



Instituto dos Advogados Brasileiros

Av. Marechal Câmara 916 5º andar - 20090-050 - RJ - Brasil

Tel. (21) 9940-3173

www.iabnacional.org.br

iab@iabnacional.org.br

Comissão de Direito Constitucional.

Indicação n.º 76/2019.

PARECER

Ementa: A Floresta Amazônia brasileira é um Patrimônio Nacional (§ 4.º do artigo 225 da Constituição Federal). Indicação apontando eventual omissão do Poder Público, diante da notícia de aumento do desmatamento na área da Amazônia Legal. Possibilidade de responsabilizar os gestores públicos pelas medidas tomadas contra a Floresta Amazônica e por omissão diante dos ilícitos ambientais praticados na região. Reparação de danos morais ambientais coletivos causados. Reconhecida a inconstitucionalidade da conduta do governo federal, por ofensa aos artigos 23, incisos VI e VII; 37, *caput*; 170, inciso VI; e 225, *caput* e §§ 1.º e 4.º, todos da Constituição Federal de 1988.

Palavras-chave: Meio Ambiente, Amazônia Legal, Dano Moral Ambiental

Introdução.

Trata-se de estudo de constitucionalidade elaborado a partir da Indicação n.º 76/2019, de autoria da sócia Prof.^a Dr.^a Isabela Guerra, em que relata aumento do desmatamento da Amazônia Legal, com base em pesquisa do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), divulgada em novembro de 2019, e aponta eventual omissão do Poder Público.

Inicialmente, cumpre observar que o Projeto Amazônia Protege, iniciativa do Ministério Público Federal (<http://www.amazoniaprotege.mpf.mp.br/>), resultou no ajuizamento de 3.562 ações, entre 2016 e 2020, contra pessoas físicas e empresas associadas aos desmatamentos ilegais na Floresta Amazônica, em que se buscam indenizações relativas a danos materiais e morais decorrentes da supressão ilegal de vegetação e a recomposição de áreas degradadas.



Instituto dos Advogados Brasileiros

São. Marechal Câmara 210 5º andar - 20090-050 - RJ - Brasil

Tel. (21) 2240-3173

www.iabnacional.org.br

iab@iabnacional.org.br

Na análise da presente indicação não se pode ignorar a fala do Ministro do Meio Ambiente Ricardo Salles, na reunião ministerial, em 22 de abril de 2020, cujo conteúdo consta em vídeo amplamente divulgado, por decisão do Supremo Tribunal Federal.

Reportagem da Revista Veja, edição n.º 2.685, de 6 de maio de 2020, aponta que, durante a pandemia do Covid-19, madeireiros, garimpeiros e grileiros avançaram contra a Floresta Amazônica, enquanto que o número de ações fiscalizadoras do IBAMA, de lavratura de autos de infração e de aplicação de multas ambientais vêm caindo.

As ações do Ministério do Meio Ambiente vêm sendo objeto de processos judiciais propostos pelo Ministério Público Federal, Partidos Políticos e Entidades Ambientalistas que sustentam, em síntese, que o Ministro Ricardo Salles age em desrespeito às normas e aos princípios ambientais.

A Floresta Amazônia e a Política Nacional de Meio Ambiente

Incumbe ao Poder Público preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais; preservar a diversidade e a integridade do Patrimônio Genético do país, bem como proteger a fauna e a flora (artigo 225, § 1.º, incisos I, II, VII, da Constituição Federal de 1988).

A chamada Amazônia Legal corresponde a porção da floresta encontradas nos Estados do Acre, Pará, Amazonas, Roraima, Rondônia, Amapá e Mato Grosso e nas regiões situadas ao norte do paralelo 13º S, dos Estados de Tocantins e Goiás, e ao oeste do meridiano de 44º W, do Estado do Maranhão (artigo 3.º, inciso I, da Lei 12.651, de 25 de maio de 2012).

A Constituição Federal de 1988 reconhece a Floresta Amazônica brasileira como Patrimônio Nacional e o uso de seus recursos naturais ficou condicionado a adoção de medidas que assegurem a preservação do meio ambiente (§ 4.º do artigo 225).



Instituto dos Advogados Brasileiros

Sítio: Marechal Câmara, 210 - 5º andar - 20020-030 - RJ - Brasil

Tel.: (011) 2240-3173

www.iabnacional.org.br

iab@iabnacional.org.br

A supressão de vegetação no contexto amazônico, sob pena de perdas significativas para o Patrimônio Genético do país e o conhecimento tradicional associado (acautelados pela Lei n.º 13.123, de 20 de maio de 2015), deve observar três parâmetros legais: a) o respeito a áreas consideradas de preservação permanente (artigos 1-A a 6.º da Lei n.º 12.651, de 25 de maio de 2012); b) a preservação de áreas consideradas como reserva legal, correspondendo a 80% da área do imóvel em áreas de floresta (artigo 12, inciso I, alínea “a”, da Lei n.º 12.651, de 25 de maio de 2012); c) o prévio licenciamento ambiental (artigo 10 da Lei n.º 6938, de 31 de agosto de 1981).

Compete à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios proteger o meio ambiente e preservar as florestas, a fauna e a flora (artigo 23, incisos VI e VII da Constituição Federal de 1988).

É oportuno recordar que compete à União implementar a Política Nacional de Meio Ambiente, que tem entre seus princípios a ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico; o planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais; a proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas; e a proteção de áreas ameaçadas de degradação (artigo 2.º, inciso I, III, IV, IX, da Lei n.º 6938, de 31 de agosto de 1981).

Além disso, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio, vinculados ao Ministério do Meio Ambiente, são os órgãos executores do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA (artigo 6.º, inciso IV da Lei n.º 6938, de 31 de agosto de 1981).

O aumento do desmatamento e das queimadas na Amazônia, inclusive em terras públicas, está associado à expansão da agricultura e da pecuária na região, em flagrante desrespeito ao artigo 225 da Constituição Federal de 1988 e as normas infraconstitucionais que regulam a Política Nacional de Meio Ambiente.



Instituto dos Advogados Brasileiros

Sl. Marechal Câmara 210 5º andar - 20020-050 - RJ - Brasil

Tel. (21) 2240-3179

www.iabnacional.org.br

iat@iabnacional.org.br

Não se pode deixar de considerar que este cenário, marcado por graves danos irreparáveis à Floresta Amazônica e ao Patrimônio Genético do país, é resultado direto dos retrocessos ambientais praticados pelo governo federal.

Os retrocessos ambientais do governo Bolsonaro

O governo Bolsonaro, esquecendo-se de que a defesa do meio ambiente é um dos princípios norteadores da Ordem Econômica (artigo 170, inciso VI, da Constituição Federal de 1988), vem atuando explicitamente contra a Floresta Amazônica e a Política Nacional de Meio Ambiente, a exemplo da revogação do Decreto n.º 6.961, de 17 de setembro de 2009, que proibia o plantio da cana de açúcar para a produção de etanol na Amazônia, no Pantanal e na Bacia do Alto Paraguai (Decreto n.º 10.084, de 5 de novembro de 2019).

Em seguida, o governo Bolsonaro extinguiu os comitês técnico e orientador do Fundo da Amazônia (Decreto n.º 10.223, de 05 de fevereiro de 2020). O fundo é gerido pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, por força do Decreto n.º 6.527, de 1.º de agosto de 2008, e a medida resultou, na prática, na paralisação da aplicação dos recursos no combate aos desmatamentos, já que aos comitês cabia estabelecer as diretrizes e critérios para aplicação do dinheiro, oriundo de doações internacionais.

Uma terceira medida atentatória contra a Amazônia foi a revogação do Decreto n.º 1.541, de 27 de junho de 1995, resultando na transferência do Conselho Nacional da Amazônia Legal do Ministério do Meio Ambiente para a Vice-Presidência da República (artigo 1.º do Decreto n.º 10.239, de 11 de fevereiro de 2020).

Uma quarta medida atentatória está na subordinação ao Ministério da Defesa dos órgãos que atuam na proteção da Floresta Amazônica e das terras indígenas, a saber, o IBAMA, o



Instituto dos Advogados Brasileiros

Sítio Marechal Câmara 210 5ª andar - 20020-030 - RJ - Brasil

Tel (21) 2240-3173

www.iabnacional.org.br

iab@iabnacional.org.br

ICMBio e a Fundação Nacional do Índio – FUNAI (artigos 1.º e 4.º, parágrafo único, do Decreto n.º 10.341, de 6 de maio de 2020).

A medida atentatória mais recente contra a Floresta Amazônica está na transferência da competência para concessão de florestas públicas do Ministério do Meio Ambiente para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Decreto n.º 10.347, de 13 de maio de 2020) o que facilitará a entrega da Amazônia à iniciativa privada, através de concessões, no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI).

Unidades de conservação da Amazônia, a exemplo das Florestas Nacionais de Humaitá e do Iquiri, já foram qualificadas, no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República – PPI, para serem concedidas à iniciativa privada (Decreto n.º 10.339, de 6 de maio de 2020).

Em síntese, o governo Bolsonaro é responsável direto pelos retrocessos ambientais na região Amazônica, provocados pela edição de normas contrárias aos princípios norteadores da Política Nacional de Meio Ambiente, a saber, o Decreto n.º 10.084, de 5 de novembro de 2019; o Decreto n.º 10.223, de 05 de fevereiro de 2020; o Decreto n.º 10.239, de 11 de fevereiro de 2020; o Decreto n.º 10.341, de 6 de maio de 2020; e, o Decreto n.º 10.347, de 13 de maio de 2020.

Os decretos do governo Bolsonaro são contrários também aos princípios da legalidade, da moralidade e da eficiência, norteadores da Administração Pública, conforme artigo 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988, e não atendem ao interesse público e à gestão pública ambiental.

ÉDIS MILARÉ ressalta que o administrador público, em virtude do objeto protegido (o Patrimônio Natural) deverá guiar-se pelos princípios da legalidade, da moralidade, da eficiência, da finalidade, da motivação, da razoabilidade e da proporcionalidade, da segurança jurídica e do interesse público (*Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário*, 5 ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 287).



Instituto dos Advogados Brasileiros

Av. Marechal Câmara 210 5º andar - 20090-050 - A.F. Brasil

Tel. (21) 9940-3173

www.iabnacional.org.br

iab@iabnacional.org.br

PAULO AFFONSO LEME MACHADO é taxativo ao afirmar que contraria a moralidade e a legalidade administrativas o adiamento de medidas de precaução, bem como deixa de buscar eficiência a Administração Pública que, não procurando prever danos para o ser humano e o meio ambiente, omite-se na prática de medidas de precaução (*Direito Ambiental Brasileiro*, 24 ed., São Paulo: Malheiros, 2016, p. 112-113).

CELSO FIORILLO observa que o princípio da prevenção, sob o prisma da Administração Pública, se materializa nas licenças, nas sanções administrativas, nas fiscalizações e nas autorizações emanadas de sua função de tutela do meio ambiente (*Curso de Direito Ambiental Brasileiro*, 16 ed., São Paulo: Saraiva, 2015, p. 125-126)

Restou demonstrado que as ações omissivas e comissivas do governo Bolsonaro e o aumento dos desmatamentos na Floresta Amazônica são inconstitucionais, por manifesta ofensa aos artigos 23, incisos VI e VII; 37, *caput*; artigo 170, inciso VI; e 225, *caput* e §§ 1.º e 4.º, da Constituição Federal de 1988, e se correlacionam, revelando o nexo de causalidade entre as ações governamentais e os danos ambientais presentes e futuros.

O dano moral ambiental

A reparação dos danos morais ambientais coletivos encontra respaldo no artigo 225, *caput* e § 3.º, da Constituição Federal de 1988; nos artigos 4.º, inciso VII, e 14, § 1.º, da Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981; e nos artigos 186 e 942 do Código Civil de 2002, bastando demonstrar, para a configuração da responsabilidade objetiva ambiental, a prova do dano ambiental e o nexo de causalidade entre a atividade e o dano.

Importante ressaltar o direito à inversão do ônus da prova em favor do ambiente, ao conjugar-se o princípio da precaução com o artigo 6.º, inciso VIII, do Código de Defesa do Consumidor, e o artigo 21 da Lei da Ação Civil Pública.



Instituto dos Advogados Brasileiros

Edif. Marechal Câmara 216 5º andar - 20090-050 - RJ - Brasil

Tel (21) 2240-3173

www.iabnacional.org.br

iab@iabnacional.org.br

Cabe ao governo Bolsonaro demonstrar que as suas ações, no período de 2019 a 2020, não foram lesivas à Floresta Amazônica, ao seu Patrimônio Genético e ao conhecimento tradicional associado.

O aumento do desmatamento e das queimadas na Amazônia foi constatado pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), vinculado ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações – MCTIC. Os resultados da pesquisa gozam, assim, de presunção de legitimidade e de veracidade.

A redução do número de servidores lotados no Ministério do Meio Ambiente, especialmente de analistas ambientais, como aponta o Painel Estatístico de Pessoal do Ministério da Economia; a edição de sucessivos decretos que impactam diretamente a preservação da Floresta Amazônica; bem como a postura do Ministro do Meio Ambiente na reunião ministerial de 22 de abril de 2020, são indícios suficientes a justificar a propositura de ação objetivando obter dos gestores públicos a reparação dos danos morais ambientais coletivos decorrentes da postura do governo Bolsonaro, sendo a indenização revertida ao Fundo de Defesa de Direitos Difusos – FDD, gerido pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública.

Conclusão

Pelo esposado, entendemos pela inconstitucionalidade das medidas adotadas pelo governo Bolsonaro, por ofensa aos artigos 23, incisos VI e VII; 37, *caput*; artigo 170, inciso VI; e 225, *caput* e §§ 1.º e 4.º, da Constituição Federal de 1988, se fazendo necessário responsabilizar os gestores públicos pelos danos morais ambientais coletivos a ser reparados, bem como para obrigá-los e incrementar as ações do Ministério do Meio Ambiente, do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA e do Instituto Chico Mendes de



Instituto dos Advogados Brasileiros

Sítio: Marechal Câmara, 210, 5º andar - 20020-050 - RJ, Brasil

Tel.: (21) 2240-3173

www.iabnacional.org.br

iab@iabnacional.org.br

Conservação da Biodiversidade – ICMBio em favor da preservação da Floresta Amazônica brasileira.

Na forma da Resolução IAB n.º 3, de 12 de junho de 2018, considerando a deliberação da Comissão de Direito Constitucional na reunião de 17 de dezembro de 2019, recomenda-se o envio de cópia da indicação e do parecer, após aprovação pelo plenário do Instituto, para a Comissão Nacional de Estudos Constitucionais do Conselho Federal da OAB.

É o parecer que submetemos à apreciação.

Rio de Janeiro, 08 de junho de 2020.

ANTONIO SEIXAS

Membro da Comissão de Direito Constitucional do Instituto dos Advogados Brasileiros