

ENTRE SIMBOLISMO E INSTRUMENTALIDADE: UM ENSAIO SOBRE A JURISPRUDÊNCIA VERDE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

RAFAEL G. GIOVANELLI¹
SUELY M.V. G. DE ARAÚJO²

RESUMO: Neste ensaio³, a partir de nossa experiência prática com litígios constitucionais ambientais e de um levantamento sistemático da jurisprudência do STF dos últimos 10 anos sobre licenciamento ambiental e unidades de conservação, propomos uma avaliação da atuação da nossa Corte Constitucional, por duas óticas: (i.) o que chamamos de seus efeitos simbólicos, que seriam o reconhecimento de situações de inconstitucionalidade e a reafirmação de direitos e deveres constitucionais e (ii.) o que chamamos de seus efeitos instrumentais, que seriam as ordens judiciais que exigem *mudanças* na condução de políticas públicas. Ao final, levantamos a hipótese de que a atuação do STF nesses temas tem efeitos simbólicos relevantes, apontando diretrizes para a política ambiental, mas mostra timidez na esfera instrumental, evitando interferências fortes em decisões já prolatadas pela administração pública.

PALAVRAS-CHAVE: Supremo Tribunal Federal; Política ambiental; Direito ambiental.

A JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA AMBIENTAL BRASILEIRA

O enredo é bem conhecido para quem atua no campo dos direitos ambientais. Mais de três décadas antes de a Organização das Nações Unidas (ONU) reconhecer a existência de um direito humano ao meio ambiente limpo, saudável e sustentável (A/RES/76/300 – junho de 2022) (OFFICE...), a Constituição Federal de 1988 (CF/88) já havia elevado esse direito ao patamar dos direitos fundamentais. Aliás, o Brasil está entre os primeiros países do mundo a fazer esse movimento, em uma onda de constitucionalização que se iniciou após a Conferência de Estocolmo de 1972 – inspiradora dos constituintes brasileiros (FELDMANN; ARAÚJO; GIOVANELLI,

¹ Advogado, mestre e doutorando em direito e desenvolvimento pela FGV DIREITO SP. Este artigo foi elaborado com apoio da bolsa Mario Henrique Simonsen.

² Advogada, doutora em ciência política, professora no mestrado e doutorado em administração pública do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), coordenadora de políticas públicas do Observatório do Clima.

³ Agradecemos a Fabiana Bartholi pelas inestimáveis contribuições no levantamento e construção do banco de dados desta pesquisa.



2022) – e que atingiu seu apogeu após a Cúpula da Terra de 1992 (BOYD, 2022, p. 45-52).

Na perspectiva de Sarlet e Fensterseifer (2015, p. 31), “a consagração do *objetivo* e dos *deveres de proteção ambiental* a cargo do Estado brasileiro [...] representa a conformação de um novo modelo de Estado de Direito, o qual é denominado por alguns autores como Estado Ambiental de Direito [...]”. A CF/88 não apenas reconheceu um direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado – o que inclui o direito à estabilidade climática –, como também instituiu deveres específicos ao Poder Público e diretrizes para políticas públicas (SARLET; FENSTERFEIFER, 2021, p. 74-83; FELDMANN; ARAÚJO; GIOVANELLI, 2022).

A construção do Estado Ambiental de Direito não se encerra, nem se inicia, com a Constituição, embora tenha nela o seu principal fundamento normativo. O direito ambiental brasileiro possui marcos importantes anteriores a 1988. Para ficar em apenas alguns exemplos, a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente foi editada em 1981; o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) se reuniu pela primeira vez em 1984 e, em 1986, editou resolução que até hoje disciplina os critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impactos ambientais no país (Resolução CONAMA nº 01/1986); e, em 1985, foi editada a Lei da Ação Civil Pública, instrumento fundamental para a tutela ambiental pela via judicial.

Esse corpo normativo infraconstitucional foi ampliado nos anos 1990 e 2000, período em que foram criados diversos regramentos, políticas e instrumentos que materializaram os comandos constitucionais. Por exemplo, em 1997, foi editada a Lei da Política Nacional de Recursos Hídricos e a Resolução CONAMA nº 237, que dispõe sobre o licenciamento ambiental; em 1998, foi editada a Lei dos Crimes e Infrações Administrativas Ambientais; em 1999, a Lei da Política Nacional de Educação Ambiental; em 2000, a Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza; em 2003, a Lei de Acesso à Informação Ambiental; em 2004, foi criado o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm); em 2006, foi editada a Lei da Mata Atlântica; em 2008, foi criado o Fundo Amazônia e foi editado o Decreto nº 6.514, que regulamenta o processo administrativo sancionador ambiental; em 2009, foi editada a Lei da Política Nacional sobre Mudança do Clima e foi criado o Fundo Clima; em 2011, foi editada a Lei Complementar sobre as atribuições federativas em matéria ambiental (*Pacto Federativo Ecológico*).

Entretanto, como explicam Pelicice e Castilho (2021, p. 1-9), a partir da década de 2010, começou a ganhar força certo movimento de desconstrução da política ambiental. A edição da Lei da Vegetação Nativa, de 2012, que revogou o Código Florestal de 1965 e deixou de exigir a restauração de dezenas de milhões de hectares ilicitamente desmatados, é um marco do início dessa retração. Outro exemplo eloquente é a Medida Provisória (MP) nº 558/2012, convertida na Lei nº 12.678/2012. Desrespeitando a exigência constitucional de *lei em sentido estrito* e *processo legislativo participativo* para a alteração de limites de áreas protegidas, a MP reduziu

uma série de unidades de conservação (UCs) na Amazônia para viabilizar a implementação de empreendimentos hidrelétricos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

O ápice desse movimento de retração, no entanto, pode ter ocorrido entre 2019 e 2022 (PELICICE; CASTILHO, 2021). Como já explicado por Araújo e Herschmann, nesse período, de forma inédita, o Executivo federal passou a adotar medidas infraconstitucionais para dismantelar, de forma sistemática, as políticas ambientais – estratégia que Vieira, Glezer e Barbosa (2023) chamaram de infralegalismo autoritário. No mesmo sentido, Guetta (2021) narra que, a partir de 2019, entre outras medidas, o Governo Federal alterou as regras do processo administrativo sancionador ambiental, tornando-o, praticamente, inoperante; paralisou o funcionamento do Fundo Clima e do Fundo Amazônia, deixando de usar recursos públicos disponíveis para a gestão ambiental; extinguiu o PPCDAm; perseguiu e desautorizou servidores de órgãos ambientais federais, entre outras medidas; em consequência disso, as taxas de desmatamento na Amazônia aumentaram exponencialmente. Vale lembrar, também, que o então Presidente da República flertou com o abandono do Acordo de Paris, tornou menos ambiciosa a Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC) brasileira (ARAÚJO; HERSCHMANN, 2021) e praticamente acabou com a participação social e federativa no CONAMA (FELDMANN; ARAÚJO; GIOVANELLI, 2021).

A partir da década de 2010, o judiciário (especialmente, o Supremo Tribunal Federal) passou a ser chamado, cada vez mais frequentemente, a intervir nos rumos da política ambiental, sobretudo nos últimos anos (POMBO, 2021; ALMEIDA; GUIMARÃES; FERRARO, 2020).

Trataremos dessa dinâmica de empoderamento do STF em dois momentos. Em primeiro lugar, a partir de nossa experiência prática, analisaremos a atuação da nossa Corte Constitucional em cinco dos principais litígios que tratavam da erosão das políticas públicas pelo governo Bolsonaro, sendo eles: ADO 59 (questionava a paralisação do Fundo Amazônia), ADPF 623 (questionava a retração participativa no CONAMA), ADPF 708 (questionava a paralisação do Fundo Clima), ADPF 755 (questionava a inoperância do processo administrativo sancionador ambiental) e ADPF 760 (questionava a extinção do PPCDAm).

Em um segundo movimento, a partir de um levantamento sistemático da jurisprudência do STF dos últimos 10 anos, abordaremos dois temas bastante relevantes para a Política Nacional do Meio Ambiente: licenciamento ambiental e unidades de conservação.

Nesse percurso, analisaremos a atuação do STF a partir das dimensões simbólicas e instrumentais de suas decisões, conforme explicaremos a seguir.

2. O STF E A DEFESA DO ESTADO AMBIENTAL DE DIREITO

O STF desempenhou papel relevante na contensão do desmantelamento das políticas ambientais pelo governo Bolsonaro. Serviu como uma espécie de última trincheira e, ao mesmo tempo, como caixa de ressonância para que partidos de oposição e organizações da sociedade civil denunciasses e exigissem a remediação dos retrocessos em curso. Isso pode ter contribuído para dar visibilidade aos problemas e para defini-los como violações de direitos fundamentais. Pode, igualmente, ter transformado a percepção social sobre a urgência e a gravidade da erosão de tais políticas. Seria a *dimensão simbólica* do litígio, na definição de Garavito e Franco (2010, p. 19-31).

A audiência pública sobre a paralisação do Fundo Clima⁴ e a audiência pública sobre a paralisação do Fundo Amazônia⁵, assim como a *Pauta Verde*⁶ e o voto grandiloquente da Ministra Cármen Lúcia⁷ no julgamento da ADPF 760 (em que se discutiu a extinção do PPCDAm) contribuíram para intensificar essa *dimensão*

⁴ Convocada pelo Ministro Luís Roberto Barroso, na ADPF 708, e realizada nos dias 21 e 22 de setembro de 2020 (MINISTRO..., 2020).

⁵ Convocada pela Ministra Rosa Weber, na ADO 59, e realizada nos dias 23 e 26 de outubro de 2020 (SUPREMO..., 2020).

⁶ Em março de 2022, no exercício de sua jurisdição constitucional, o STF pautou o julgamento de sete ações que discutiam retrocessos relevantes na política ambiental, sendo seis casos referentes a medidas do Governo Bolsonaro. Constavam da pauta: ADPF 760, que tratava da extinção do PPCDAm; ADPF 735, que tratava da Operação Verde Brasil 2; ADPF 651, que tratava da retração participativa no Fundo Nacional do Meio Ambiente; ADO 54, em que se discutia a omissão do governo federal no combate ao desmatamento; ADO 59, que tratava do Fundo Amazônia; ADI 6.148, questionadora da constitucionalidade da Resolução Conama 491/2018, sobre padrões de qualidade do ar; ADI 6.808, questionadora da MP 1.040/2021, convertida na Lei 14.195/2021, sobre a concessão automática de licença ambiental. A reunião desses casos em um pacote único – que passou a ser chamado de “Pauta Verde” – foi interpretada como um sinal político da importância que a Corte Suprema dava para a gestão ambiental brasileira. (FELDMANN; ARAÚJO; GIOVANELLI, 2022; WEDY; SARLET; FENSTERSEIFER, 2022).

⁷ O julgamento da *Pauta Verde* foi precedido por uma grande manifestação social e artística, no dia 09.03.2022, em Brasília. O *Ato pela Terra* uniu cerca de 40 artistas e mais de 230 organizações da sociedade civil, reunindo milhares de pessoas na Praça dos Três Poderes, em defesa do meio ambiente. No julgamento da ADPF 760, ao votar, a Ministra Cármen Lúcia fez referências a tal manifestação. Além disso, se utilizou de instrumentos tecnológicos – como a transmissão de vídeo com a explicação de especialistas sobre a crise climática – para fazer duras críticas à política ambiental brasileira, que estaria passando por um grave processo de erosão interna (o que chamou de “cupinização institucional”). Ao final, a Ministra reconheceu que o país vivia um “estado de coisas inconstitucional em matéria ambiental”. (OBSERVATÓRIO, 2022a; OBSERVATÓRIO, 2022b)

simbólica e suas consequências políticas⁸. Por exemplo, a repercussão da audiência pública sobre o Fundo Clima pode ter provocado uma mudança na conduta do Executivo federal, que descongelou o fundo e passou a alocar os recursos que estavam sendo contingenciados (FUNDO..., 2020), mesmo sem uma ordem judicial neste sentido. Os casos também podem ter contribuído para que a oposição ao governo Bolsonaro assumisse a retomada das políticas de conservação ambiental como uma de suas bandeiras de campanha.

Mas, na *dimensão instrumental*, isto é, na perspectiva das ordens efetivamente dadas (GARAVITO; FRANCO, 2010), como tem sido o desempenho do STF em relação aos direitos socioambientais?

Inspirados nas chaves de análise dos litígios estruturantes de Garavito e Franco (2010) mencionadas acima e no trabalho de Daniel Wang (2023) que categorizou a atuação do STF em relação à força dos direitos reconhecidos, à força das ordens dadas e ao monitoramento de decisões em três casos relacionados à pandemia de Covid-19, neste ensaio consideramos *efeitos simbólicos* da atuação do STF os acórdãos, os votos ou as decisões judiciais que, reconhecendo uma situação de inconstitucionalidade, reafirmam o direito fundamental da coletividade ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e atribuem ao Poder Público deveres de formulação e implementação de políticas públicas eficazes para a conservação ambiental (incluída a mitigação das mudanças climáticas). Na dimensão simbólica, portanto, o STF apontaria *diretrizes* para a política ambiental, sem, no entanto, interferir em decisões do dia a dia da administração pública.

Efeitos instrumentais, por sua vez, seriam ordens concretas que exigiriam *mudança* de conduta de gestores públicos ou atores políticos, uma vez reconhecida uma situação de inconstitucionalidade.

Exemplos de *efeitos instrumentais* podem ser: a exigência de reinstituição de uma política pública extinta, a retomada do funcionamento e a alocação de recursos de um fundo paralisado, a exigência de determinados estudos para a implementação de certos empreendimentos que passaram a ser liberados de forma simplificada, a reinstituição de regimes especiais de uso de determinadas áreas protegidas, a paralisação de conselhos deliberativos que perderam sua dimensão participativa etc. (WANG, 2023). Propomos que os *efeitos instrumentais* sejam considerados *fortes* quando as ordens judiciais demandem uma mudança imediata na condução de políticas públicas. Os efeitos seriam considerados *tímidos* quando as ordens judiciais ou não demandem mudanças imediatas ou afirmem, simplesmente, que determinada conduta, que havia sido praticada, não pode mais se repetir. E, por óbvio, a ausência de ordens implica a inexistência de *efeitos instrumentais*.

Ao analisar cinco casos em que se questionavam ataques do governo Bolsonaro a elementos centrais da política ambiental – a paralisação do Fundo Clima (ADPF 709), a paralisação do Fundo Amazônia (ADO 59), a extinção do PPCDam (ADPF

⁸ Nos parece de extrema relevância a questão das consequências políticas da dimensão simbólica do litígio, mas não abordaremos o assunto neste ensaio.

760), a inoperância do processo administrativo sancionador ambiental (ADPF 755) e a retração participativa no CONAMA (ADPF 623) –, tendemos a dizer que os litígios constitucionais tiveram *efeitos simbólicos* relevantes, apontando diretrizes para as políticas ambientais, mas seus *efeitos instrumentais* foram, no geral, tímidos.

Em quase todos os casos, reconhecendo uma situação de inconstitucionalidade, o STF reafirmou o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Reconheceu, igualmente, o dever inafastável do Executivo de adotar medidas concretas e eficazes para conservar o meio ambiente e mitigar as mudanças climáticas. Entretanto, o STF praticamente não concedeu ordens ao governo Bolsonaro – agente responsável pelas inconstitucionalidades – que exigissem mudanças imediatas na condução das políticas ambientais, com exceção da ordem de paralisar a operação do CONAMA, enquanto não houvesse participação social adequada no colegiado. É verdade, como veremos adiante, que a Corte Constitucional ordenou a retomada do Fundo Amazônia e do PPCDam, mas, essas ordens foram direcionadas a outro governo, que já havia sido eleito com o compromisso de retomar esses instrumentos⁹.

3. ANÁLISE DOS CINCO CASOS REFERENTES A EROSÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PELO GOVERNO BOLSONARO

Apesar da comprovada extinção do PPCDam pelo governo Bolsonaro, reconhecida inclusive pelo Tribunal de Contas da União (TCU)¹⁰, e apesar da evidente consequência disso para os índices de desmatamento da Amazônia¹¹ e para o acirramento das mudanças climáticas¹², o STF concluiu o julgamento da ADPF 760 apenas em março de 2024, quando o Executivo Federal já estava sob o comando de outra gestão, eleita com o compromisso de retomar políticas eficazes de conservação dos biomas brasileiros. Como registrado, entre os primeiros atos do governo Lula estava a retomada do PPCDam (TORT, 2023).

⁹ O PPCDam já havia sido reinstituído quando a decisão sobre a ADPF 760 foi proferida. A retomada do plano veio com o Decreto nº 11.367, de 1º de janeiro de 2023.

¹⁰ Para uma análise da atuação do TCU em matéria ambiental, ver: GIOVANELLI; ROSILHO; WANG, 2020..

¹¹ As taxas de desmatamento na Amazônia foram elevadas seguidamente, chegando a 10.851 km² em 2020 e 13.038 km² em 2021. Ultrapassaram em muito a meta de 3.925 km², para o ano de 2020, estabelecidas pela Política Nacional sobre Mudança do Clima. Os dados oficiais do desmatamento podem ser verificados no sítio eletrônico do Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal (PRODES) (PROJETO...).

¹² Mudanças do uso da terra respondem pela maior parte das emissões brutas das emissões de gases de efeito estufa pelo Brasil. O setor foi responsável por 49% das emissões em 2021 e por 46% em 2020. A maior parte das emissões por mudanças do uso da terra advém do desmatamento na Amazônia (71% em 2021). SEEG - Sistema de Estimativas de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa, OBSERVATÓRIO DO CLIMA (2023). Análise das emissões brasileiras de gases de efeito estufa e suas implicações para as metas climáticas do Brasil: 1970 – 2022.

Em março de 2022, no entanto, quando ainda não se sabia o futuro eleitoral do país e quando os índices de destruição das florestas brasileiras seguiam batendo recordes, o STF iniciou o julgamento da ADPF 760. A Ministra Cármen Lúcia, relatora do caso, abriu o julgamento com duríssimas críticas ao governo Bolsonaro, a quem atribuiu a inaceitável erosão das políticas ambientais, caracterizada como “cupinização institucional”. Reafirmando direitos ambientais, a Ministra reconheceu um grave “estado de coisas inconstitucional quanto ao desmatamento ilegal da Floresta Amazônia e de omissão do Estado brasileiro em relação à função protetiva do meio ambiente ecologicamente equilibrado” (BRASIL. Supremo...). Ao final de seu voto, propunha uma série de ordens diretas ao Executivo federal, com o objetivo de reconstituir as políticas desmanteladas, tais como: a formulação de plano de execução do PPCDAm, a formulação de plano de fortalecimento institucional dos órgãos executores da política ambiental e a divulgação de dados sobre as ações e os resultados das medidas adotadas para reduzir o desmatamento na Amazônia.

Em março de 2024, seguindo a linha do voto da Ministra Relatora, o STF reconheceu que, agora, o país passava por um processo de reconstitucionalização de sua política ambiental. Afirmou que a Constituição Federal impôs ao Poder Executivo obrigações concretas para o controle do desmatamento na Amazônia; que não basta planejar políticas ambientais, sendo necessário implementá-las; que não basta prever orçamento, havendo de se garantir sua execução, de se garantir a atuação de servidores e de transformar realidades de degradação em realidades de conservação ambiental. Com base nisso, determinou que fossem adotadas medidas concretas para o fortalecimento institucional e para a redução do desmatamento no bioma, consistentes com as metas climáticas nacionais de redução de gases de efeito estufa, com prestação de contas ao Poder Judiciário.

O caso tem *efeitos simbólicos* de extrema relevância, afinal o STF reconheceu que o combate ao desmatamento não é uma opção política, mas uma obrigação constitucional concreta, devendo o Poder Público planejar e executar políticas eficazes. Em sua dimensão *instrumental*, é importante perceber, as ordens da Corte Constitucional não foram direcionadas aos gestores que praticaram inconstitucionalidades, não redundando em mudanças na condução da política; contudo, reforçaram a disposição de *reconstitucionalização* da atual gestão. Estabeleceram, inclusive, obrigações para gestões futuras, ao se fixar o marco de 2027 para a meta de 3.925 km² de desmatamento na Amazônia.

Na ADPF 708, afora reconhecer a paralisação inconstitucional do Fundo Clima entre os anos 2019 e 2020, o STF reiterou entendimento firmado em 2017, na ADI 4066, reafirmando o *status supralegal* dos tratados internacionais de direito ambiental (inclusive o Acordo de Paris), ao equipará-los a tratados de direitos humanos. Ademais, fixou relevante tese sobre o dever constitucional do Poder Executivo de alocar os recursos do fundo para a mitigação das mudanças climáticas, vedando seu contingenciamento, “em razão do dever constitucional de tutela ao meio ambiente (CF, art. 225), de direitos e compromissos internacionais

assumidos pelo Brasil (CF, art. 5º, § 2º), bem como do princípio constitucional da separação dos poderes [...]”.

Apesar disso, quando o caso foi julgado, os recursos já não estavam mais contingenciados¹³. Talvez por isso o dispositivo do acórdão não tenha imposto obrigação de fazer à União. Impôs uma obrigação de não-fazer que não demandava *mudança* de conduta: abster-se “de se omitir em fazer funcionar o Fundo Clima ou em destinar seus recursos”, ficando vedado “o contingenciamento das receitas que integram o Fundo”. Ou seja, o comando da decisão exigia que as omissões ocorridas entre 2019 e 2020 não voltassem a se repetir no futuro.

Como já dito, é possível imaginar que a retomada do funcionamento do Fundo Clima foi influenciada pelas repercussões da ADPF 708, especialmente das audiências públicas realizadas em 2020. Isso, porém, não muda o fato de que, neste caso, o STF não concedeu uma ordem judicial que exigisse mudança imediata na condução da política ambiental. Por isso, poderíamos dizer que a atuação do Supremo Tribunal Federal teve efeitos simbólicos, apontando diretrizes relevantes para a política ambiental, mas concretamente seus efeitos instrumentais foram tímidos.

O caso do Fundo Amazônia é semelhante, apesar de os comandos do STF serem diferentes. Na ADO 59, o tribunal impôs uma obrigação de fazer à União, demandando mudanças na condução da política pública: “no prazo de sessenta dias, [tomar] as providências administrativas necessárias para a reativação do Fundo Amazônia, dentro e nos limites das suas competências, com o formato de governança estabelecido no Decreto n. 6.527/2008”.

Entretanto, o julgamento foi concluído depois de definidos os resultados das eleições de 2022, vencidas por uma coalizão que assumiu a retomada das políticas ambientais como uma de suas principais bandeiras de campanha. Ou seja, embora o litígio tenha resultado numa ordem judicial que determinava mudanças na condução da política pública, na prática essa ordem foi endereçada para uma nova gestão da administração pública, que já tinha um compromisso (eleitoral) com a operacionalização do Fundo Amazônia. Por isso, é possível imaginar que a reativação do fundo aconteceria independentemente da *ordem* do STF, o que nos permite dizer que, também neste caso, a atuação da Corte teve efeitos simbólicos, apontando diretrizes relevantes para a política ambiental, mas seus efeitos instrumentais foram limitados.

Na ADPF 623 o Supremo Tribunal Federal reconheceu a dimensão procedimental do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente

¹³ Explique-se que o relator da ADPF 708 usou a expressão “contingenciamento” de forma abrangente. A situação que motivou a ação judicial diz respeito ao fato de o Ministério do Meio Ambiente (MMA) não repassar recursos autorizados na Lei Orçamentária Anual, para que o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) passasse a usá-los nos empréstimos direcionados aos objetivos do Fundo Clima; e à parcela não reembolsável do fundo, gerida diretamente pelo MMA, ter ficado sem execução.

equilibrado, afirmando que a coletividade tem direito de participar e de influenciar a formulação de políticas ambientais. Julgou inconstitucional o Decreto nº 9.806/2019 que, ao reformar o Conselho Nacional do Meio Ambiente, relegou as organizações da sociedade civil a papel figurativo. Embora o julgamento do caso tenha se encerrado apenas no início de 2023, quando um novo decreto, editado pelo governo Lula, já havia restaurado a configuração do CONAMA, na ADPF, a Ministra Relatora Rosa Weber, em dezembro 2021, concedeu medida cautelar para suspender o decreto do governo Bolsonaro. Essa decisão impôs um comando forte à União, exigindo uma mudança de comportamento do Executivo federal ao proibir o MMA de operar o conselho enquanto não houvesse participação social adequada no colegiado. O CONAMA não se reuniu em 2022. Por isso, neste caso, poderíamos dizer que a atuação do STF teve efeitos simbólicos e teve efeitos instrumentais fortes.

No caso dos processos sancionadores ambientais, o Ministro Relator Luiz Fux não chegou nem a iniciar o julgamento da ADPF 755. Este litígio não produziu efeitos simbólicos (tal como definimos neste ensaio), nem efeitos instrumentais.

Esses não foram os únicos casos judicializados entre 2019 e 2022 e, certamente, uma análise mais ampla dos litígios desse período podem fornecer elementos adicionais para avaliar o desempenho do STF em matéria ambiental. Entretanto, esses cinco casos, dada sua relevância para a política ambiental, são significativos, permitindo que se levantem certas hipóteses sobre as respostas da Corte Constitucional em relação aos embates a que foi chamada a intervir.

Por essa perspectiva, sugerimos que o Supremo Tribunal Federal cumpriu uma *função simbólica* importante no enfrentamento ao desmantelamento das políticas ambientais a partir de 2019, reconhecendo a inconstitucionalidade das medidas omissivas e comissivas do governo e afirmando tanto o direito da coletividade ao meio ambiente equilibrado, quando os deveres de conservação do Poder Público. O STF apontou diretrizes que devem ser seguidas na política ambiental. Do ponto de vista *instrumental*, no entanto, a Corte teve desempenho tímido, não impondo, ao governo Bolsonaro, ordens que exigissem mudanças imediatas na condução de políticas públicas, mesmo quando identificou situações de inconstitucionalidade. Nos cinco casos analisados, adotados os critérios anteriormente apresentados, houve uma única exceção: a proibição de fazer funcionar o CONAMA sem participação social adequada.

Mas, esse é um padrão de atuação do Supremo Tribunal Federal? Como se comportou o STF em outros casos, que envolviam interesses de outros governos, outros atores políticos e outros gestores? Houve reconhecimento dos direitos ambientais e das situações de violação desse direito, desacompanhado de ordens que demandavam mudanças de conduta? Ou os casos mencionados acima seriam excepcionais? Poderíamos dizer que o STF desempenha função simbólica relevante, mas função instrumental tímida nos litígios que buscam dar concretude ao Estado Ambiental de Direito?

4. A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL DOS ÚLTIMOS DEZ ANOS SOBRE LICENCIAMENTO AMBIENTAL E UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

Para começar a responder essas perguntas, fizemos um levantamento da jurisprudência do STF dos últimos dez anos, em controle concentrado de constitucionalidade, sobre *licenciamento ambiental* e *unidades de conservação*. Consideramos esse recorte temporal representativo, abarcando diferentes gestões da administração pública e um período relevante dos movimentos de retração da política socioambiental.

Os temas foram escolhidos por sua importância para a agenda da conservação ambiental e do enfrentamento das mudanças climáticas. Nenhum empreendimento de grande impacto pode ser implementado sem a obtenção das respectivas licenças ambientais e, talvez por isso, há anos discute-se, no Congresso Nacional, a revisão do regramento sobre o assunto, hoje definido sobretudo por resoluções do CONAMA, especialmente a Resolução nº 01/86 e a Resolução nº 237/1997. Diversos entes federativos têm editado leis próprias de licenciamento, muitas das quais vem sendo questionadas no STF.

Já as UCs – instituídas tanto pela União, como por Estados e Municípios – estabelecem regimes especiais de proteção em 19,01% da área continental do Brasil e 26,49% da área marinha (CADASTRO...). Junto com as terras indígenas, são as áreas mais conservadas do país (MAPBIOMAS, 2023). Deve ser registrado que são inúmeros os projetos de lei que visam enfraquecer o Sistema Nacional de Unidades Conservação (SNUC) ou reduzir ou extinguir UCs específicas.

O levantamento foi feito no mecanismo de busca de jurisprudência do sítio eletrônico do STF, entre os dias 09 e 25 de fevereiro de 2023, a partir de dois conjuntos de palavras-chave, referentes aos dois objetos de interesse deste ensaio.

A palavra-chave do primeiro conjunto foi “licenciamento ambiental”. Levantamos 33 acórdãos, sendo 22 Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs), 1 Referendo de Medida Cautelar em ADI (MC-Ref em ADI), 1 Embargos de Declaração em ADI (ADI-ED), 2 Agravos Regimentais em ADI (AgR em ADI), 4 Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPFs), 1 Referendo de Medida Cautelar em ADPF (MC-Ref em ADPF), 1 Agravo Regimental em ADPF (AgR em ADPF) e 1 Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC)¹⁴.

O segundo conjunto foi composto pelas seguintes palavras-chave: “Unidades de Conservação”, “Estação Ecológica”, “Reserva Biológica”, “Parque Nacional”, “Monumento Natural”, “Refúgio de Vida Silvestre”, “Área de Proteção Ambiental”, “Área de Relevante Interesse Ecológico”, “Floresta Nacional”, “Reserva Extrativista”, “Reserva de Fauna”, “Reserva de Desenvolvimento Sustentável”, “Reserva Particular do Patrimônio Natural”. Levantamos 13

¹⁴ Respectivamente: ADIs 5312, 5077, 4272, 5480, 5475, 5547, 6350, 6288, 6650, 6672, 6808, 6148, 2142, 4787, 4785, 4529, 4757, 6596, 7321, 3526, 4645, 7413; MC-Ref em ADI 7273; ADI-ED 7321; AgR em ADI 5180, 3074; ADPFs 749, 825, 731, 887; MC-Ref em ADPF 748; AgR em ADPF 941; ADC 42.

acórdãos, sendo 6 ADIs, 1 MC-Ref em ADI, 2 ADI-EDs, 2 ADPFs, 1 MC-Ref em ADPF e 1 ADC¹⁵.

Depois disso, cruzamos esse *levantamento* com um *mapeamento prévio* da jurisprudência do STF sobre temas ambientais¹⁶. Apenas um acórdão previamente *mapeado* não havia sido captado em nosso levantamento: o acórdão dos Embargos de Declaração na ADI 4529. Esse acórdão foi, então, incluído em nossa amostra.

Neste universo, fizemos uma primeira filtragem dos acórdãos levantados, a partir de uma leitura preliminar de suas ementas. Retiramos os acórdãos que não conheciam das ações (por não haver pronunciamento jurisdicional de mérito) e aqueles cuja causa de pedir da ação judicial não estava diretamente relacionada com os nossos objetos de interesse. Optamos, por exemplo, por excluir a ADC 42, que discutia a Lei da Vegetação Nativa de 2012. Questões afetas a *licenciamento ambiental* e *unidades de conservação* eram laterais nesta ação, que tinha por objeto central as regras de conservação da vegetação nativa em imóveis rurais, sobretudo os privados. Reservas Legais, Áreas de Preservação Permanente, mecanismos de monitoramento e políticas de restauração dessas áreas eram as questões principais a serem decididas.

Com isso, nossa amostra foi reduzida para 30 acórdãos, sendo: 24 para o conjunto licenciamento ambiental (17 ADIs, 2 ADI-ED, 4 ADPFs, 1 MC em ADPF¹⁷) e 6 para o conjunto unidades de conservação (5 ADIs e 1 ADI-ED¹⁸).

Esses acórdãos foram tabulados em uma matriz analítica para identificar: (a) a data de ajuizamento da ação; (b) a data de julgamento da ação; (c) a causa de pedir das ações; (d) o resumo da decisão de mérito do STF; (e) a síntese da questão controvertida; (f) o nível federativo do ato questionado; (g) se houve modulação de efeito; e (h) os termos da modulação de efeito, caso existentes.

¹⁵ Respectivamente: ADIs 3646, 6957, 6808, 5676, 4717, 5012; MC-Ref em ADI 7273; EDs em ADI 3378, 4717; ADPFs 748, 749; MC-Ref em ADPF 748; ADC 42.

¹⁶ Esse mapeamento prévio foi construído por nós, entre os anos 2018 e 2023, em função de nossa atuação com litígios constitucionais. Nossas fontes foram: (i.) os informativos diários de notícia do Supremo Tribunal Federal; (ii.) o estudo *Agenda Dos Direitos Socioambientais no Supremo Tribunal Federal* (MACHADO ET AL, 2020); (iii.) notícias e demais informações compartilhadas nas redes de advogados e advogadas socioambientalistas das quais fazemos parte. Os dados estão compilados em uma tabela de monitoramento da jurisdição constitucional do STF.

¹⁷ Respectivamente: ADIs 6288, 6350, 5547, 5475, 4272, 5077, 5312, 7413, 6650, 4645, 6672, 3526, 7321, 4757, 4529, 2142, 6808; EDs nas ADIs 7321 e 4529; ADPFs 887, 749, 825, 731; Ref na MC na ADPF 748.

¹⁸ Sendo eles: ADIs: 3646, 6957, 5676, 5012, 4717; ED na ADI 3378.

5. LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Dos 24 acórdãos levantados, 2 tratavam da *separação de poderes* entre Executivos estaduais e Assembleias Legislativas em processos de licenciamento ambiental¹⁹, 7 discutiam a *adequação de processos e parâmetros protetivos* estabelecidos pela legislação federal²⁰ e 15 discutiam questões afetas a *competências*. Estes estavam

¹⁹ ADI 4272, Rel.: Min. Luiz Fux, DJ : 30.08.2019. Ato questionado: dispositivo da Constituição do Estado do Maranhão que exigia autorização legislativa prévia para o licenciamento de programas e projetos, produção ou uso de substâncias químicas ou fontes energéticas com potencial de impacto ambiental. ADI 6350, Rel.: Min. Gilmar Mendes, DJ: 13.10.2020. Ato questionado: dispositivo da Constituição do Estado do Mato Grosso que exigia, para a construção de centrais termoelétricas e hidroelétricas, a aprovação de Projeto Técnico de Impacto Ambiental pela Assembleia Legislativa. Em ambos os casos, o STF entendeu que não se pode condicionar atuação tipicamente administrativa (licenciamento ambiental) à prévia aprovação ou autorização do Poder Legislativo.

²⁰ ADI 4645, Rel.: Min. Luiz Fux, DJ: 13.09.2023. Ato questionado: Lei 12.462/2011, que dispôs sobre o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC. Entre outros assuntos, discutia-se a possível interpretação que poderia levar à dispensa de licenciamento ambiental para obras ou atividades abrangidas pelo RDC. Para o STF, “a interpretação sistemática do diploma normativo [...] conduz à conclusão de que não se está diante da relativização da proteção ambiental ou sociocultural [...]”, faltando “elementos concretos que sustentem os questionamentos apresentados pelo *Parquet* e que sejam capazes de infirmar a presunção de constitucionalidade da norma [...]”.

ADI 5547, Rel.: Min. Edson Fachin, DJ: 22.09.2020. Ato questionado: Resolução CONAMA 458/2013, que estabelece procedimentos para licenciamento ambiental em assentamentos de reforma agrária. O STF entendeu que a norma estabelecia parâmetros adequados de proteção ambiental. A norma teria sido elaborada com os cuidados técnicos necessários, pelo CONAMA, em diálogo com o INCRA, e a simplificação desse licenciamento não reduzia o patamar protetivo, por tratar-se de “empreendimento” de baixo impacto.

ADPF 748-MC, Rel.: Min. Rosa Weber, DJ: 30.11.2020 e ADPF 749, Rel.: Min. Rosa Weber, DJ: 14.12.2021. Ato questionado: Resolução CONAMA 500/2021, revogadora de três outras resoluções do Conselho, que estabeleciam, por sua vez, regras para o licenciamento de empreendimentos de irrigação, parâmetros, definições e limites de áreas de preservação permanente (APPs) de reservatórios artificiais e parâmetros para a definição de APPs de restingas. Para o STF, “a mera revogação de normas operacionais fixadoras de parâmetros mensuráveis necessários ao cumprimento da legislação ambiental, sem sua substituição ou atualização, compromete a observância da Constituição, da legislação vigente e de compromissos internacionais [...]”. A medida cautelar foi deferida e a arguição julgada procedente.

ADPF 825, Rel.: Min. Marco Aurélio, DJ: 09.04.2021 e ADPF 887, Rel.: Min. Nunes Marques, DJ: 03.07.2023. Ato questionado: dispositivo da Resolução CNPE 17/2017 que dispensa a Avaliação Ambiental de Área Sedimentar (AAAS) para a inclusão de blocos de exploração de petróleo e gás em licitação. Em ambos os casos o STF entendeu que a falta de AAAS não prejudica a avaliação de

distribuídos da seguinte forma: (i) 7 analisavam os limites da *competência legislativa concorrente* e, ao mesmo tempo, discutiam a *adequação de parâmetros protetivos* estabelecidos por regras estaduais de licenciamento ambiental²¹; (ii) 5 analisavam

impacto ambiental exigida pela Constituição Federal, que deve ocorrer na fase de licenciamento ambiental, obrigatória para essas atividades.

ADI 6808, Rel.: Min. Cármen Lúcia, DJ: 28.04.2022. Ato questionado: dispositivos alterados da Lei 11.598/2007 pela Lei 1.040/2021, que estabeleciam procedimentos automáticos e simplificados de emissão de alvará de funcionamento e licenças ambientais para atividades de risco médio. Para o STF, são inconstitucionais as regras que simplificam a obtenção de licenças ambientais, por violação ao princípio da prevenção e ao dever de proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

²¹ ADI 5312, Rel.: Min. Alexandre de Moraes, DJ: 25.10.2018. Ato questionado: dispositivo da Lei 2.713/2013 do Estado do Tocantins, que dispensou a exigência de licenciamento ambiental para atividades agrossilvipastoris. O STF declarou a norma inconstitucional por violação a competência concorrente da União de editar normas gerais sobre proteção ambiental e por redução inconstitucional dos parâmetros protetivos em matéria ambiental.

ADI 5475, Rel.: Min. Cármen Lúcia, DJ: 20.04.2020. Ato questionado: dispositivos da Lei Complementar 70/2012 do Estado do Amapá, que estabeleceu procedimento simplificado para licenciamento ambiental de atividades agrossilvipastoris e agroindustriais. O STF declarou a norma inconstitucional por violação a competência concorrente da União de editar normas gerais sobre proteção ambiental e por redução inconstitucional dos parâmetros protetivos em matéria ambiental.

ADI 6650, Rel.: Min. Cármen Lúcia, DJ: 27.04.2021. Ato questionado: dispositivos da Lei 17.893/2020 de Santa Catarina, que simplifica o licenciamento ambiental para atividades de lavra garimpeira. O STF declarou a norma inconstitucional por violação a competência concorrente da União de editar normas gerais sobre proteção ambiental e por redução inconstitucional dos parâmetros protetivos em matéria ambiental.

ADI 6672, Rel.: Min. Alexandre de Moraes, DJ: 15.09.2021. Ato questionado: dispositivos da Lei 1.453/2021 de Roraima, que dispensa e simplifica o licenciamento ambiental para atividades de lavra a céu aberto. O STF declarou a norma inconstitucional por violação a competência concorrente da União de editar normas gerais sobre proteção ambiental e por redução inconstitucional dos parâmetros protetivos em matéria ambiental.

ADI 6288, Rel.: Min. Rosa Weber, DJ: 23.11.2020. Ato questionado: dispositivos da Resolução COEMA/CE 02/2019, que dispõe sobre os procedimentos, critérios, parâmetros e custos aplicados aos processos de licenciamento ambiental e autorização ambiental. Questionou-se a criação de novas modalidades de licença e a dispensa de licenciamento ambiental para atividades com potencial de impacto ambiental. O STF julgou a ação procedente em parte, reconhecendo a competência do ente estadual para criar novas modalidades de licenciamento e simplificar o licenciamento de atividades de menor potencial de impacto, por não representar redução do patamar protetivo ambiental. Também reconheceu a competência municipal para licenciamentos de empreendimentos ou atividades de âmbito local. Ao mesmo tempo, reconheceu a inconstitucionalidade dos dispositivos que dispensaram de licenciamento atividades com

competências legislativas privativas da União, potencialmente violada por regras estaduais ou municipais que tratavam do licenciamento ambiental (4 acórdãos tratavam de telecomunicações e 1 acórdão tratava de atividades minerárias)²²; (iii) 1 analisava o *pacto federativo ecológico*, discutindo as regras de repartição de competência fiscalizatória e licenciadora estabelecidas pela Lei Complementar nº 140/2011²³; (iv) 1 discutia a *competência municipal para licenciar atividades de impacto*

potencial poluidor. Nesse caso, flexibilizadora caracterizaria violação do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e afronta a obrigatoriedade da intervenção do Poder Público em matéria ambiental.

ADI 4529 e ADI 4529-ED, Rel.: Min. Rosa Weber, DJ: 22.11.2022 e 26.06.2023. Ato questionado: dispositivos da Lei Complementar nº 38/1995, de Mato grosso, que estabeleceu hipóteses de dispensa de licenciamento ambiental para empreendimentos hidrelétricos. O STF declarou a norma inconstitucional por violação a competência concorrente da União de editar normas gerais sobre proteção ambiental e por redução inconstitucional dos parâmetros protetivos em matéria ambiental.

²² ADPF 731, Rel.: Min. Cármen Lúcia, DJ: 21.12.2020. Ato questionado: dispositivos da Lei Municipal 6.060/2017, de Americana/SP, que proibia a instalação de sistemas transmissores ou receptores a menos de 50 metros de residências, por razões de proteção ambiental e saúde pública. A norma foi julgada inconstitucional por violação da competência privativa da União para tratar do assunto.

ADI 7321 e ADI 7312-ED, Rel.: Min Gilmar Mendes, DJ: 28.08.2023. Ato questionado: dispositivos da Lei Estadual 6.787/2006, de Alagoas, que estabeleceu a obrigatoriedade de licenciamento ambiental para a instalação de Rede de Transmissão de Sistemas de Telefonia e de Estações de Rádio Base. A norma foi julgada inconstitucional por violação à competência privativa da União para legislar sobre o assunto.

ADI 7413, Rel.: Min. Edson Fachin, DJ: 24.10.2023. Ato questionado: Resolução 02/2019 do Conselho Estadual do Meio Ambiente do Ceará, que estabeleceu regras para o licenciamento ambiental para infraestruturas de telecomunicações. Para o STF, “compete à União estabelecer normas para o licenciamento ambiental de obras ligadas a telecomunicações e exploração destes serviços”. A norma foi julgada inconstitucional por violação à competência privativa da União para tratar do assunto.

ADI 5077, Rel.: Min. Alexandre de Moraes, DJ: 25.10.2018. Ato questionado: dispositivos da Lei 3.213/2013 do Estado de Rondônia, que dispõe sobre a concessão de licença para atividade garimpeira. Para o STF, a pretexto de regular o licenciamento ambiental, a referida norma tratou do exercício de atividade garimpeira por pessoa física, adentrando em esfera privativa de competência da União (legislar sobre jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia). Além disso, rebaixou o patamar de proteção ambiental, o que também torna a norma inconstitucional.

²³ ADI 4757, Rel.: Min. Rosa Weber, DJ: 13.12.2022. Ato questionado: Lei Complementar 140/2011, que regulamenta a divisão de competências administrativas ambientais entre os entes federativos. O STF julgou a ação improcedente, declarando a constitucionalidade da lei e dando interpretação conforme a determinados dispositivos para estabelecer que “a omissão ou mora administrativa imotivada e desproporcional na manifestação definitiva sobre os pedidos de renovação de licenças

local no Estado do Ceará²⁴; e (v) 1 tratava de repartição de *competências intragovernamentais*, especificamente, as competências executivas da Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio)²⁵.

Tomados em seu conjunto, é possível dizer que esses acórdãos formam jurisprudência razoavelmente coerente sobre o tema *licenciamento*, abordado pela ótica da separação de poderes, da repartição de competências administrativas e legislativas e da adequação protetiva. O fato de considerarmos essa jurisprudência razoavelmente coerente não implica concordância ou avaliação positiva dos entendimentos firmados pelo STF. Apenas indica que o conjunto de acórdãos analisados guarda coerência interna.

Para o STF, a condução de processos de licenciamento ambiental é atividade de natureza administrativa (ADI 4757), não cabendo nem ao Poder Legislativo autorizar ou aprovar licenciamentos específicos (ADI 4272 e ADI 6350), nem ao Poder Judiciário remanejar atribuições de licenciamento concedidas a órgãos especializados do Poder Executivo (ADI 3526).

O CONAMA pode simplificar licenciamentos de baixo impacto ambiental, desde que essa simplificação garanta patamares adequados de proteção ambiental (ADI 5547). Municípios detêm competência para legislar e conduzir processos de licenciamento ambiental de atividades e empreendimentos de âmbito local (ADI 2142, ADI 6288, ADI 4757). Estados podem inovar e criar modalidades de licença ambiental, desde que essas novas modalidades estejam adequadas às normas gerais estabelecidas pela União e não rebaixem parâmetros protetivos mínimos; o poder de inovação jurídica dos entes federativos – incluindo a União – encontra um limite claro: não podem nem simplificar, nem dispensar o licenciamento ambiental de empreendimentos com potencial de impacto, diminuindo os parâmetros de proteção ambiental (ADI 6508, ADI 5312, ADI 5475, ADI 6650, ADI 6672, ADI 6288, ADI 4529, ADI 5077, ADPF 748-MC, ADPF 749).

ambientais instaura a competência supletiva do art. 15 e (ii) ao § 3º do art. 17 da Lei Complementar nº 140/2011, esclarecendo que a prevalência do auto de infração lavrado pelo órgão originalmente competente para o licenciamento ou autorização ambiental não exclui a atuação supletiva de outro ente federado, desde que comprovada omissão ou insuficiência na tutela fiscalizatória”.

²⁴ ADI 2142, Rel.: Min. Roberto Barros, DJ: 27.06.2022. Ato questionado: Dispositivo da Constituição do Estado do Ceará que exigia anuência de órgãos estaduais para licenciamento ambiental municipal. O STF julgou a ação procedente para conferir interpretação conforme ao dispositivo, reafirmando a competência municipal para o licenciamento ambiental de empreendimentos de impacto local e para a edição de normas para regular tais licenciamentos.

²⁵ ADI 3526, Rel.: Min. Nunes Marques, DJ: 22.08.2023. Ato questionado: dispositivos da Lei 11.105/2005, que centralizou no CTNBio a fiscalização e normatização do desenvolvimento de organismos geneticamente modificados. Para o STF, “sob o ângulo material, a vinculação do procedimento de licenciamento ambiental de OGM ao crivo técnico da CTNBio não contraria o sistema de proteção ambiental imposto pelo art. 225 da Constituição Federal, tampouco implica redução do patamar de tutela do meio ambiente.

Apesar dessa competência legislativa, Estados e Municípios não podem, a pretexto de disciplinar o licenciamento ambiental, regular setores econômicos cuja normatização é de competência privativa da União (ADPF 731, ADI 7321, ADI 7321-ED, ADI 5077, ADI 7413).

A avaliação prévia de impactos ambientais, a ser realizada no licenciamento, é condição necessária para a implementação de empreendimentos com potencial de impacto e é uma exigência que não pode ser flexibilizada, nem mesmo sob a alegação de se buscarem ganhos de eficiência administrativa (ADI 4645, ADI 4757, ADI 6808, ADPF 825, ADPF 887). Isso porque: (i.) no processo de licenciamento, o decurso de prazo, por parte do órgão licenciador, na análise dos estudos de impacto, não autoriza a concessão automática da licença ambiental, mas tão somente habilita o exercício da competência supletiva de órgão licenciador de outro nível federativo (ADI 4757, ADI 6808); (ii.) ainda que se possam estabelecer regimes diferenciados de contratação pública, a avaliação de impactos ambientais dos empreendimentos, no âmbito do licenciamento ambiental, é requisito necessário para garantir a constitucionalidade das regras de contratação (ADI 4645); e (iii.) mesmo que não seja obrigatória a realização de estudo ambiental estratégico, como a Avaliação Ambiental de Área Sedimentar (BRASIL, 2012), antes de processos licitatórios, a avaliação de impactos deve ocorrer como etapa prévia à instalação e operação dos empreendimentos (ADPF 825, ADPF 877).

Em síntese, esses acórdãos parecem apontar para um entendimento firme na jurisprudência do STF: a instalação e operação de empreendimentos com potencial de impacto ambiental dependem de avaliação prévia de impactos ambientais, realizada no licenciamento, pelo Poder Executivo, não podendo, o legislador, nem reduzir o parâmetro protetivo já estabelecido pela legislação, nem se imiscuir em licenciamentos específicos, seja para autorizá-los, aprová-los, rejeitá-los ou dispensá-los. Pela jurisprudência do STF, a avaliação de impactos ambientais de empreendimentos com potencial de impacto, assim definidos na legislação federal, inclusive nas resoluções do CONAMA, são uma obrigação constitucional inafastável, que nem mesmo o Poder Legislativo – seja federal ou estadual – pode revogar.

6. MODULAÇÃO DE EFEITOS NA ADI 4529: EXCEÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA, EFEITOS SIMBÓLICOS E INSTRUMENTALIDADE TÍMIDA?

Um dos casos analisados se destaca por apresentar elementos que apontam para a mesma tendência que encontramos nos cinco litígios analisados anteriormente: a atuação do STF apresentou *efeitos simbólicos* relevantes, mas seus *efeitos instrumentais* foram tímidos, incluindo nessa qualificação também o fato de a Corte ter tardado a decidir, gerando ordens para o novo governo. Desta vez, no entanto, o ato questionado fora produzido pelo Estado do Mato Grosso.

Na ADI 4592, a Procuradoria-Geral da República questionou a constitucionalidade de dispositivos da Lei Complementar estadual nº 38/1995, com

redação dada pela Lei Complementar nº 70/2000 e pela Lei Complementar nº 189/2004. Os atos questionados, portanto, datavam dos anos 2000 e 2004. A ação foi ajuizada em 2010. O acórdão de mérito do STF foi publicado em novembro de 2022 – doze anos depois do ajuizamento da ação e mais de vinte anos depois da entrada em vigor dos atos questionados.

Em resumo, as normas estaduais possibilitavam a dispensa de estudo de impacto ambiental e relatório de impacto ambiental (EIA/RIMA) para empreendimentos hidrelétricos com potencial de 10 a 30 MW e com área de inundação acima de 13 km². A normativa inovava o ordenamento jurídico, contrariando dispositivos da legislação federal – especialmente, a Resolução CONAMA nº 01/86 – que exigiam a realização de tais estudos para barragens hidrelétricas com potencial acima de 10 MW, independentemente da área alagada pelo empreendimento.

Dado o potencial de impacto de tais empreendimentos, a normativa federal exigia estudos complexos de avaliação como medida necessária para a proteção adequada do meio ambiente. A legislação estadual foi, porém, em sentido oposto, possibilitando que o licenciamento ambiental se baseasse em estudos simplificados, a critério do órgão licenciador.

Seguindo os entendimentos firmados por sua própria jurisprudência, o STF, por maioria, julgou a ação procedente, declarando a inconstitucionalidade dos dispositivos questionados, com base em dois fundamentos: (i.) violação dos limites da competência legislativa concorrente, por contrariedade às regras gerais estabelecidas pela legislação federal; e (ii.) rebaixamento indevido dos parâmetros de proteção ambiental. Portanto, coerentemente com sua própria jurisprudência, a decisão do STF produziu *efeitos simbólicos*, reconhecendo uma situação de inconstitucionalidade e reafirmando tanto o direito da coletividade ao meio ambiente equilibrado, quanto os deveres de proteção do Poder Público. A decisão apontou a diretriz a ser seguida pela política ambiental: restrição da discricionariedade do órgão ambiental no licenciamento de empreendimentos hidrelétricos, com exigência de EIA/RIMA para barramentos hidrelétricos acima de 10MW.

Entretanto, ao julgar os Embargos de Declaração opostos contra o acórdão de mérito da ADI 4529, o STF, por unanimidade, modulou a decisão, para que a declaração de inconstitucionalidade só produzisse efeitos dois anos depois. O ponto merece atenção: a Corte Constitucional, que levou doze anos para julgar a ação de constitucionalidade, não apenas convalidou os atos praticados durante os mais de vinte anos de vigência da lei, mas, além disso, ainda permitiu que as normas consideradas inconstitucionais continuassem a produzir efeitos por mais dois anos. A medida foi fundamentada em “razões de segurança jurídica e excepcional interesse público”.

Entre a entrada em vigor das normas questionadas e o julgamento de mérito da ADI, 18 empreendimentos hidrelétricos com potência instalada superior a 10 MW

foram instalados no Mato Grosso (a grande maioria com potência instalada superior a 20 MW), com dispensa de elaboração de EIA-RIMA²⁶. Ademais, na época do julgamento, havia projetos para a implementação de outros 13²⁷ empreendimentos.

Por uma perspectiva pragmática, é possível compreender a modulação de efeitos, em sua dimensão pretérita. Como se sabe, em regra, inconstitucionalidades não se convalidam, e a declaração de inconstitucionalidade em controle concentrado tem efeitos *ex tunc*: retroagem para anular o ato inconstitucional desde a sua origem (BARROSO, 2019). No limite, caso não modulasse os efeitos da decisão em relação aos empreendimentos já instalados, o STF os relegaria a uma situação de antijuridicidade. Precisariam, então, ou ser descomissionados ou passar por um novo processo de licenciamento, para terem sua avaliação de impactos corrigida de acordo com as exigências da legislação federal. O custo de uma decisão como esta seria alto, e é compreensível que o STF tenha querido evitá-lo.

Por outro lado, porém, parece-nos menos óbvia a necessidade de modulação de efeitos para atos futuros, a permitir que a situação de inconstitucionalidade permanecesse inalterada por mais 2 anos. A partir da publicação do acórdão, nos casos em que fosse necessário, o licenciamento dos empreendimentos projetados poderia ser adequado aos parâmetros da legislação federal, bastando que se exigisse ou a elaboração de EIA-RIMA ou a complementação dos estudos que eventualmente já tivessem sido apresentados. A modulação de efeitos poderia, inclusive, ter abordado os licenciamentos em curso ou prestes a serem iniciados, determinando as medidas que deveriam ser adotadas para a continuidade dos procedimentos dentro dos parâmetros constitucionais, sem que fosse necessária a aplicação de uma norma já declarada inconstitucional. Mas o STF adotou caminho distinto, dando sobrevida à situação de inconstitucionalidade por mais dois anos – período em que, ao menos em teoria, todos os empreendimentos projetados podem obter licenças para, no mínimo, iniciar suas fases de instalação.

Mais uma vez, portanto, o STF reconheceu uma situação de inconstitucionalidade, reafirmou direitos e deveres, mas concedeu uma ordem que não exigia mudança imediata na condução da política ambiental. Por isso, também neste caso, nos parece que a atuação do STF produziu *efeitos simbólicos* relevantes, mas teve *efeitos instrumentais* tímidos.

²⁶ Conforme a nota técnica 041/2021, de 11.06.2021, da Associação Brasileira de Geração de Energia Limpa – ABRAGEL, juntada aos autos da ADI 4529.

²⁷ Conforme a já citada nota técnica 041/2021, da ABRAGEL, e também o Ofício nº 279/2022/GM-MME, de 24.06.2022, do Ministério de Minas e Energia, juntado aos autos da ADPF 979.

7. UNIDADES DE CONSERVAÇÃO – EFEITOS SIMBÓLICOS E AUSÊNCIAS DE ORDEM

Dos 6 acórdãos levantados, 5 tratavam de processos de criação, alteração de limites e modificação de regimes protetivos de UCs²⁸ e 1 tratava da obrigação de

²⁸ ADI 4717 - Rel. Min. Cármen Lúcia - DJ 05.04.2018 - Ato questionado: Medida Provisória n. 558/2012, posteriormente convertida na Lei n. 12.678/2012, que reduziu a área dos Parques Nacionais da Amazônia, dos Campos Amazônicos e Mapinguari, das Florestas Nacionais de Itaituba I, Itaituba II e do Crepori e da Área de Proteção Ambiental do Tapajós. O STF julgou a lei inconstitucional, sem declaração de nulidade, em razão de efeitos irreversíveis da lei. Para a Corte Constitucional: medidas provisórias não podem veicular norma que altere espaços territoriais especialmente protegidos, sob pena de ofensa ao art. 225, inc. III, da Constituição da República.

ADI 5012 - Rel. Min. Rosa Weber - DJ 16.03.2017 - Ato questionado: arts. 113 a 126 da Lei nº 12.249/2010, que alteravam os limites da Floresta Nacional do Bom Futuro, do Parque Nacional Mapinguari e da Estação Ecológica de Cuniã. O caso discutia a inclusão de assuntos estranhos ao objeto central de Medida Provisória no Projeto de Lei de Conversão - o chamado “contrabando legislativo”. Apesar de reconhecer a inconstitucionalidade dos dispositivos questionados (tanto por violação ao devido processo legislativo como por violação aos direitos ambientais), a ação foi julgada improcedente em razão da modulação de efeitos do *Leading case* sobre “contrabando legislativo”, a ADI 5127.

ADI 5676 - Rel. Min. Ricardo Lewandowski - DJ 18.12.2021 - Ato questionado: art. 1º do decreto 44.175/2013, do Estado do Rio de Janeiro, que reduziu a Área de Proteção Ambiental de Tamoios. Ação direta de inconstitucionalidade foi julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do dispositivo questionado. Para o STF, a redução de UC por meio de Decreto estadual viola o princípio da reserva legal para alteração de espaços especialmente protegidos (art. 225, § 1º, III, da CF), o dever de proteção e preservação do meio ambiente (art. 225, caput, CF) e ofende os princípios da vedação do retrocesso e da proibição da proteção insuficiente.

ADI 6957 - Rel. Min. Edson Fachin - DJ 17.12.2022 - Ato questionado: Lei n. 11.422/2019 Do Estado Da Paraíba, que criou a Área de Proteção Ambiental Da Praia de Jacarapé (Paraíba) e alterou o regime de proteção de um Parque Estadual. A ação foi julgada improcedente. O STF entendeu que a edição da lei respeitou as regras de procedimento, não vulnerou os princípios da prevenção e da precaução, e reequilibrar a proteção constitucional dispensada ao meio ambiente, à justiça social e às comunidades tradicionais, cujas atividades econômicas são por natureza de baixo impacto.

ADI 3646 - Rel. Min. Dias Toffoli - DJ 20.09.2019 - Ato questionado: Artigo 22, caput e §§ 5º e 6º, da Lei nº 9.985/2000 e decretos de criação do Parque Nacional das Araucárias, Estação Ecológica da Mata Preta e Parque Nacional da Serra do Itajaí. Os referidos artigos da Lei nº 9.958/2000 dão poderes ao Executivo para criar e ampliar UCs, bem como para transformar UCs de Uso Sustentável (categoria menos protetiva) em UCs de Proteção Integral (categoria mais protetiva). A ação foi julgada improcedente. Para o STF, a Constituição exige reserva de legislação como requisito apenas para redução ou supressão de unidade de conservação, por serem hipóteses potencialmente perigosas para o meio ambiente.

apoiar financeiramente a implantação e manutenção de UCs, atribuídas a empreendimentos de significativo impacto ambiental²⁹.

Vamos focar nossa análise no primeiro subconjunto, já que a questão controvertida, em tais casos, tem impacto mais imediato sobre as políticas de conservação ambiental. Neste campo, a jurisprudência do STF também é dotada de coerência interna. Para a Corte Constitucional, o Poder Executivo é competente para criar e ampliar espaços protegidos, bem como intensificar o regime de proteção de UCs já criadas (ADI 3646). Entretanto, a extinção, a redução ou o relaxamento do regime protetivo de UCs depende de lei em sentido estrito, elaborada em processo legislativo de projeto de lei, garantida a participação social, exigida a realização de estudos técnicos e desde que garantido o equilíbrio entre a conservação ambiental e a justiça social, considerando-se inconstitucional, inclusive, a redução dos limites ou do grau de proteção por Medida Provisória (ADI 4717, ADI 5012, ADI 5676, 6957).

Em dois casos relevantes (ADI 4717, ADI 5012), entretanto, o STF, atestando situações que incidiam em inconstitucionalidades, optou por não conceder nenhuma ordem que exigisse mudança na condução da política pública. Nesses dois casos, portanto, a atuação do tribunal teve efeitos simbólicos (reconheceu uma situação de inconstitucionalidade e reafirmou direitos e deveres), mas não efeitos instrumentais.

O ato questionado na ADI 4717 foi a já mencionada Medida Provisória nº 558/2012, posteriormente convertida na Lei nº 12.678/2012. A MP reduziu a área de 7 UCs amazônicas³⁰ para, entre outras coisas, viabilizar a instalação de 4 usinas hidrelétricas integrantes do PAC: a UHE São Luiz do Tapajós, a UHE Tabajara, a UHE Santo Antonio e UHE Jirau. Em 2018, ano do julgamento de mérito da ADI, 2 dessas usinas estavam em operações (Santo Antonio e Jirau) e 2 não haviam sido instaladas (São Luiz do Tapajós e Tabajara) – aliás, ainda não foram. A UHE de São Luiz do Tapajós estava com o seu licenciamento ambiental arquivado, enquanto a

²⁹ ADI 3378 ED - Rel. Min. Roberto Barroso - DJ 21.02.2022 - Ato questionado: art. 36 da Lei nº 9.985/2000, que obriga empreendedores de empreendimentos de significativo impacto ambiental a apoiar financeiramente a implantação e manutenção de UCs (compensação ambiental). No julgamento de mérito da ADI, o STF julgou a ação parcialmente procedente para declarar inconstitucional a parte do dispositivo que fixava um percentual mínimo na definição do valor compensatório (0,5% dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento). Para o STF, a lei não poderia ter definido um percentual mínimo, cabendo ao órgão licenciador fixar valores proporcionais aos impactos do empreendimento. Entre a entrada em vigor da lei e a conclusão do julgamento de mérito transcorreram cerca de 8 anos. Nos embargos de declaração, por razões de segurança jurídica, o STF modulou os efeitos do acórdão de mérito para convalidar todos os atos produzidos neste interregno, evitando-se a rediscussão dos valores compensatórios dos empreendimentos licenciados no período.

³⁰ Parques Nacionais da Amazônia, dos Campos Amazônicos e Mapinguari, das Florestas Nacionais de Itaituba I, Itaituba II e do Crepori e da Área de Proteção Ambiental do Tapajós.

UHE Tabajara passava por etapa de revisão de seu Relatório de Impacto Ambiental, não contando sequer com Licença de Instalação. Por isso, embora fosse praticamente impossível reverter a redução do Parque Nacional do Mapinguari – UCs afetadas pela instalação e operação das UHEs de Santo Antonio e Jirau –, seria possível reverter a redução das outras UCs, afetadas pelos outros empreendimentos hidrelétricos³¹.

Não foi essa, no entanto, a opção do STF. Apesar de reconhecer a inconstitucionalidade do ato questionado por violações a normas de procedimento (apenas lei em sentido estrito pode alterar espaços territoriais especialmente protegidos) e ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado³², a procedência da ação se deu “sem pronúncia de nulidade”, o que, na prática, convalidava a redução das 7 UCs. A justificativa para isso foi a existência de “efeitos irreversíveis”.

O reconhecimento da inconstitucionalidade da MP nº 558/2018 e de sua lei de conversão, acompanhada da tese fixada pelo STF que asseguravam direitos ambientais procedimentais e materiais, caracterizam efeitos simbólicos da atuação da Corte. As consequências políticas desse efeito não são desprezíveis. O precedente contribuiu para evitar que outras unidades de conservação fossem reduzidas ou extintas por via transversa³³. Entretanto, o acórdão não produziu nenhum *efeito instrumental*.

Por sua vez, na ADI 5012, questionava-se a constitucionalidade de artigos da Lei nº 12.249/2010 que, em resumo: reduziam em cerca de um terço a área da Floresta Nacional do Bom Futuro; modificavam os limites do Parque Nacional do Mapinguari para viabilizar a instalação da UHE de Jirau; também no Parque Nacional, autorizavam o tráfego de veículos envolvidos em atividades de mineração; e ampliavam a área da Estação Ecológica de Cuniã.

Segundo a petição inicial da Procuradoria-Geral da República, os dispositivos foram inseridos por emenda parlamentar no projeto de lei de conversão da Medida Provisória nº 472/2009, que não dispunha de matérias relacionadas ao objeto da

³¹ Conforme Embargos de Declaração do *amicus curiae* Terra de Direitos, nos autos da ADI 4717.

³² Nos termos da ementa do acórdão: “4. As alterações promovidas pela Lei n. 12 pela Lei n. 12.678/2012 importaram diminuição da proteção dos ecossistemas abrangidos pelas unidades de conservação por ela atingidas, acarretando ofensa ao princípio da proibição de retrocesso socioambiental, pois atingiram o núcleo essencial do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado previsto no art. 225 da Constituição da República”.

³³ Nesse sentido, ver, por exemplo: ADI 0804739-62.2021.8.22.0000, julgada pelo Tribunal Pleno do Tribunal de Justiça de Rondônia, em que se discutia drásticas reduções à Reserva Extrativista Jaci Paraná e ao Parque Estadual Guajará Mirim. Ver também histórico da tramitação do PLV 09/20, em que, por meio de emenda em projeto de conversão de medida provisória, buscava-se reduzir relevante área da Floresta Estadual de Brasília. Ou ainda, a tramitação da MP 852/2018, em que, também por emenda, buscava-se reduzir a Floresta Nacional de Brasília, o Parque Nacional de Brasília e o Parque Nacional de São Joaquim.

emenda³⁴. Eram resultado de uma acomodação de interesses entre o Governo Federal e o Estado de Rondônia. Nas palavras da PGR:

Tal acordo foi firmado de forma a compatibilizar os interesses de ambas as partes, quais sejam: o do governo federal, de agilizar as obras da Usina Hidrelétrica de Jirau, pois o governo estadual estava colocando óbices ao licenciamento ambiental desta, tendo em vista o impacto ambiental e social que será causado pela inundação de 400 a 1000 hectares da Floresta Estadual de Rendimento Sustentado (FERS) Rio Vermelho A, e o do Estado de Rondônia, de promover a regularização fundiária de invasores da Floresta do Bom Futuro. (BRASIL. ADI 5012a)

O STF só veio a julgar o caso em 2017. Para a Corte Constitucional, os artigos questionados violavam o devido processo legislativo constitucional, o princípio democrático e a separação de poderes, uma vez que não se poderia incluir emendas sobre temática diversa em projetos de conversão de medida provisória (prática conhecida como “contrabando legislativo”), conforme tese que já havia sido fixada em 2015 (ADI 5127)³⁵. Além disso, o acórdão de mérito também reconheceu violação ao direito fundamental ao meio ambiente equilibrado:

³⁴ Mais especificamente, a MP dispunha sobre: Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento de Infraestrutura da Indústria Petrolífera nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste - REPENEC; cria o Programa Um Computador por Aluno - PROUCA e institui o Regime Especial de Aquisição de Computadores para uso Educacional - RECOMPE; prorroga benefícios fiscais; constitui fonte de recursos adicional aos agentes financeiros do Fundo da Marinha Mercante - FMM para financiamentos de projetos aprovados pelo Conselho Diretor do Fundo da Marinha Mercante - CDFMM; dispõe sobre a Letra Financeira e o Certificado de Operações Estruturadas; altera a redação da Lei nº 11.948, de 16 de junho de 2009; ajusta o Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV; e dá outras providências.

³⁵ Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. EMENDA PARLAMENTAR EM PROJETO DE CONVERSÃO DE MEDIDA PROVISÓRIA EM LEI. CONTEÚDO TEMÁTICO DISTINTO DAQUELE ORIGINÁRIO DA MEDIDA PROVISÓRIA. PRÁTICA EM DESACORDO COM O PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO E COM O DEVIDO PROCESSO LEGAL (DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO). 1. Viola a Constituição da República, notadamente o princípio democrático e o devido processo legislativo (arts. 1º, caput, parágrafo único, 2º, caput, 5º, caput, e LIV, CRFB), a prática da inserção, mediante emenda parlamentar no processo legislativo de conversão de medida provisória em lei, de matérias de conteúdo temático estranho ao objeto originário da medida provisória. 2. Em atenção ao princípio da segurança jurídica (art. 1º e 5º, XXXVI, CRFB), mantém-se hígidas todas as leis de conversão fruto dessa prática promulgadas até a data do presente julgamento, inclusive aquela impugnada nesta ação. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente por maioria de votos.

Entendo, ainda, que no caso a violação da Constituição, para além de garantias formais pertinentes à higidez do processo político, se perfaz pelo barateamento do direito fundamental de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 da CF). E isso porque, ao exigir que a alteração ou supressão de espaços territoriais protegidos somente se dê por meio de lei, o art. 225, III, da CF contempla específica garantia de participação democrática que apenas se pode ter por assegurada mediante lei em cuja elaboração efetivamente observado o devido processo legislativo, o que, como visto, não ocorre no caso dos autos. (BRASIL. ADI 5012 p. 49).

Apesar disso, a ADI 5012 foi julgada improcedente, o que, na prática, implicou a constitucionalidade do ato questionado, que se manteve em vigor. A justificativa foi a seguinte: na ADI 5127, a tese da “inconstitucionalidade do contrabando legislativo” foi fixada de maneira prospectiva, com efeitos *ex nunc*: a partir da data da conclusão de tal julgamento (2015), não seria mais admitida a prática, mas todas as normas “contrabandeadas” até então seriam admitidas como constitucionais. Como a lei analisada na ADI 5012 era de 2010, sua constitucionalidade deveria ser admitida, ainda que se reconhecesse que a edição da norma violava o processo legislativo constitucional, o princípio democrático, a separação de poderes e o direito ao meio ambiente equilibrado.

Mais uma vez, o STF produzia um acórdão com efeitos simbólicos, mas sem efeitos instrumentais.

8. CONCLUSÃO – UM JOGO CONTRAINUITIVO

Neste ensaio, inspirados nas ideias de efeitos instrumentais e simbólicos do litígio estratégico (GARAVITO; FRANCO, 2010) e nas categorias de direitos e ordens fortes ou fracos (WANG, 2023), propusemos uma análise sobre a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a partir tanto de nossa experiência prática quando de um levantamento sistemático da jurisprudência da Corte Constitucional.

Em casos relevantes, em que, por um lado, havia evidente situação de inconstitucionalidade, reconhecida pelo próprio STF, mas, por outro, envolviam interesses diretos do Governo Federal ou de atores econômicos importantes (setor elétrico), notamos uma tendência de a Corte Constitucional reafirmar os direitos fundamentais da coletividade ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, ao mesmo tempo em que reiterava os deveres de proteção ambiental do Poder Público. Isso nos permitiu levantar a hipótese de que a atuação do STF em matéria ambiental tem *efeitos simbólicos* relevantes, apontando diretrizes para a política pública. Entretanto, nesses mesmos casos, apesar de reconhecida uma situação de inconstitucionalidade e de afirmados direitos e deveres, a Corte ou não proferiu ordens para fazer cessar as inconstitucionalidades ou proferiu ordens que não

demandavam mudanças imediatas na condução de políticas ambientais por parte dos perpetradores da inconstitucionalidade. Assim, na dimensão instrumental, o STF parece evitar interferências fortes em decisões já prolatadas pela administração pública, o que possibilita dizer que sua atuação tem *efeitos instrumentais* tímidos. Em resumo, o STF tem optado por permanecer em uma esfera essencialmente política, estabelecendo diretrizes conceitualmente claras, mas, em geral, sem interferir diretamente em decisões do dia a dia do Executivo já efetivadas.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Eloísa Machado de; GUIMARÃES, Livia Gil; FERRARO, Luíza Pavan. Agenda dos Direitos Socioambientais no Supremo Tribunal Federal. São Paulo: FGV DIREITO SP, 2020. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/29798>. Acesso em:

ARAÚJO, Suely; HERSCHMANN, Stela. **O Desmantelamento Da Política Ambiental E Seus Reflexos Na COP 26**. Special Report series Bolsonaro administration: the disruptive presidency in Brazil. PEX/CEL/UFMG. 16.12.2021. Disponível em: <https://pex-network.com/2021/12/16/o-desmantelamento-da-politica-ambiental-e-seus-reflexos-na-cop-26/>. Acesso em: 06.03.2024.

446

BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência. 8ª Edição. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.758/2021. Plenário. Relator: André Carvalho. Processo 038.045/2019 – Relatório de Auditoria. Data da sessão: 21.07.2021. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo*/NUMACORDAO%253A1758%2520ANOACORDAO%253A2021%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 23.03.2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 760. Ministra Relatora Cármen Lúcia. Brasília, DF. Pg. 156. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/VOTOADPF760.pdf>. Acesso em: 23.03.2024.

_____. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5012. Tribunal Pleno. Ministra Relatora Rosa Wevber. Brasília, DF. Pg. 130. Disponível em:



<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14274790>. Acesso em: 05.04.2024.

_____. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5012a. Procuradoria-Geral da República. Brasília, DF.

BRASIL. Portaria Interministerial MME-MMA nº 198, de 05 de abril de 2012. Disponível em: <https://www.gov.br/mme/pt-br/acao-a-informacao/legislacao/portarias-interministeriais/portaria-mme-mma-n-198-2012.pdf/view>. Acesso em: 23.03.2024

BOYD, David R. **The Environmental Rights Revolution: a Global Study of Constitutions, Human Rights, and the Environment**. Vancouver: UBC Press, 2012. p. 45-52.

CADASTRO Nacional de Unidades de Conservação. Painel Unidades de Conservação Brasileiras. Disponível em: <https://cnuc.mma.gov.br/powerbi>. Acesso em: 23.03.2024.

FELDMANN, Fabio; ARAÚJO, Suely; GIOVANELLI, Rafael. Em defesa do Conselho Nacional do Meio Ambiente. **JOTA**. Publicado em: 15.02.2021. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/em-defesa-do-conselho-nacional-do-meio-ambiente-15022021>. Acesso em: 23.03.2024

447

_____. O STF e a pauta do futuro. **JOTA**. Publicado em: 29.03.2022. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/meio-ambiente-stf-e-a-pauta-do-futuro-29032022>. Acesso em: 06.03.2024.

FUNDO CLIMA: Projeto de saneamento e combate a lixões vão receber R\$ 230 milhões. 10.09.2020. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/meio-ambiente-e-clima/2020/09/projetos-de-saneamento-e-combate-a-lixoes-vaoreceber-r-230-milhoes>. Acesso em: 23.03.2024.

GARAVITO, César Rodríguez; FRANCO, Diana Rodríguez. **Cortes y cambio social: Cómo La Corte Constitucional transformo el desplazamiento forzado em Colombia**. Bogotá: Dejusticia, 2010. P. 19-31. Disponível em: https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_185.pdf. Acesso em 23.03.2024.

GIOVANELLI, Rafael; ROSILHO, André; WANG, Daniel (coord.). **A atuação do Tribunal de Contas da União em Matéria Ambiental:** Relatório de pesquisa. FGV DIREITO SP e WWF-Brasil. Abril de 2020. Disponível em:



https://wwfbr.awsassets.panda.org/downloads/tcu_assinado.pdf. Acesso em: 23.03.2024.

GUETTA, Maurício. O passo a passo da destruição da Amazônia. **Le Monde Diplomatique**, novembro de 2021.

MAPBIOMAS. **Relatório Anual de Desmatamento 2022** - São Paulo, Brasil - MapBiomas, 2023 - 125 páginas. P. 74. Disponível em https://storage.googleapis.com/alerta-public/dashboard/rad/2022/RAD_2022.pdf. Acesso em: 23.03.2024.

MINISTRO Barroso abre audiência pública para debater investimentos para o Fundo Clima. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=451974&ori=1>. Acesso em: 23.03.2024.

OBSERVATÓRIO DO CLIMA. **Cármem aponta “caquistocracia” ambiental no Brasil**. 06.04.2022a. Disponível em: <https://www.oc.eco.br/carmen-aponta-caquistocracia-ambiental-no-brasil/>. Acesso em: 23.03.2024.

OBSERVATÓRIO DO CLIMA. **Milhares se unem pela Terra, e Lira passa a boiada**. 10.03.2022b. Disponível em: <https://www.oc.eco.br/milhares-se-unem-pela-terra-e-lira-passa-a-boiada/>. Acesso em: 23.03.2024.

OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS (OHCHR); United Nations Environment Programme (UNEP); United Nations Development Programme (UNDP). **What is the Right to a Healthy Environment?:** Information Note. S/D. Disponível em: <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2023-01/UNDP-UNEP-UNHCHR-What-is-the-Right-to-a-Healthy-Environment.pdf>. Acesso em: 06.03.2023.

PELICICE, Fernando Mayer; CASTELLO, Leandro. **A political tsunami hits Amazon conservation**. *Aquatic Conserv: Mar Freshw Ecosyst*. 2021; p. 1–9. <https://doi.org/10.1002/aqc.3565>

POMBO, Bárbara. Supremo passa a ser palco de litígios sobre política ambiental. São Paulo: **Valor Econômico**. 14.06.2021.

PROJETO de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal. Terra Brasilis. Disponível em: http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/deforestation/biomes/legal_amazon/rates. Acesso em: 23.03.2024.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERFEIFER, Tiago. **Constituição e Legislação Ambiental Comentadas**. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 31.

_____. **Direito Constitucional Ecológico: Constituição, Direitos Fundamentais e Proteção da Natureza**. 7ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. p. 74-83.

SUPREMO divulga metodologia da audiência pública sobre Fundo da Amazônia. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/supremo-divulga-metodologia-da-audiencia-publica-sobre-fundo-da-amazonia/>. Acesso em: 23.03.2024.

TORT, Paulliny. Ministra destaca volta do país ao protagonismo de políticas ambientais. **Agência Brasil**. Brasília, 12.04.2023. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2023-04/ministra-destaca-volta-do-pais-ao-protagonismo-de-politicas-ambientais>. Acesso em: 23.03.2024.

VIEIRA, Oscar Vilhena; GLEZER, Rubens; BARBOSA, Ana Laura. **Infralegalismo autoritário: a estratégia do Governo Bolsonaro para implementar sua agenda iliberal sem apoio no legislativo**. In: VIEIRA, Oscar Vilhena; PIMENTA, Raquel de Mattos; SILVA, Fabio de Sa e; MACHADO, Marta Rodriguez de Assis (Orgs). **Estado de direito e populismo autoritário: erosão e resistência institucional no Brasil (2018-22)**. FGV Editora: São Paulo. 2023.

WANG, Daniel. **Strong Rights, Weak Remedies, and the Hollow Hope: Covid-19, Social Marginalization, and the Supreme Federal Court of Brazil**. ANUSCHEH, Farahat, MARIUS, Hildebrand, and TERESA, Violante (Eds.). **Solidarity in Crisis: How Law Shapes Critical Transformations of Our Times**. No prelo. Texto aprovado em 07.04.2023. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=4412519> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4412519>

WEDY, Gabriel Tedesco; SARLET, Ingo; FENSTERSEIFER, Tiago. **STF: pauta verde e precedentes internacionais**. CONJUR. 02.04.2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-abr-02/ambiente-juridico-stf-pauta-verde-precedentes-internacionais/>. Acesso em: 23.03.2024.