenas o Poder Judiciário poderia, mediante provocação em ação civil pública, requerer a realização de determinada providência. Além disso, a disciplina sobre servidores públicos estaduais é de legislação cuja competência é privativa do Chefe do Poder Executivo (art. 61, §1º, inciso II, letra “c”, da CF/88²⁹), havendo violação formal com a determinação de que é possível a requisição temporária de servidores. Por fim ainda ressalta violação ao princípio federativo (arts. 1º, caput, e 25, caput, da CF/88).



AUDIÊNCIAS PÚBLICAS REGIONAIS E ORÇAMENTO

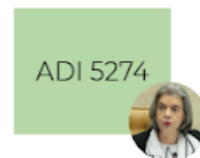
A temática das audiências públicas regionais e sua influência no orçamento do ente federativo está presente na **ADI 5274**. Também proposta pelo Governador do Estado de Santa Catarina, em 2015, e sob relatoria da ministra Cármen Lúcia, a ação questiona os arts. 102-A e 102-B da Constituição de seu estado³⁰. Estes artigos estabelecem que a Assembleia Legislativa poderá incluir (como emenda) as prioridades estabelecidas nas audiências públicas regionais, caso elas não estejam presentes integralmente nos projetos do Plano Plurianual e da Lei Orçamentária Anual (art. 120-A). Além disso, determinam que essas questões advindas das audiências serão de “*execução impositiva*” (art. 120-B, *caput*) e que “*as dotações referentes às prioridades eleitas nas audiências públicas regionais poderão ser contingenciadas na*

²⁹ Embora o artigo fale de iniciativa privativa do Presidente da República, o governador cita como precedente a ADI 895 em que ficou determinado que esta é uma norma de reprodução obrigatória para os estados.

³⁰ O questionamento já feito em face da redação dada pela Emenda Constitucional nº 70/14.

forma da lei complementar de que trata o art. 163 da Constituição Federal” (art. 120-B, §3º).

O Governador ressalta que a matéria em questão é de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo³¹, havendo afronta à separação dos poderes (art. 2º, da CF/88). Além disso, os dispositivos teriam alterado a natureza autorizativa da Lei Orçamentária, transformando-a em impositiva ao Executivo³². Sustenta que o orçamento deve respeitar um equilíbrio, sendo apenas uma previsão de receitas e despesas, e que as emendas à proposta de orçamento só podem ser aprovadas se indicarem os recursos necessários e respeitarem o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (art. 166, § 3º e § 4º, da CF/88). Por fim ainda ressaltou que é proibida a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa (art. 167, IV, da CF/88)³³.



Questiona dispositivos da Constituição do Estado de Santa Catarina que torna obrigatória a presença das prioridades estabelecidas nas audiências públicas regionais no Plano Plurianual e da Lei Orçamentária Anual.

O destaque a essa ação se deu pela discussão sobre a formulação participativa do orçamento estadual, que está presente na Constituição do Estado de Santa Catarina e foi questionado pelo seu governador. As audiências públicas regionais geram a possibilidade de que os diferentes interesses dos habitantes do estado possam ser indicados, de modo que as necessidades sejam evidenciadas e os recursos alocados de maneira mais adequada.



INTERIORIZAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO

A questão que envolve a Suspensão de Tutela Antecipada (**STA** 800) teve início quando o Ministério Público Federal (MPF) ingressou com uma ação civil pública³⁴ em face da União (Advocacia Geral da União e Estado do Rio Grande do Sul), com o pedido de que ela fosse condenada a fornecer o atendimento pela Defensoria Pública da

³¹ Cita a decisão na ADI 103-5 em que ficou estabelecido que esta seria uma norma de adoção obrigatória pelos estados.

³² Sobre essas questões, cita como precedentes as ações: ADI 1759, ADI 231-7 e ADI 1606.

³³ Cita como precedentes: ADI 103, ADI 1848, ADI 2108, ADI 1374.

³⁴ Ação Civil Pública nº 5000956-46.2015.4.04.7116.

União (DPU), por meio direto ou convênio, para a população da Subseção Judiciária de Cruz Alta (RS). O juiz federal da 1ª Vara Federal de Cruz Alta deferiu o pedido de antecipação de tutela, dando 90 dias de prazo para que se começasse o atendimento solicitado, sob pena de multa no valor de R\$ 10.000,00 por dia de atraso. Contra essa decisão a União interpôs agravo de instrumento³⁵ e o desembargador federal do Tribunal Regional Federal 4º Região manteve a decisão, apenas reduzindo o valor da multa pelo descumprimento. Em face desta última decisão que a DPU requereu esta suspensão da tutela antecipada em julho de 2015.

A DPU primeiro destaca que o STF já decidiu anteriormente sobre a matéria, no julgamento da Suspensão de Liminar nº 866/ES. O STF considerou naquele momento constitucional a questão, por envolver ofensa à autonomia da DPU (art. 34, da CF/88), cabendo a ela decidir onde alocar seus defensores. Alega então, na STA 800, que houve novamente a violação da autonomia, tendo a decisão sulista substituído a do Defensor Público Geral Federal na escolha de quais cidades devem receber o atendimento da DPU. Alega que existe um problema grave de orçamento da instituição, que não tem capacidade de atender toda a demanda existente em todas as cidades do país, por isso acabam por seguir alguns critérios como demanda populacional, IDH, número de órgãos jurisdicionais. Destacou ainda que também existe a atenção para algumas peculiaridades regionais como

Varas Federais em regiões de fronteira com grande número de demandas criminais, locais com sede de comunidades indígenas ou quilombolas, ou em localidades com Presídios Federais.

A alocação com base na decisão judicial acaba por gerar, segundo a DPU, o prejuízo do interesse público e da ordem administrativa, tirando defensores de locais com mais urgência, agravando “*problemas de gestão pessoal, inclusive de natureza orçamentária*”³⁶.



Pedido de suspensão de decisão que determinou que a DPU comece a prestar, em 90 dias e sob pena de multa, atendimento para a população da Subseção Judiciária de Cruz Alta (RS).

³⁵ Agravo de Instrumento nº 501533-23.2015.404.0000/RS.

³⁶ Cita como precedentes a STA 183 e a SL 213.

Em 05/08/2015 a então Presidente do STF, ministra Cármen Lúcia, deferiu a suspensão da tutela antecipada requerida. Ressaltou que se trata de uma questão constitucional por haver ofensa à autonomia da DPU (art. 134, da CF/88), pois quem deve decidir onde alocar os defensores deve ser a própria instituição. Além disso, destacou a “ocorrência de lesão à ordem, à saúde, à segurança ou à economia públicas” e citou a decisão da ministra Ellen Gracie na STA 183/RS, que, no mesmo sentido, destaca a escolha de onde alocar o defensor uma atribuição que se encontra dentro do “juízo discricionário de conveniência e oportunidade” da DPU, sendo a decisão questionada uma interferência direta na “na destinação do limitado número de Defensores Públicos de que dispõe a União”. Essa ação tornou-se relevante pela sua matéria, pensando na distribuição do serviço da Defensoria Pública da União em locais onde há mais urgência, como, por exemplo, locais com sede de comunidades indígenas ou quilombolas, mas também pela sua amplitude. Foi destacado pela DPU que o MPF propôs 58 ACPs em todo o país com a mesma demanda e diante do deferimento da suspensão de tutela antecipada pela Presidência do STF foram interpostos diversos pedidos de extensão da decisão para outras liminares que haviam decidido no mesmo sentido.



PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE E SOCIEDADE CIVIL

Outras três arguições de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) questionam Decretos Federais editados na Presidência de Jair Bolsonaro que causam alterações que podem gerar grandes impactos na proteção do meio ambiente, considerando especialmente o papel da sociedade civil nesse contexto.

A **ADPF 592**, proposta pela Rede Sustentabilidade, tem como objeto o Decreto Federal nº 9.760/2019, “que dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente e estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações”. Segundo o partido político, o Decreto criou o Núcleo de Conciliação Ambiental e assim estabeleceu que “após a lavratura do auto de infração ambiental, o autuado deverá ser notificado para, querendo,



Em face do Decreto Federal nº 9.760/2019, “que dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente e estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações”.

comparecer ao órgão ambiental em data agendada para participar de audiência de conciliação”. Os questionamentos formulados pelo partido se dão pela “violação aos princípios constitucionais da legalidade, primazia do interesse público, finalidade e eficiência” da Administração Pública.

ADPF
623



Em face do

*Decreto Federal nº
9.806/2019, que
dispõe “sobre a
composição e o
funcionamento do
Conselho Nacional
do Meio Ambiente
- Conama”.*

Já a **ADPF 623**, de autoria da PGR, questiona o Decreto Federal nº 9.806/19, que dispõe “sobre a composição e o funcionamento do Conselho Nacional do Meio Ambiente - Conama”, esvaziando a participação da sociedade civil e, conseqüentemente, o “caráter democrático participativo do CONAMA”. Ressalta a PGR a importância do conselho enquanto “órgão essencial à proteção do meio ambiente” e, portanto, ressaltando que “as alterações trazidas pelo Decreto impugnado, além de violarem o preceito fundamental da igualdade, ferem frontalmente o princípio da participação popular direta, prejudicando substancialmente a formulação de políticas que tenham como objetivo a proteção do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”.

Por fim, a **ADPF 651**, novamente da Rede Sustentabilidade, que impugna o Decreto Presidencial nº 10.224/2020, que, segundo o partido, excluiu a sociedade civil do conselho deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiental (FNMA). Ressalta que o conselho cumpre “obrigação imposta à coletividade, juntamente com o Estado, de defender o meio ambiente, garantindo sua preservação para as gerações futuras, conforme preceitua o art. 225 da Constituição Federal”. Haveria, assim, violação dos princípios de democracia participativa, da igualdade e do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

ADPF
651



*Em face do
Decreto
Presidencial nº
10.224/2020 que
excluiu a
sociedade civil do
conselho
deliberativo do
Fundo Nacional do
Meio Ambiental
(FNMA).*

As ADPFs 592 e 623 estão sob relatoria da ministra Rosa Weber e a ADPF 651 da ministra Cármen Lúcia. Nenhuma delas conta com andamentos relevantes.



Amicus curiae, é a expressão em latim para “amigo da corte”³⁷. Normalmente, é a pessoa jurídica ou grupo que não é parte (autora ou ré no processo), mas possui interesse na caso e, por isso, apresenta argumentos, informações e posicionamentos que são levadas ao juiz no intuito de influenciar a sua decisão³⁸. No STF, os *amici curiae* estão previstos nas leis que regulam o processo de controle de constitucionalidade, Leis nº 9.868/99 e nº 9.882/99. O Novo Código de Processo Civil ampliou a possibilidade de seu uso em todas as ações, a qualquer momento³⁹.

Os critérios previstos na legislação brasileira para a admissão de um *amicus curiae* são a relevância do tema e a representatividade do postulante, cabendo ao relator analisá-las e deferir, em caráter irrecorrível, a participação. As capacidades dos *amici curiae* no processo foram construídas pela jurisprudência ao longo dos anos. Desta forma, hoje, elas incluem a possibilidade de sustentação oral, audiências em gabinetes e juntada de documentos e informações a qualquer momento⁴⁰.

O presente estudo apresenta um levantamento dos atores que se manifestaram nas ações selecionadas e constantes do Banco de ações - Agenda Socioambiental no

³⁷ Segundo a Legal Information Institute of Cornell Law School: “Latin for “friend of the court.” Plural is “amici curiae.” Frequently, a person or group who is not a party to an action, but has a strong interest in the matter, will petition the court for permission to submit a brief in the action with the intent of influencing the court's decision. Such briefs are called “amicus briefs”. CORNELL LAW SCHOOL. Legal Information Institute. Amicus Curiae. 2017. Disponível em: https://www.law.cornell.edu/wex/amicus_curiae. Último acesso em: 26/04/2019.

³⁸ Neste ponto, é importante destacar que o uso da ferramenta do *amicus curiae* não é o único caminho formal e institucional possível para a participação social que visa influenciar decisão de ministros e ministras do STF. O uso das audiências públicas também deve ser aqui destacado, especialmente quando se pensa em litígios estratégicos. No caso dos direitos socioambientais, por exemplo, já houve alguns casos em que foram convocadas audiências públicas, como nas ações sobre importações de pneus usados (ADPF 101), proibição do uso de amianto (3937), campo eletromagnético de linhas de transmissão de energia (RE 627.189), queimadas em canaviais (RE 586.224), e Novo Código Florestal (ADIs 4901, 4902, 4903 e 4937). Para saber mais sobre o uso das audiências públicas no STF como ferramenta para a realização de lobby, bem como para maiores detalhes sobre essas audiências públicas, veja Guimarães (2017).

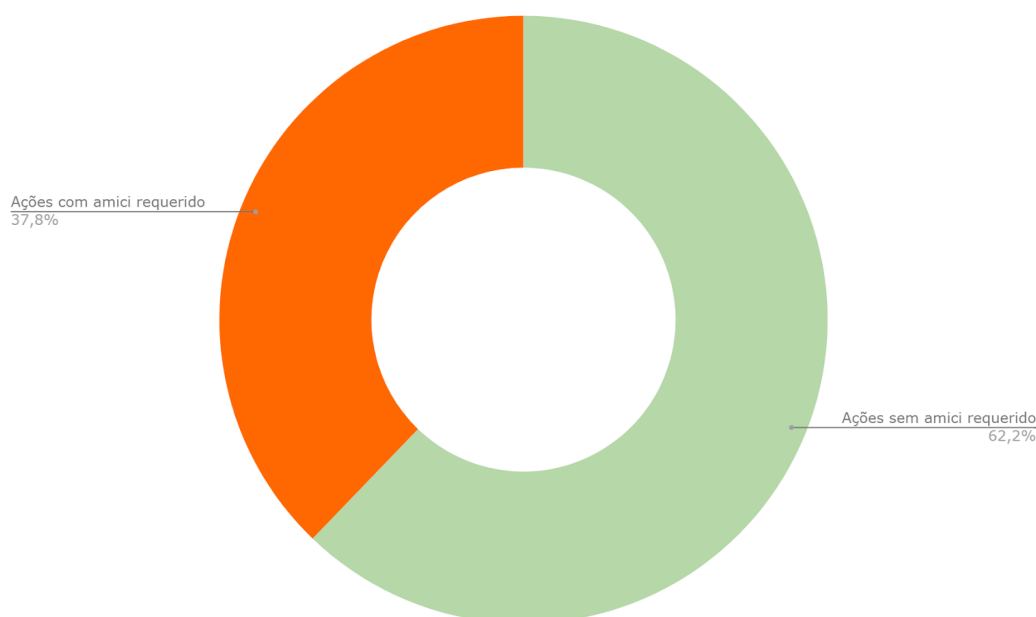
³⁹ Essa previsão encontra-se no art. 138 do Novo Código de Processo Civil. Para maiores detalhes, vide nota a esse respeito na primeira parte do estudo.

⁴⁰ Para saber mais sobre as capacidades institucionais do instrumento do *amicus curiae* no tribunal, ver Almeida (2019).

STF, classificados nas categorias propostas por Almeida (2015). A partir desses dados, é possível conhecer a dimensão das ações nas quais já há participação de pessoas e/ou grupos, como também quais são os atores mais e menos recorrentes que buscam essa via de participação. Informações dessa natureza são relevantes para um estudo estratégico no momento de se atuar dentro e fora de litígios de impacto⁴¹.

Das 365 ações selecionadas neste estudo, 37,80% (138) possuem ao menos um *amicus curiae* requerido. O número está um pouco acima da média (cerca de 33%) apontada por Almeida (2015), o que indica a relevância das ações selecionadas⁴².

Gráfico 11. Quantidade de ações com e sem *amici curiae*.



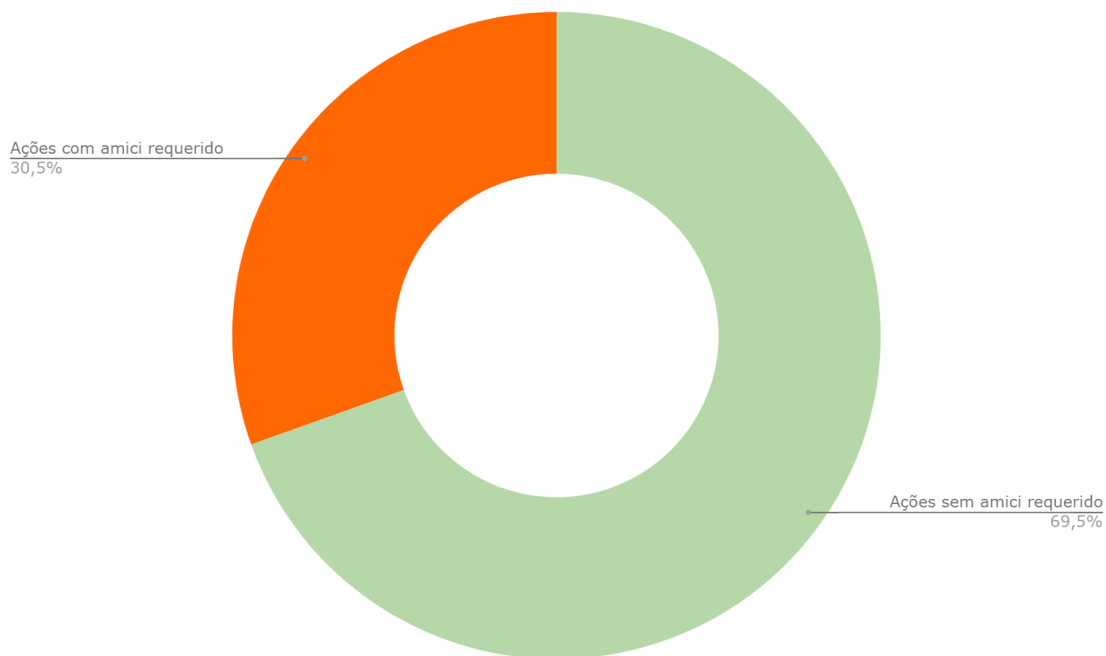
Fonte: Elaboração própria, 2020.

⁴¹ Sobre advocacia e litigância estratégica, ver Vieira e Almeida (2011) e Guimarães (2018).

⁴² Além disso, considerando pesquisas também elaboradas pelo Supremo em Pauta da FGV Direito SP, que se valeram da mesma metodologia utilizada neste levantamento, é de se destacar que para o tema de direitos da criança e do adolescente a porcentagem de participação nas ações era de 33,7% (pedidos em 68 de 202 ações), para o tema de sustentabilidade das organizações da sociedade civil, 27,22% (pedidos em 43 de 158 ações) e para o tema da agenda antidiscriminação, 61,6% (pedidos em 98 de 159 ações). Cf. ALMEIDA, E. M. ; GUIMARAES, L. G. ; FERRARO, L. P. ; MARIN, J. F. M. . Agenda dos Direitos da Criança e do Adolescente no Supremo Tribunal Federal. 1ª. ed. São Paulo: Instituto Alana, 2019. v. 1. 176 p.; ALMEIDA, E. M. ; FERRARO, L. P. Agenda da Sustentabilidade das Organizações da Sociedade Civil no Supremo Tribunal Federal. São Paulo: FGV Direito SP, 2020 (no prelo); ALMEIDA, E. M. ; BARBOSA, A. L. P.; FERRARO, L. P. Agenda Antidiscriminação no Supremo Tribunal Federal. São Paulo: FGV Direito SP, 2020 (no prelo). De toda forma, registramos a importância de que uma investigação como essa seja feita, justamente para entender o porquê de atores ínsitos à agenda socioambiental no legislativo e/ou no executivo ainda possuírem atuação tímida no STF. Sobre possibilidades de atuação estratégica neste espaço e grupos sociais, ver Guimarães (2018). Já sobre os entraves participativos via *amicus curiae* no STF, ver Almeida (2019).

Dentre as ações classificadas como possuidoras de alta relevância (210), 64 (30,48%) têm ao menos um *amicus curiae*⁴³. No total, são 415 atores que buscaram se manifestar como *amici curiae*, alguns deles mais de uma vez.

Gráfico 12. Quantidade de ações de alta relevância com e sem *amici curiae*.



Fonte: Elaboração própria, 2020.

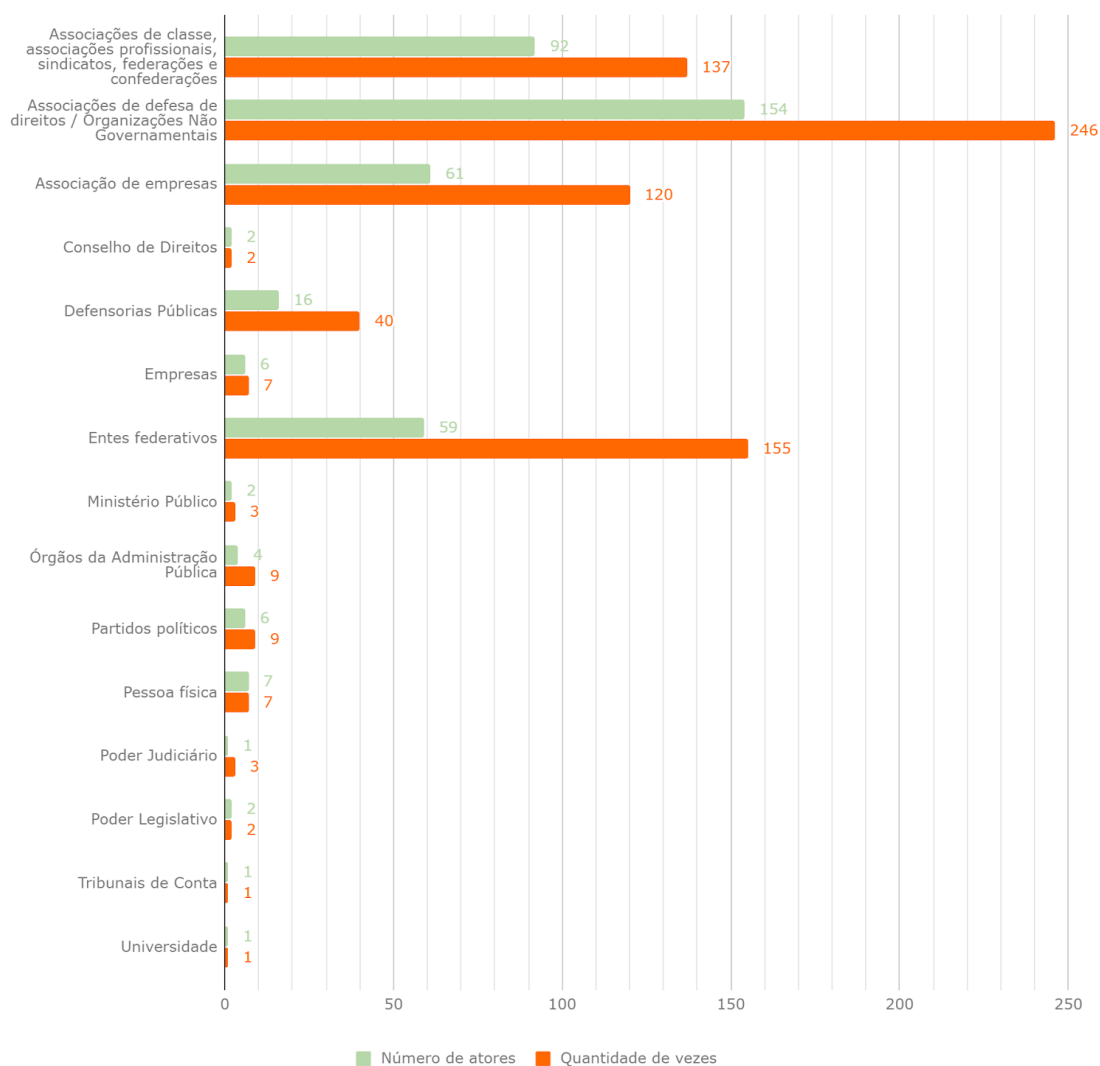
Sobre os atores que pediram ingresso como *amicus curiae* no Supremo, a maior parte são organizações de defesa de direito ou Organizações Não Governamentais⁴⁴,

⁴³ Importa destacar que, se retirarmos do cálculo as ações de alta relevância que estão classificadas sob o grande tema "terras", ficaremos com um total de 133 ações. Delas, 54 (40,60%) têm pedido de *amicus curiae*. Esse cenário é aqui apresentado justamente tendo em vista que grande parte do banco é composto por ações que tratam desse tema pela via difusa, em que o uso do instituto ainda não é suficientemente difundido.

⁴⁴ Cabe fazer um esclarecimento a respeito da classificação de associações de defesa de direitos ou Organizações Não Governamentais. Foram incluídos nesta categoria também povos e comunidades indígenas que requereram ingresso nas ações levantadas. Embora pareça um pouco fora dos critérios estabelecidos para este grupo, a perspectiva adotada foi de que o intuito de suas participações se assemelha com a das associações de defesa de direitos, por isso faria sentido esse agrupamento. Para fins de conhecimento, são os seguintes grupos: Aty Guasu Kaiowá Guarani, Comunidade Indígena Xukuru do Ororubá, Povo da Terra Indígena Acampamento SEASA, Povo da Terra Indígena Araçaí, do povo indígena Guarani, Povo da Terra Indígena Campo do Meio, Povo da Terra Indígena Carazinho, Povo da Terra Indígena de Palmas, Povo da Terra Indígena de Sêgu, Povo da Terra Indígena Goj Jur, Povo da Terra Indígena Goj Véso, Povo da Terra Indígena Kandóia do povo Kaingang, Povo da Terra Indígena Mato Castelhana, Povo da Terra Indígena Passo Grande do Rio Forquilha, Povo da Terra Indígena Rio dos Índios, Povo da Terra Indígena Votouro e Povo Indígena do Toldo do Pinhal.

sendo 37,20% dos atores e 33,15% das participações, seguida pelas organizações de classe, com 22,22% dos atores e 18,46% das participações. Associações de empresas e entes federativos aparecem com uma porcentagem semelhante de atores, sendo 14,73% e 14,25%, respectivamente. Contudo, os entes federativos participaram mais vezes, sendo 20,89% das participações, mais do que os 16,17% das associações de empresas. Esse dado reforça a ideia de que mesmo os entes legitimados a atuarem no controle concentrado de constitucionalidade usam também este instrumento.

Gráfico 13. Perfil dos *amici curiae* nas ações selecionadas.



Fonte: Elaboração própria, 2020.

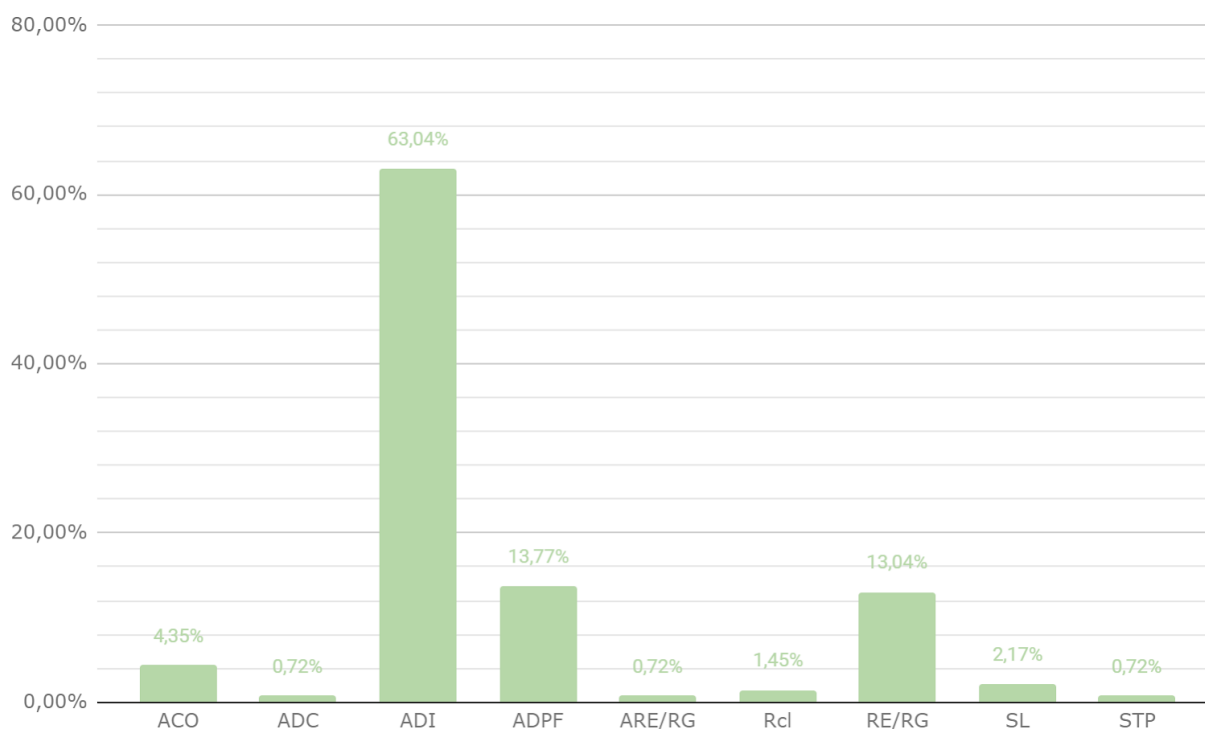
De forma bastante notória, a grande parte dos atores que requerem participação enquanto *amicus curiae* se manifestam em ADI (63,04%). Apenas 13,77% participam via

ADPF e também 13,39% nos casos ações com repercussão geral. Esses dados indicam que a abertura proporcionada pelo Novo Código de Processo Civil ainda não foi explorada nas demais ações em trâmite no Supremo Tribunal Federal.

Participação como *amicus curiae* via ACO, por exemplo, compõe apenas 4,35% do total de ações com *amici* (138). Pontos como o impacto maior das ações de controle de constitucionalidade e a menor publicidade dada aos casos difusos também devem ser considerados para a análise dessas informações.

Destacamos que, com a edição do Novo Código de Processo Civil, a participação como *amicus curiae*, que antes estava restrita às ações diretas de controle de constitucionalidade, é ampliada para todas as ações, em qualquer fase do processo. Por isso que, mesmo que a categoria *outras classes processuais* tragam ações cujos efeitos são sentidos apenas pelas partes, podem ser estratégicas para avançar em questões novas ou polêmicas que tratem dos direitos socioambientais.

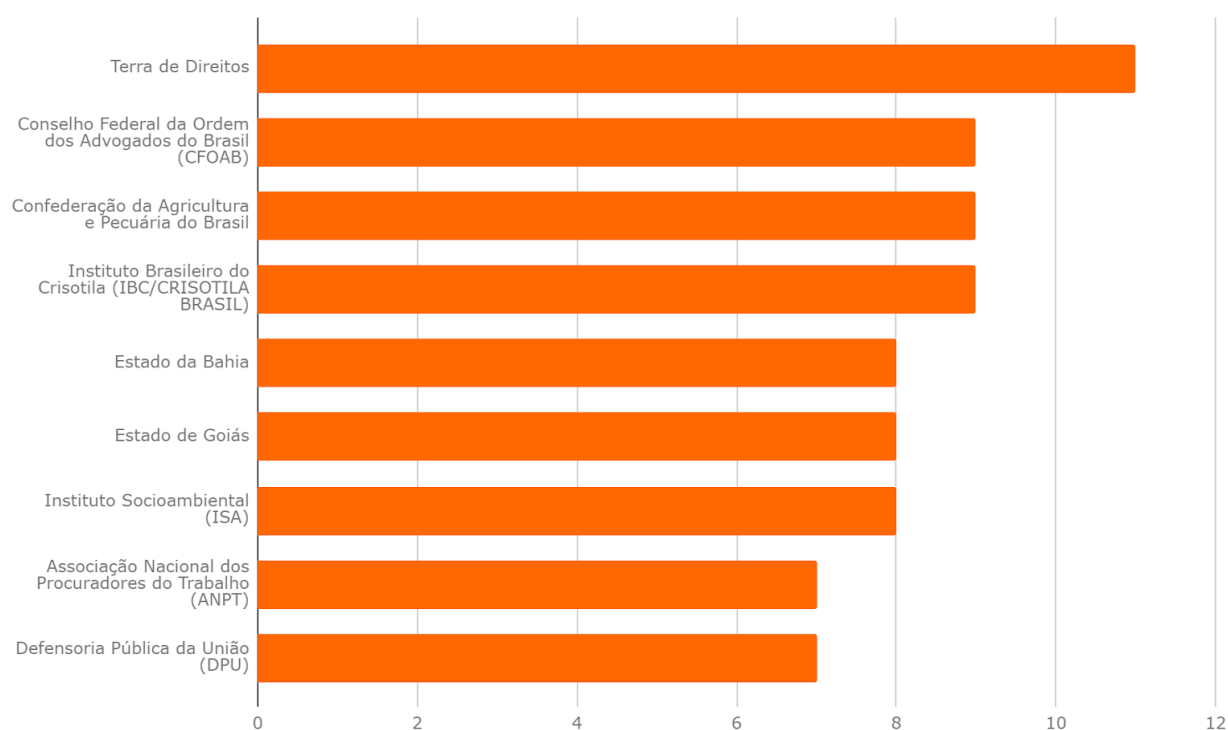
Gráfico 14. Classes processuais nas quais estão requeridos os *amici curiae*.



Fonte: Elaboração própria, 2020.

No universo de ações desse estudo, os 9 atores que mais se manifestam⁴⁵ (em quantidade de vezes/ recorrência) são oriundos de quatro grandes grupos: entes federativos (Estado da Bahia e Estado de Goiás), associação de classe (Conselho Federal da Ordem dos Advogados, Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil e Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho), associação de defesa de direitos (Terra de Direitos e Instituto Socioambiental), associação de empresas (Instituto Brasileiro do Crisotila) e Defensorias Públicas (Defensoria Pública da União).

Gráfico 15. Os 9 atores que mais se manifestam como *amici curiae*.

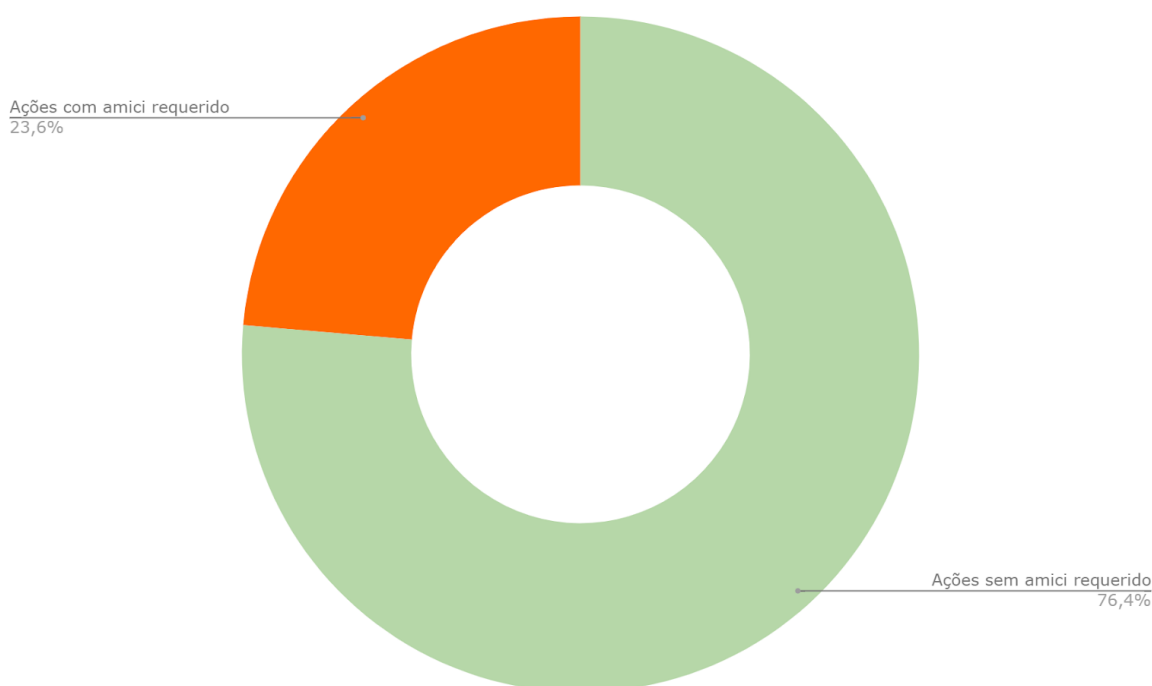


Fonte: Elaboração própria, 2020.

⁴⁵ Ao tratarmos de recorrência, estamos nos referindo aos atores que atuaram mais de uma vez. Essa informação importa para o entendimento de quem são os atores com ou sem penetração no STF. Importa destacar, por exemplo, que, do universo desta pesquisa, 287 atores participaram apenas e tão somente uma única vez.

Ao aproximarmos o olhar às organizações de defesa de direitos, percebemos que entidades que atuam especificamente nas causas socioambientais, nas de direito dos animais, nas causas agrárias e nas de direitos humanos de forma ampla, de uma maneira ou de outra, estão presentes. O que cabe indagar é se fazem intervenções de forma articulada entre si, ou mesmo se atuam de forma organizada nos diversos temas levantados nesta pesquisa. O mesmo questionamento pode ser feito para grupos que atuam em benefício de associações de empresas, empresas ou associações de classes que costumam explorar economicamente os recursos socioambientais sem levar em consideração as previsões constitucionalmente estabelecidas de desenvolvimento sustentável do meio ambiente.

Gráfico 16. Quantidade de ações com e sem *amicus curiae* no universo dos temas 8+.

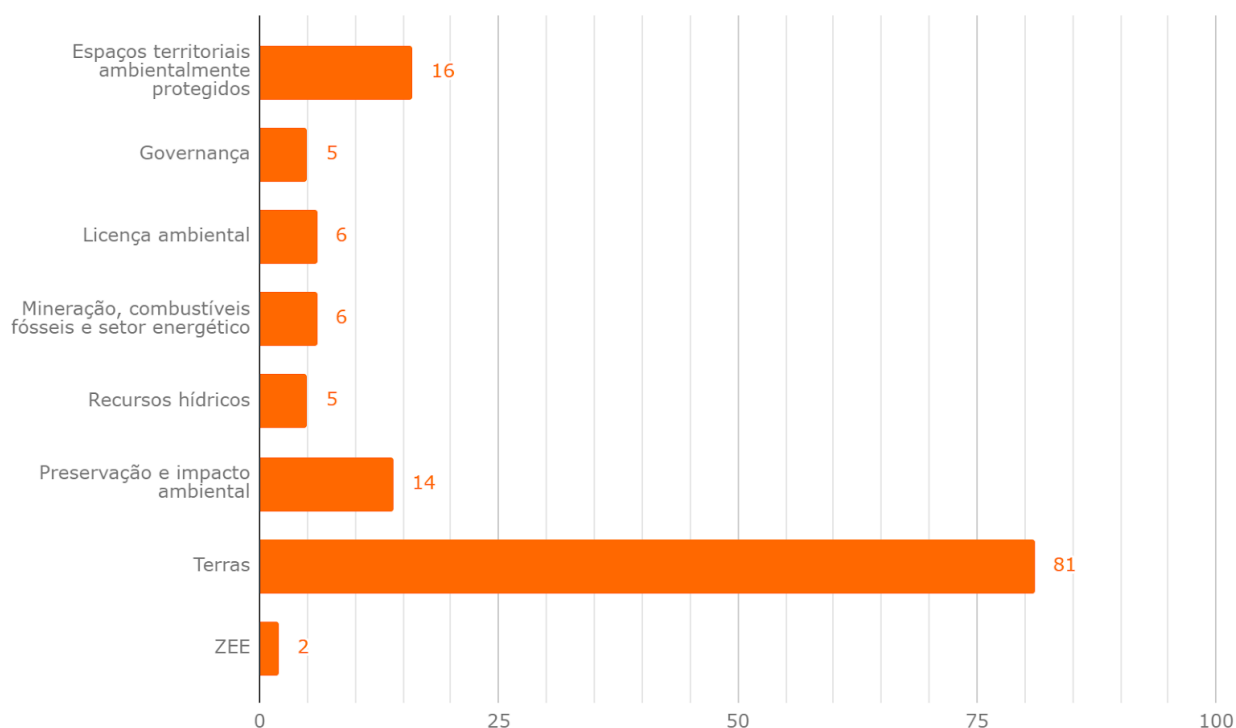


Fonte: Elaboração própria, 2020.

Já do universo selecionado como os temas "8+" (quais sejam: terras; espaços ambientalmente protegidos; zoneamento ecológico-econômico; licença ambiental; preservação e impacto ambiental; recursos hídricos; mineração, combustíveis fósseis e setor energético; e governança), vemos que de um total de 127 ações, apenas 23,62%

possuem a presença de *amici curiae*, enquanto sua grande maioria (76,38%) apresenta a ausência completa deles.

Gráfico 17. Número de entidades como *amicus curiae* nos temas 8+.



Fonte: Elaboração própria, 2020.

Ainda no âmbito dos temas "8+", podemos ver no gráfico correspondente a distribuição das 135 entidades que, juntas ou individualmente, apresentaram requerimento para participarem das demandas como *amicus curiae*. As informações numéricas mais específicas sobre os *amici curiae* presentes nesses 8 grandes temas podem ser consultados diretamente no Banco de Dados que acompanha este estudo, ou então ao final deste tópico, de forma estruturada.

Os dados de ambos os gráficos referentes aos temas "8+" deste estudo revelam o potencial campo de atuação para as entidades do campo socioambiental. Nos quadros abaixo, estão compiladas informações numéricas gerais a respeito dos *amici curiae* das ações dos temas "8+", bem como estão explicitadas as listagens das entidades que requereram o seu ingresso e a quantidade de vezes que apareceram, até o momento, nas ações agrupadas sob esses temas. Esses dados são úteis e importantes para o mapeamento dos atores que pleiteiam participação nessas demandas.

Quadro 2. Informações gerais sobre *amicus curiae* das ações do tema "Terras" (8+).

Terras	
Total de ações	67
Ações com <i>amicus</i>	6
Número de <i>amicus</i>	81

Fonte: Elaboração própria, 2020.

Quadro 3. Lista de *amicus curiae* no tema "Terras" (8+).

Lista de <i>amicus</i>	Quantidade de vezes
AATR - Associação de Advogados de Trabalhadores Rurais no Estado da Bahia	1
ACWA - Associação Comunidade Waimiri Atroari	1
AMECES - Associação dos Moradores e Agricultores da Comunidade Espírito Santo	1
APA - Associação Brasileira de Antropologia	1
APIB - Articulação dos Povos Indígenas do Brasil	2
APROSOJA BRASIL - Associação Brasileira dos Produtores de Soja	1
Associação dos Quilombos Unidos do Bairro Preto e Indaía	1
Aty Guasu Kaiowá Guarani	1
Benjamin N. Cardozo School of Law Benjamin B. Ferencz Human Rights and Atrocity Prevention Clinic	1
BRACELPA - Associação Brasileira de Celulose e Papel	1
CAJPMC - Centro de Assessoria Jurídica Popular Mariana Criola	1
CGY - Comissão Guarani Yvyrupa	2
CIMI - Conselho Indigenista Missionário	2
CIR - Conselho Indígena de Roraima	1
CNA - Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil	3
CNBB - Conferência Nacional dos Bispos do Brasil	1
CNDH - Conselho Nacional de Direitos Humanos	1
CNI - Confederação Nacional da Indústria	1
COHRE - Centro pelo Direito à Moradia Contra Despejos	1
COIAB - Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira	2
Comunidade Indígena Xukuru do Ororubá	1
Conectas Direitos Humanos	2

Conselho do Povo Terena	2
Coordenação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas de Mato Grosso do Sul	1
CPT/MA - Comissão Pastoral da Terra-Regional Maranhão	1
CPVR - Clube Palmares de Volta Redonda	1
CTI - Centro de Trabalho Indigenista	1
DPU - Defensoria Pública da União	2
Escritório de Direitos Humanos	1
Estado de Santa Catarina	2
Estado do Pará	1
Estado do Paraná	1
FAMASUL - Federação de Agricultura e Pecuária do Estado de Mato Grosso do Sul	1
Federação N'Golo - Federação das Comunidades de Quilombolas do Estado de Minas Gerais	2
FETAGRI-PARÁ - Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Pará	1
FIAN Brasil	1
FLD - Fundação Luterana de Diaconia	2
Formação e Assessoria em Políticas Sociais	1
Fórum Brasileiro de Direitos Humanos	1
Gedi-UFMG - Grupo de Estudos em Direito Internacional da Universidade Federal de Minas Gerais	1
Greenpeace Brasil	1
IARA - Instituto de Advocacia Racial e Ambiental	1
INA - Indigenistas Associados	1
INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária	1
Instituto Pro Bono	1
International Human Rights Clinic - University of Oklahoma College of Law	1
IRPAA - Instituto Regional da Pequena Agropecuária Apropriada	1
ISA - Instituto Socioambiental	2
Justiça Global	2
KOINONIA Presença Ecumênica e Serviço	1
MALUNGU - Coordenação das Associações das Comunidades Remanescentes de Quilombos do Pará	1
Município de Nova Iguaçu	1
MUPOIBA - Movimento Unido dos Povos e Organizações Indígena da Bahia	1
Núcleo de Direitos Humanos da Universidade do Vale do Rio dos Sinos	1
Pessoa física	3

POLIS - Instituto de Estudos	1
Povo da Terra Indígena Acampamento SEASA	1
Povo da Terra Indígena Araçá, do povo indígena Guarani	1
Povo da Terra Indígena Campo do Meio	1
Povo da Terra Indígena Carazinho	1
Povo da Terra Indígena de Palmas	1
Povo da Terra Indígena de Sêgu	1
Povo da Terra Indígena Goj Jur	1
Povo da Terra Indígena Goj Véso	1
Povo da Terra Indígena Kandóia do povo Kaingang	1
Povo da Terra Indígena Mato Castelhana	1
Povo da Terra Indígena Passo Grande do Rio Forquilha	1
Povo da Terra Indígena Rio dos Índios	1
Povo da Terra Indígena Votouro	1
Povo Indígena do Toldo do Pinhal	1
Programa Pólos de Cidadania da Universidade Federal de Minas Gerais	1
PSOL - Partido Socialismo e Liberdade	1
PT - Partido dos Trabalhadores	1
PV - Partido Verde	1
Quilombo de Santana - Associação de Moradores Quilombolas de Santana	1
Rede Sustentabilidade	1
REPAM-Brasil - Rede Eclesial Pan-Amazônica	1
SBDP - Sociedade Brasileira de Direito Público	1
Sindicato Rural de Antônio João (MS)	1
SRB - Sociedade Rural Brasileira	2
Terra de Direitos	2

Fonte: Elaboração própria, 2020.

Quadro 4. Informações gerais sobre *amicus curiae* das ações do tema "Espaços Territoriais Ambientalmente Protegidos" (8+).

Espaços territoriais ambientalmente protegidos	
Total de ações	11
Ações com <i>amicus</i>	6
Número de <i>amicus</i>	16

Fonte: Elaboração própria, 2020.

Quadro 5. Lista de *amicus curiae* no tema "Espaços Territoriais Ambientalmente Protegidos" (8+).

Lista de <i>amicus</i>	Quantidade de vezes
AELO-SP - Associação das Empresas de Loteamentos e Desenvolvimento Urbano do Estado de São Paulo	2
AEPET - Associação dos Engenheiros da Petrobras	1
ASIBAMA NACIONAL - Associação Nacional dos Servidores do IBAMA	1
ASSOCIAÇÃO CURUPIRA - Associação Curupira de Guias de Turismo de Visitantes da Ilha Grande	1
CODIG - Organização da Sociedade Civil de interesse Público do Comitê de Defesa da Ilha Grande	1
CPT - Comissão Pastoral da Terra	1
DPE/SP - Defensoria Pública do Estado de São Paulo (através de seu Núcleo de Habitação e Urbanismo e Núcleo de Segunda Instância e Tribunais Superiores em Brasília-DF)	2
IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis	1
IBP - Instituto Brasileiro de Petróleo e Gás	1
Instituto de Apoio ao FBOMS	1
Liga Cultural Afro Brasileira	1
Parceiros da Terra - Instituto de Políticas e Econômicas Socioambientais	1
SAPE - Sociedade Angrense de Proteção Ecológica	1
SECOVI-SP - Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo	2
SINDIPETRO-RJ - Sindicato dos Trabalhadores das Empresas Próprias e Contratadas na Indústria e no Transporte de Petróleo, Gás, Matérias - Primas, Derivados, Petroquímica e Afins Energias e Biomassas e outras Renováveis de Combustíveis Alternativos do Estado do Rio de Janeiro	1
SINDIPETRO-RJ - Sindicato dos Trabalhadores na Indústria do Petróleo no Estado do Rio de Janeiro	1

Fonte: Elaboração própria, 2020.

Quadro 6. Informações gerais sobre *amicus curiae* das ações do tema "ZEE" (8+).

ZEE	
Total de ações	1
Ações com <i>amicus</i>	1

Número de <i>amicus</i>	2
-------------------------	---

Fonte: Elaboração própria, 2020.

Quadro 7. Lista de *amicus curiae* no tema "ZEE" (8+).

Lista de <i>amicus</i>	Quantidade de vezes
CNA - Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil	1
FASE - Federação dos Órgãos para a Assistência Social e Educacional	1

Fonte: Elaboração própria, 2020.

Quadro 8. Informações gerais sobre *amicus curiae* das ações do tema "Licença Ambiental" (8+).

Licença ambiental	
Total de ações	19
Ações com <i>amicus</i>	2
Número de <i>amicus</i>	6

Fonte: Elaboração própria, 2020.

Quadro 9. Lista de *amicus curiae* no tema "Licença Ambiental" (8+).

Lista de <i>amicus</i>	Quantidade de vezes
AIDA - Associação Interamericana para a Defesa do Ambiente	1
AYMÍX - Associação Indígena Yudjá Miratu da Volta Grande do Xingu	1
CIMI - Conselho Indigenista Missionário	1
Dejusticia - Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad)	1
INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária	1
ISA - Instituto Socioambiental	1

Fonte: Elaboração própria, 2020.

Quadro 10. Informações gerais sobre *amicus curiae* das ações do tema "Governança" (8+).

Governança	
Total de ações	7
Ações com <i>amicus</i>	2
Número de <i>amicus</i>	5

Fonte: Elaboração própria, 2020.

Quadro 11. Lista de *amicus curiae* no tema "Governança" (8+).

Lista de <i>amicus</i>	Quantidade de vezes
AELO - Associação das Empresas de Loteamentos e Desenvolvimento Urbano	1
Associação de Saúde Ambiental Toxisphera	1
CBIC - Câmara Brasileira da Indústria da Construção	1
MNDH - Movimento Nacional de Direitos Humanos	1
SECOVI/SP - Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo	1

Fonte: Elaboração própria, 2020.

Quadro 12. Informações gerais sobre *amicus curiae* das ações do tema "Recursos Hídricos" (8+).

Recursos Hídricos	
Total de ações	5
Ações com <i>amicus</i>	2
Número de <i>amicus</i>	5

Fonte: Elaboração própria, 2020.

Quadro 13. Lista de *amicus curiae* no tema "Recursos Hídricos" (8+).

Lista de <i>amicus</i>	Quantidade de vezes
ABIEC - Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras de Carnes	1
ANEEL - Agência Nacional de Energia Elétrica	1
Centrais Elétricas do Norte do Brasil S/A - Eletrobrás Eletronorte	1
IBP - Instituto Brasileiro de Petróleo, Gás e Biocombustíveis	1
Norte Energia S/A	1

Fonte: Elaboração própria, 2020.

Quadro 14. Informações gerais sobre *amicus curiae* das ações do tema "Mineração, combustíveis fósseis e setor energético" (8+).

Mineração, combustíveis fósseis e setor energético	
Total de ações	6
Ações com <i>amicus</i>	5

Número de <i>amicus</i>	6
-------------------------	---

Fonte: Elaboração própria, 2020.

Quadro 15. Lista de *amicus curiae* no tema "Mineração, combustíveis fósseis e setor energético" (8+).

Lista de <i>amicus</i>	Quantidade de vezes
ABESPETRO - Associação Brasileira das Empresas de Serviços de Petróleo	1
ABRAGET - Associação Brasileira de Geradoras Termelétricas	1
ANEEL - Agência Nacional de Energia Elétrica	1
Estado de Minas Gerais	1
Estado do Pará	1
IBDC - Instituto Brasileiro de Defesa do Contribuinte	1

Fonte: Elaboração própria, 2020.

Quadro 16. Informações gerais sobre *amicus curiae* das ações do tema "Preservação e Impacto Ambiental" (8+).

Preservação e Impacto Ambiental	
Total de ações	11
Ações com <i>amicus</i>	6
Número de <i>amicus</i>	14

Fonte: Elaboração própria, 2020.

Quadro 17. Lista de *amicus curiae* no tema "Preservação e Impacto Ambiental" (8+).

Lista de <i>amicus</i>	Quantidade de vezes
ABCE - Associação Brasileira de Companhias de Energia Elétrica	1
ABRAGEL - Associação Brasileira de Geração de Energia Limpa	1
AMDA - Associação Mineira de Defesa do Ambiente	1
ANAMMA - Associação Nacional de Órgãos Municipais de Meio Ambiente	1
ANGÁ - Associação para a Gestão Socioambiental do Triângulo Mineiro	1
CNA - Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil	1
FEEC - Federação das Entidades Ecologistas Catarinenses	1
GDPA/UFSC - Grupo de Pesquisa Direito Ambiental e Ecologia Política na Sociedade de Risco	1
Instituto Evilásio Caon	1
ISA - Instituto Socioambiental	1

MP/SP - Ministério Público do Estado de São Paulo	1
SOBRE - Sociedade Brasileira de Restauração Ecológica	1
União	2
WWF-Brasil	1

Fonte: Elaboração própria, 2020.



CONCLUSÃO

Esta pesquisa teve o intuito de apresentar a agenda dos direitos socioambientais do STF, no período de 1988 a 2020. O perfil das ações que compõem o banco de ações do estudo nos revela uma concentração de ações em dois grandes eixos: um centrado nas ADI (43,56% do universo de 365 ações) e outro focado em um conjunto de ações de controle difuso (39,45%). Assim, o estudo revelou uma ênfase na litigiosidade de caráter subjetivo. Isso porque há uma recorrência de litígios constitucionais em torno das terras indígenas caracterizados por conflitos entre comunidades indígenas e particulares interessados nos processos de demarcação, sobrepostos por embates entre Estados e União. A natureza dispersa dessas ações pode ser um obstáculo para o acompanhamento das ações e decisões no âmbito do STF. Ainda que seus efeitos sejam restritos às partes processuais (*inter partes*), a interpretação feita pelo tribunal pode determinar o destino de outras ações dentro do mesmo tema.

A descrição detalhada de uma parte das ações classificadas como de alta relevância também ajuda a compor o retrato da dinâmica temática dos direitos socioambientais mais salientes e que merecem atenção dos atores interessados na área. Assim, apresentamos como os 8+ grandes temas a serem observados com atenção: terras; espaços territoriais ambientalmente protegidos; zoneamento ecológico econômico; licença ambiental; preservação e impacto ambiental; recursos hídricos; mineração, combustíveis fósseis e setor energético; e governança.

Quanto à presença de *amicus curiae*, o dado que merece destaque está intimamente associado ao alto número de litígios subjetivos: como há dificuldade no acompanhamento dessas ações, ainda há um amplo terreno a ser explorado por atores interessados em ingressar estrategicamente nas demandas mais relevantes. De outro lado, resta aberta a questão quanto à existência ou não de atuação articulada das redes de proteção dos direitos socioambientais no controle concentrado de constitucionalidade, onde os *amici* já estão presentes.

Assim, percebemos que a agenda socioambiental no STF é fortemente pautada por disputas relacionados à demarcação de terras e o marco temporal; conflitos

federativos, envolvendo questões de competência legislativa e fiscalizatória; litígios interconstitucional relacionados às normativas pré e pós Constituição de 1988; e, de forma transversal a todas essas questões, vemos a persistência do falso dilema da proteção ambiental *versus* desenvolvimento econômico e suas variantes com mais ou menos sustentabilidade.

De forma geral, conseguimos detectar algumas peculiaridades na dinâmica dos litígios da agenda socioambiental como um todo. Vemos a União, até 2018, como garante dos direitos socioambientais, implementando políticas mais protetivas do meio ambiente, exceto em casos que envolvem grandes obras de infraestrutura de base, especialmente ligadas ao setor energético. Os casos mostram a recorrência de conflitos advindos de interesses econômicos locais que tentam contornar as medidas protetivas de escopo nacional. Notamos também que, nos grandes litígios, há relativa dificuldade de harmonização de diretrizes por parte dos órgãos do governo (por exemplo, Ibama e FUNAI).

Entretanto, essa percepção já passa a ser diferente a partir de 2019. A União passa a ser questionada reiteradamente, diante da desestruturação das políticas públicas e das instituições destinadas à proteção dos direitos socioambientais. Nessa agenda, merecem destaque as ações que questionam o esvaziamento do Fundo Clima e do Fundo Amazônia e as ações sobre mudança da governança da FUNAI. A recente decisão do Supremo Tribunal Federal na ADPF 709, obrigando a União a adotar medidas emergenciais para população indígena durante a pandemia de COVID 19, é o maior exemplo dessa guinada de oposição do governo federal aos direitos socioambientais. A ADPF 709, que reconheceu a legitimidade ativa da APIB - Articulação dos Povos Indígenas do Brasil, não está listada nesta pesquisa por ter sido proposta após o recorte temporal da pesquisa.

As idiosincrasias quanto aos conflitos e as dinâmicas, bem como as informações referentes aos temas, atores e perfil das ações que tramitam no tribunal são capazes de desenhar as forças e as fragilidades a amparar uma atuação de qualidade aos atores interessados em promover, no STF, agendas fundadas na construção de janelas de oportunidades para uma atuação estratégica de maior impacto nas macro e micro políticas socioambientais.



NOTA METODOLÓGICA

A WWF-Brasil nos contratou para uma pesquisa sobre a agenda de incidência no STF sobre os direitos socioambientais, com o intuito de mapeamento de casos e temas relevantes para a atuação direta e indireta neste campo do direito.

O STF está no centro do debate político brasileiro e o impacto de suas decisões se faz sentir em toda sociedade brasileira. Para a presente pesquisa, a Equipe entendeu como importante um recorte investigativo que levasse em conta as capacidades institucionais do STF frente às potencialidades de incidência de atores em litígios de alto impacto para a área dos Direitos Socioambientais.

Assim, a pesquisa de cunho eminentemente empírico, em uma primeira etapa, mapeou e analisou as ações de controle concentrado de constitucionalidade⁴⁶ que tiveram entrada no STF de 1 de janeiro de 2015 até 08 de junho de 2020 e que não tiveram ainda trânsito em julgado. Como fonte desses dados, a equipe de pesquisa utilizou banco de dados próprio do Supremo em Pauta⁴⁷ da FGV Direito SP, construído a partir de informações obtidas no sítio oficial⁴⁸ do STF. Em seguida, por exercerem também importante impacto decisório, foram mapeados e analisados os recursos extraordinários com repercussão geral reconhecida (RE/RG) pendentes de julgamento liminar ou definitivo pelo Tribunal. Para tanto, foi utilizado banco de dados existente no setor de “Repercussão Geral” e “Pesquisa Avançada” do sítio eletrônico do próprio STF, mas adaptado⁴⁹ para os recortes deste estudo. Também a data de fechamento deste banco foi 08 de junho de 2020.

⁴⁶ As classes de controle concentrado de constitucionalidade mapeadas foram: Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI); Ações de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF); as Ações Diretas de Constitucionalidade (ADC); e as Ações Diretas de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO).

⁴⁷ A seleção das ações que comporiam o banco de dados do presente estudo foi feita por meio da leitura da íntegra das petições iniciais e/ou resumo estendido da controvérsia jurídica de cada uma das ações.

⁴⁸ Acessível em: <http://portal.stf.jus.br>.

⁴⁹ A seleção das ações que comporiam o banco de dados do presente estudo foi feita a partir da leitura dos resumo e síntese dos temas anotados pelo próprio STF na referida planilha. Foram incluídas as ações com mérito julgado (e acórdãos publicados) que aguardam julgamento de embargos.

Em um terceiro momento da pesquisa, ainda na fase de geração e análise de dados, a fim de garantir que ações anteriores a 2015 (com limite até a vigência da Constituição de 1988⁵⁰), tanto do controle concentrado de constitucionalidade, quanto do controle difuso⁵¹, que tivessem relevância reconhecida pelo próprio STF fossem incluídas neste estudo, foram mapeadas e analisadas ações veiculadas pelo sistema de notícias⁵² do STF a partir do uso 262 palavras-chave⁵³ e números de leis⁵⁴ ligadas à área ambiental⁵⁵. Esta etapa de pesquisa de segurança serviu para capturar as ações relevantes para o tema ambiental que tivessem entrado no Tribunal em períodos anteriores a 2015 - e, portanto, ausentes do principal recorte temporal. As buscas nas Notícias do STF tiveram como limite entre os dias 19 e 27 de maio de 2020, a depender da palavra-chave pesquisada. Cabe registrar que não foram olhadas notícias sobre programações da TV Justiça, Rádio Justiça, programações de fim de semana, eventos em que participaram os ministros e outras que não diziam respeito a ações.

⁵⁰ Como informamos na introdução desta pesquisa, nós captamos e incluímos a ACO 304, que foi autuada em 1981. Essa inserção no universo da pesquisa se justifica dada a classificação do tema como de alta relevância no presente estudo, bem como pelo amplo conjunto de ações na área de terras indígenas.

⁵¹ A partir desta busca, como mencionado, foram coletadas tanto as ações pertencentes ao controle concentrado de constitucionalidade ainda sem julgamento definitivo que não foram abarcadas na primeira fase, como também as ações do controle difuso de constitucionalidade de competência originária e recursal, desta vez abrangendo além dos RE/RC, também as demais ações desse tipo de controle, como por exemplo, ações civis originárias (ACO), petições (Pet), reclamações (Rcl), suspensão de liminar (SL), suspensão de tutela antecipada (STA), suspensão de segurança (SS), Mandado de Segurança (MS), *Habeas Corpus* (HC) e Recursos Extraordinários sem repercussão geral.

⁵² Acessível em: <http://portal.stf.jus.br/listagem/listarNoticias.asp>.

⁵³ A equipe realizou pré-testes antes de definir as palavras-chave. A partir deles, foi possível perceber que havia a necessidade de inclusão de palavras com sufixos diferentes (Como exemplo: "ecologia" e "ecologico" ao invés de "ecolog\$"), já que a busca neste setor de pesquisa do STF não traz bons resultados apenas pela busca do radical da palavra seguido de comandos específicos. Nesse sentido, foi importante a inclusão de palavras que possuam gênero (Exemplo: "bovina" e "bovino") ou número (foi o caso de "cereal" e "cereais") diferentes. Assim, algumas palavras foram incluídas e outras, que tinham significados demasiadamente abrangentes (foi o caso de "natureza"), foram excluídas.

⁵⁴ As leis foram muitas vezes duplicadas, para que pudessem ser buscadas tanto com ou sem ponto separando os números. Exemplo: "7347" e "7.347".

⁵⁵ A construção do arcabouço das 262 palavras-chave (Anexo I) foi realizada em 3 etapas de trabalho: (1) Estudo dos projetos de atuação da WWF-Brasil, contido no seu site oficial (mudanças climáticas e energia; Desenvolvimento Sustentável; Agricultura e Alimentos; Oceanos; Água; Programa de Ciências; Educação para Sociedades Sustentáveis; Projeto Ecodrones Brasil) e suas ramificações; (2) Reunião de discussão com a instituição parceira, WWF-Brasil, para o refinamento da percepção sobre os temas de maior preocupação da entidade e dos enfoques dos projetos supracitados; e (3) Leitura das principais leis relacionadas ao direito socioambiental. O site oficial da WWF-Brasil utilizado nesta etapa de pesquisa foi o <https://www.wwf.org.br> (último acesso em 21/12/2018).

Ademais, de forma adicional e lateral ao desenho proposto para esta pesquisa, também foi realizada uma segunda busca de segurança a partir de banco de informações existente no setor de estatística (no chamado “acervo processual atual”) do STF. A planilha do acervo foi baixada em 21 de maio de 2020, sendo, portanto, esta a data de recorte para esta etapa do levantamento. O objetivo dessa busca era o de verificar a existência de ações de direitos socioambientais de competência do STF que não tivessem sido capturadas nas etapas anteriores de pesquisa e selecionar para o banco de dados montado como produto do presente estudo tão somente aquelas de controle concentrado de constitucionalidade e as em que o STF houvesse indexado leis do âmbito específico socioambiental como objeto do questionamento jurídico⁵⁶. As ações de controle difuso encontradas nessa busca foram adicionadas de forma bruta, na forma de listagem, à aba “adendo”⁵⁷ do banco de dados da pesquisa. Ressalta-se que não existe duplicidades entre as ações identificadas a partir desta busca e colocadas como adendo daquelas trabalhadas no banco oficial.

O resultado do recorte deste estudo são **365** ações do controle de constitucionalidade exercido no STF, todas sistematizadas com as principais informações a respeito delas, para possível alimentação contínua do banco de dados aqui desenvolvido, denominado *Agenda dos Direitos Socioambientais no Supremo Tribunal Federal*.

Sobre o banco de ações, ele é composto pelas seguintes informações: classe; número; data de autuação; proponente(s)/partes; assistentes simples/terceiros/interessados; classificação do requerente conforme art. 103, da CF/88; resumo; relator(a); relevância; grande tema, sub-temas 1, 2 e 3; tema da repercussão geral; classificação do STF; datas relevantes; apensos/apensados; pauta; liminar; mérito; *amicus curiae* requerido; *amicus curiae* apreciado; tema de alta relevância; e data da atualização. Sobre essas informações, algumas considerações relevantes. Com relação à “data de autuação” foram colocadas as datas em que o processo foi autuado, conforme página do andamento do STF, salvo nos casos em que não havia esse registro, quando foi colocada, nesta ordem de preferência, a data de distribuição ou data de protocolo; e, caso não tivesse nenhuma das três opções anteriores, a data que tem o primeiro

⁵⁶ Para tanto, foram escolhidos os radicais das palavras-chave “ambient” e “indigen”, além dos números das leis já usadas na fase de busca de notícias.

⁵⁷ Por não fazer parte do desenho original proposto para atual pesquisa, as 257 ações que compõem o “Adendo” foram dispostas em forma de lista.

andamento, qualquer que fosse ele. A coluna de “Assist. simples/ Terceiros/ Interessados” foi destinada às ações subjetivas, que contam com interessados, assistentes simples ou terceiros, que não se configuram nem como partes da relação processual, nem como litisconsortes ou assistentes litisconsorciais e nem como *amici curiae*.

Nas datas relevantes foram privilegiadas informações como protocolo, autuação, distribuição, se foi ou não adotado o rito do art. 12 da Lei 9.868/1999, qual foi o teor do parecer da Procuradoria-Geral da República, resultado da apreciação da liminar/tutela antecipada/cautelar, inclusão em pauta (cautelar, mérito e recursos), publicação da pauta, retirada de mesa/pauta, decisões (cautelar, mérito e recursos), publicação do acórdão de mérito, apensamentos, interposição de recursos (Agravos Regimentais e Embargos de Declaração), detalhes sobre o julgamento colegiado (suspensão, adiamento, pedidos de vista), colocação no calendário de julgamento pelo Presidente do STF e sua publicação e sobrestamento.

Para efeitos de incidência na área do direito objeto desta pesquisa, a equipe separou esse universo de ações entre aquelas que possuem alta relevância, média relevância e baixa relevância. Para esta categorização, foram levados em consideração alguns critérios como, por exemplo, a abrangência da medida analisada no caso levado ao Tribunal; o nível de relação (direto ou indireto) entre o objeto da ação judicial e os direitos socioambientais de interesse da WWF-Brasil⁵⁸; a novidade da ação para o conjunto de decisões do Tribunal em relação a essa área do direito, ou seja, a potencialidade de existência de um caso paradigmático para a formação da jurisprudência do STF⁵⁹.

A partir da classificação de relevância das ações, foi realizada uma análise descritiva de alguns dos temas de alta relevância que, por motivos de potencialidade de incidência para grupos ligados à defesa dos direitos socioambientais, agrupados sob a etiqueta "grandes temas". Para esta análise, a equipe contou com acesso direto às informações processuais (como o próprio andamento processual, como às principais

⁵⁸ Para auferir o grau de relevância de alguns temas encontrados na fase de análise de dados da pesquisa junto à WWF-Brasil, foram realizadas reuniões com representante dessa entidade, o advogado Rafael Gandur Giovanelli.

⁵⁹ A análise da Equipe quanto à alta, média ou baixa relevância das ações para a agenda de incidência do ator é, portanto, ajustada à percepção da entidade parceira deste estudo, a WWF-Brasil, quanto aos projetos em curso e futuros por ela desenvolvidos. Assim, pode ser que uma mesma ação tenha diferentes níveis de relevância e variado potencial de impacto para os diversos atores do campo dos direitos socioambientais.

peças ínsitas ao processo, ou mesmo às notícias registradas no sítio eletrônico do STF) das ações selecionadas para esta etapa.

Com relação aos *amicus*, na primeira coluna estão presentes a data de pedido de habilitação e o nome ou os nomes das entidades. Na segunda foram colocadas as respostas que os pedidos de *amici* tiveram do relator. Ela foi de “deferido”, “indeferido” e “indeferido (recebido como memorial)”. Não foram registrados os recursos impetrados pelos *amicus* que não foram deferidos. Esse levantamento permitiu o desenvolvimento de um olhar direcionado à participação social via *amici curiae*. Assim, informações sobre o pedido de participação e o seu deferimento ou indeferimento foram coletados e armazenados no banco de dados e posteriormente foi feita a classificação dessas entidades e grupos, a partir das categorias desenvolvidas em Almeida (2015).

Por fim, destaca-se que, além das datas de recorte em relação ao levantamento das ações, nas diversas etapas, os andamentos dessas ações foram atualizados entre os dias 22 de maio de 2020 e 08 de junho de 2020, como consta da última coluna do banco.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, E.M. **Amicus curiae no Supremo Tribunal Federal**. Tese (Doutorado). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2015.

ALMEIDA, E.M. Capacidades institucionais dos amici curiae no Supremo Tribunal Federal: acessibilidade, admissibilidade e influência. **Rev. Direito Prax.**, Rio de Janeiro, Vol. 10, N.1, 2019, p. 678-707).

CORNELL LAW SCHOOL. Legal Information Institute. **Amicus Curiae**. 2017. Disponível em: https://www.law.cornell.edu/wex/amicus_curiae. Acesso em: 26 abr. 2019.

GUIMARÃES, L.G. Atuação do movimento das mulheres no Supremo Tribunal federal: litígio estratégico no caso da ADPF 54. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais - RBEC**, Belo Horizonte, ano 12, n.40, p.13-37, jan./abr. 2018.

GUIMARÃES, L. G. **Audiências Públicas no Supremo Tribunal Federal: discurso, prática e lobby**. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2017.

VIEIRA, O.V.; ALMEIDA, E.M. Advocacia estratégica em direitos humanos: a experiência da Conectas. **Revista Sur**. V.8. N.15. p.187-213, 2011.

SILVA, J. A. **Direito Ambiental Constitucional**. 4ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores. 2002.

ANEXO I - LISTA DEFINITIVA DE PALAVRAS-CHAVE EM ORDEM ALFABÉTICA

Palavra-Chave	
Acordo de Paris	Biodegradável
Açúcar	Biodegradáveis
Adubo	Biodiversidade
Adubos	Biológica
Afluentes	Biológico
Afluentes	Bioma
Agência Nacional de Águas	Biomassas
Agenda 21	Biomassa
Agricultura	Biosfera
Agrobiodiversidade	Biotecnológico
Agroecológico	Borracha
Agrofloresta	Bovina
Agronegócio	Bovino
Agropecuária	Bovinos
Agrossilvipastoris	Caatinga
Agrotóxico	Caça
Agrotóxicos	Carbono
Água	Carvão
Águas	Cereal
Amazônia	Cereais
Amazônica	Cerrado
Ambientais	Ciliar
Ambiental	Ciliares
Animal	Clima
Animais	Climática
APP	Climáticas
Aquicultura	Código Florestal
Área de Preservação Permanente	Combustível
Áreas de Preservação Permanente	CONAMA
225	Conhecimento tradicional
Assentamento	Convention on Biological Diversity
Assentamentos	Córrego
Atlântica	Córregos
Atmosfera	Costeira
Bacia	Curso d'água
Bacias	Desflorestamento
Barragem	Deslizamento
Barragens	Deslizamentos
Biocontrole	Desmatamento
	Documento de Origem Florestal
	DOF

Dunas
Eco-92
Ecodrone
Ecodrones
Ecologia
Ecológico
Ecosocial
Ecossistema
Embrapa
Encostas
Energética
Energia
Eólica
Erosão
Estufa
Extratativismo
Extratrivistas
Fauna
Fiocruz
Flora
Floresta
Florestal
Fóssil
Fósseis
FUNAI
Gado
Gás natural
Gases
Grão
Grãos
Greenpeace
Habitat
Herbicida
Hídrica
Hídricas
Hídrico
Hídricos
IBAMA
ICMBio
Imposto de Renda Ecológico
Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
INCRA
Indígena

Indígenas
Inseticida
Instituto Chico Mendes
Inundação
Inundações
ITR
Lago
Lagos
Lavoura
Lavouras
Lavoura-Pecuária
Lençol
Lençóis
Licenciamento ambiental
Licença ambiental
Licenças ambientais
Madeira
Mananciais
Manancial
Mangue
Mar
Mariana
Marinha
Marítimo
Mata
Matas
Meio ambiente
Mineral
Minerais
Mineração
Minério
Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
Oceano
ODS
Ozônio
PADDD
Paisagem
Paisagens
Pantanal
Parque
Parques
Pastagem
Pasto
PEC 215

Pecuária	Vegetação
Pesca	WWF-Brasil
Petróleo	Zoneamento
Plantação	Zoneamento Ecológico Econômico
Plantações	4.297
Poluição	4.297
Poluidor	9.985
População tradicional	9985
Populações	11.516
Povos	11516
Povos tradicionais	6.938
Praga	6938
Protected Area Downgrading, Downsizing and Degazettement	9.605
Queimada	9605
Queimadas	12.305
Quilombo	12305
Quilombos	11.445
Quilombola	11445
Quilombolas	6.766
Reservas Legais	6766
Reservatório	7.347
Reservatórios	7347
Restinga	9.433
Rios	9433
Ruralista	11.284
Seca	11284
Semente	12.651
Silvestre	12651
SNUC	7.802
Socioambiental	7802
Socioambientais	6.902
Soja	6902
Solo	6.453
Sustentabilidade	6453
Sustentável	8.974
Sustentáveis	8974
Unidade de conservação	7.805
Unidades de conservação	7805
Usina	5.197
Usinas	5197
Vaca	4.771
Vacas	4771
Várzea	7.661
	7661

7.735
7735
Decreto-lei nº 25
Decreto 25
8.171
8171
6.803
6803

Fonte: Elaboração própria, 2020.