
Reativação do Fundo Amazônia: Um Comentário ao Julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão 59/DF¹

Vinicius de Assis

Doutor em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI. Mestre em Direito Econômico e Socioambiental na Pontifícia Universidade Católica do Paraná PUCPR. Graduado em Direito pela Universidade Católica de Goiás. Professor do Curso de Direito da Faculdade Católica de Rondônia - FCR. Advogado.

Inês Moreira da Costa

Doutora em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí. Mestre em Poder Judiciário pela Fundação Getúlio Vargas - Direito/Rio. MBA em Poder Judiciário pela Fundação Getúlio Vargas - Direito/Rio. Graduada em Direito pela Universidade Federal de Rondônia. Juíza de Direito do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia. Porto Velho, Rondônia - Brasil. Professora do Curso de Pós-Graduação na Carreira da Magistratura da Escola da Magistratura do Estado de Rondônia. Professora do Centro Universitário São Lucas, Porto Velho, Rondônia.

Sumário:

1. Introdução. 2. A imposição constitucional de proteção ambiental e o comportamento estatal omissivo. 3. A importância do Fundo Amazônia na materialização do desenvolvimento sustentável e um meio ambiente equilibrado. 4. Conclusões.

1. Introdução

Criado em 2008, o Fundo Amazônia se apresenta como instrumento de política pública voltado a promover a prevenção, monitoramento, combate e controle do desmatamento da área definida como Amazônia Legal, por meio da compensação financeira.

Com a sua paralisação, o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão 59/DF concluiu pela omissão inconstitucional do Poder Público no tocante à adoção de medidas destinadas a garantir a finalidade para

¹ [Recebido em: 13/09/2023 - Aceito em: 01/11/2023]

qual o Fundo fora criado, haja vista as mudanças governamentais promovidas no gerenciamento da política pública ambiental e do Fundo em questão.

Assim, considerando que o Estado tem o dever de concretizar os direitos fundamentais, dentre eles a proteção ao meio ambiente, o Supremo Tribunal Federal, em síntese, declarou inconstitucional o art. 12, II, do Decreto nº 10.144/2019 e o art. 1º do Decreto nº 9.759/2019, referente aos colegiados instituídos pelo Decreto nº 6.527/2008, e determinou à União Federal a tomada de providências administrativas necessárias à reativação do Fundo Amazônia.

2. A imposição constitucional de proteção ambiental e o comportamento estatal omissivo

A Constituição Federal de 1988, precipuamente em seu artigo 225, assegura a todos o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e, com isso, impõe à coletividade e ao Poder Público, a obrigação de defendê-lo e preservá-lo para as gerações presente e futuras, na forma do seu §1º².

No que diz respeito ao Poder Público, em especial, importa registrar que não há qualquer margem de discricionariedade que possibilite comportamentos contrários à proteção ambiental, discricionária é tão somente a decisão quanto ao modo de sua efetivação prática.

Nesse sentido, o Fundo Amazônia é uma das principais políticas públicas financeiras voltadas a realizar o Plano Nacional de Política Pública Ambiental no âmbito da Amazônia Legal, que se refere a uma área aproximada de 5.015.067.749 km², cerca de 59% do território nacional, distribuída pelos Estados do Amazonas,

² “§1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; (...) II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético; (...) III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção; (...) IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade; (...) V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente; (...) VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente; VII - 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. (...) VIII - manter regime fiscal favorecido para os biocombustíveis destinados ao consumo final, na forma de lei complementar, a fim de assegurar-lhes tributação inferior à incidente sobre os combustíveis fósseis, capaz de garantir diferencial competitivo em relação a estes, especialmente em relação às contribuições de que tratam a alínea "b" do inciso I e o inciso IV do caput do art. 195 e o art. 239 e ao imposto a que se refere o inciso II do caput do art. 155 desta Constituição. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 123, de 2022)”.

Amapá, Acre, Maranhão (parcialmente), Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins.

Conforme disposto no Voto condutor a: “materialização de tais políticas ocorre por meio de eixos de ações como: gestão de florestas e áreas protegidas, controle, monitoramento e fiscalização ambiental, manejo florestal sustentável, atividades econômicas a partir do uso sustentável da vegetação, zoneamento ecológico e econômico, ordenamento territorial e regularização fundiária, conservação e uso sustentável da biodiversidade e recuperação de áreas desmatadas;³”.

A análise jurídico-constitucional feita pelo STF, conforme voto de sua Relatora, Min. Rosa Weber, tomou por base três premissas: a) a identificação de violação ao art. 225 da Constituição Federal, em garantir um meio ambiente ecologicamente equilibrado; b) a configuração do estado de insuficiência fática ou normativa para amparar esse direito; c) a demonstração da necessidade de tutela para a exigibilidade do direito, observando-se o postulado da proporcionalidade.

Por meio da análise realizada no julgamento, constatou-se a tutela insuficiente da região, tanto do ponto de vista normativo, com o desmonte do Fundo com a edição unilateral dos Decretos nº 9.759/2019, nº 10.144/2019 e nº 10.223/2020, como do ponto de vista da formulação de ações governamentais com esse propósito.

É de se destacar que não houve qualquer participação social ou avaliação de riscos na alteração promovida pelo Executivo Federal na política pública ambiental brasileira, nem mesmo a substituição por um novo modelo mais satisfatório.

Esse cenário revelou um padrão desestruturante e desconforme, incompatível com um Estado Constitucional pautado na governança ambiental e ecológica, resultando em um estado de coisa inconstitucional, que tem “dentre as causas identificáveis, (...) o inadimplemento das metas fixadas no principal Plano de Combate do Desmatamento e Degradação Florestal na Amazônia – PPCDAm, em sua última fase (2016- 2020), como atestam os índices e taxas de consolidação do aumento da degradação florestal e do desmatamento⁴”.

A propagação de operações pelas Forças Armadas nos últimos anos, empreendidas com o intuito de amenizar a progressão dos prejuízos ambientais, demonstrou justamente o quadro de insuficiência da atuação institucional, aliada à

³ p. 31.

⁴ p. 57.

redução da responsabilização administrativa pelos ilícitos ambientais e desgaste da política ambiental brasileira, que se agravou a partir de 2019.

Dessa maneira, o evidente retrocesso na tutela ambiental da Amazônia Legal atestou a omissão estatal no compromisso assumido pelo Estado Constitucional, se contrapondo às proibições de proteção insuficiente ou retrocesso institucional no contexto de direitos fundamentais ambientais, contexto esse que reflete ainda em direitos como saúde, vida e dignidade.

3. A importância do Fundo Amazônia na materialização do desenvolvimento sustentável e um meio ambiente equilibrado

O Fundo Amazônia funciona como um instrumento de cooperação internacional, viabilizado pela Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças do Clima, e de compensação financeira, por meio do qual os países em desenvolvimento recebem recursos financeiros como contrapartida por apresentarem resultados positivos na redução da emissão de gases de efeito estufa produzidos a partir do desmatamento e degradação de florestas.

Adotado pelo Brasil por meio do Decreto nº 6.257/2008, tem como foco a proteção da Amazônia Legal e é gerido pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, com modelo de governança tripartite do governo federal, estadual da região e da sociedade, estruturado no Comitê Orientador do Fundo Amazônia.

De acordo com balanço patrimonial de 31/12/2021, o Fundo possuía em caixa o montante líquido de R\$ 3.583.826,00. Desde a sua criação houve uma redução de cerca de 64% do desmatamento anual da Amazônia Legal, a qual, no entanto, sofreu com considerável regressão desde 2019.

Melhor dizendo, durante o período de seu funcionamento regular, o Fundo Amazônia protagonizou função essencial no incentivo a ações de combate e controle do desmatamento e da degradação ambiental, no desenvolvimento sustentável e na proteção de unidades de conservação e terras indígenas.

Contudo, em que pese a efetividade do programa, verificou-se a paralisação de seu funcionamento, ensejada pelos Decretos nº 9.759/2019, 10.144/2019 e 10.223/2020, que extinguiram o sistema de governança até então existente: Comitê Orientador do Fundo Amazônia (COFA) e o Comitê Técnico do

Fundo Amazônia (CTFA), responsáveis por grande parte da operacionalização dos recursos do Fundo, além do aumento do desmatamento da região e consequente descumprimento de acordos internacionais.

Por esse motivo, o Fundo Amazônia, que vinha recebendo doações regulares, não constatou novas doações nos anos de 2019 e 2020, sobretudo dos Governos da Noruega e da Alemanha, que restaram impossíveis em razão do contexto acima.

É de se considerar que os posicionamentos governamentais não observaram a eficiência orçamentária, isso porque verificou-se um quadro de descontinuidade da execução do Fundo, ausência de novas doações e aprovação de novos projetos, além de manter cerca de 3 bilhões de reais em caixa sem a devida aplicação.

Os Decretos nº 9.759/2019, 10.144/2019 e 10.223/2020, ao impedirem a operacionalidade do Fundo Amazônia, subtraíram do ordenamento jurídico a principal política pública financeira de apoio às ações de combate ao desmatamento na região amazônica, ocasionando um retrocesso ambiental, na medida em que não houve qualquer outra proteção jurídica equivalente. No dizer da Min. Rosa Weber:

A questão não se reduz ao espaço de conformação decisória do Administrador na formulação e implementação de política pública ambiental de natureza financeira, mas na desconstrução daquela existente, que se mostrou efetiva, sem substituição por qualquer outra. Cenário que configura estado de vácuo de tutela em uma área de valor fundamental para o Estado e sociedade brasileiros⁵.

Isso tudo impactou diretamente na busca por um desenvolvimento sustentável e um meio ambiente ecologicamente equilibrado, pauta que repercute não só em território nacional, mas em todo o mundo, ao passo que se trata de direitos difusos que se conectam com a própria manutenção do direito à vida digna das gerações atual e futuras de forma global.

Sob esse enfoque, a atuação do Estado, ao adotar uma postura permissiva de retrocessos graves em matéria ambiental, tais como o aumento da taxa de desmatamento e não alcance de metas climáticas na Amazônia Legal, afrontou o princípio da proibição de retrocesso, ameaçando valores e direitos fundamentais que possuem papel central na garantia do equilíbrio ambiental.

5 P. 94

Como consta no Voto Vogal do Ministro Edson Fachin: “A constatação é a de que a Amazônia Legal sofre com aumento do desmatamento, aproximação ao ponto de não retorno e distancia-se rapidamente do alcance das metas climáticas internacionalmente acordadas”⁶.

De forma acertada, portanto, o Supremo Tribunal Federal reconheceu, enquanto guardião da Constituição, a omissão, em particular da União, em garantir a efetivação dos direitos fundamentais, aqui em especial dos atinentes ao meio ambiente, não permitindo a invocação de argumentos vazios que não justificam a inércia estatal, ao decidir nos seguintes termos, quanto ao mérito:

“julgar parcialmente procedente a ação, acolhendo os pedidos “a” e “f” da inicial, e declarar a inconstitucionalidade do art. 12, II, do Decreto nº 10.144/2019 e do art. 1º do Decreto nº 9.759/2019, no que se referem aos colegiados instituídos pelo Decreto nº 6.527/2008; por perda superveniente de objeto, em razão do prejuízo, deixou de acolher o pedido de declaração de inconstitucionalidade do art. 1º, CCII, do Decreto nº 10.223/2020, no ponto em que extinguiu o Comitê Orientador do Fundo Amazônia, uma vez que este Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADPF 651, de relatoria da Ministra Cármen Lúcia, ao deferir o aditamento à inicial, declarou a inconstitucionalidade desse dispositivo legal. Por fim, **determinar à União, no prazo de sessenta dias, a adoção das providências administrativas necessárias para a reativação do Fundo Amazônia, nos limites de suas competências, com o formato de governança estabelecido no Decreto nº 6.527/2008.** (...)”⁷. grifos nossos.

4. Conclusões

Por maioria, o Pleno do Supremo Tribunal Federal acolheu a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão 59/DF, reconhecendo a inércia estatal, em particular da União, em implementar medidas para concretizar o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e ao desenvolvimento sustentável, considerando especialmente a paralisação do Fundo Amazônia.

6 p. 285.

7 p. 6.

A desconstituição da política pública de natureza financeira, que era operacionalizada pelo Fundo Amazônia, sem trazer qualquer outra proteção jurídica equivalente, impossibilitando até mesmo a destinação do valor ainda remanescente para aplicação em outros projetos, configura violação dos deveres de proteção ambiental, justificando, assim, o controle judicial.

Com isso, a Corte Constitucional, ao determinar a reativação do referido Fundo Amazônia, alertou sobre os diversos nuances da proteção ambiental a serem observados não só pelo Poder Público, mas também pela sociedade, doutrina e jurisprudência, que devem se nortear sempre em busca de maximizar a tutela do meio ambiente, e não o contrário.