



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO Nº 59

Requerentes: Partido Socialista Brasileiro – PSB e outros

Requerida: União

Relatora: Ministra ROSA WEBER

Política ambiental. Suposta omissão inconstitucional, imputada à União, quanto à implementação das obrigações de proteção da área compreendida como Amazônia Legal e de destinação de recursos disponíveis do FUNDO AMAZÔNIA para o custeio das políticas públicas de tutela do meio ambiente. Impugnação à suposta paralisação das atividades relacionadas ao fundo e à retenção de recursos financeiros destinados ao financiamento de projetos. Alegações de ofensa ao modelo de federalismo cooperativo e à defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Preliminares. Ausência de questão constitucional. Inadequação da via eleita. Inobservância ao princípio da subsidiariedade, quanto ao pedido de conhecimento do presente feito como arguição de descumprimento de preceito fundamental. Mérito. Insustentabilidade dos argumentos formulados pelos requerentes. A edição de atos normativos e a adoção de medidas de natureza administrativa pelos órgãos federais competentes esvaziam a suposta inércia imputada ao ente central. As recentes tratativas entre o Conselho Nacional da Amazônia Legal e os países doadores, no que tange à reconstituição da governança do Fundo Amazônia, cancelam a postura proativa do governo em viabilizar projetos relacionados à proteção do meio ambiente, especialmente da área florestal. Suposta omissão inconstitucional não configurada. Manifestação pelo não conhecimento do feito e, quanto ao mérito, pela improcedência dos pedidos.

Egrégio Supremo Tribunal Federal,

O Advogado-Geral da União, tendo em vista o disposto no artigo 103, § 3º, da Constituição da República, bem como na Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, vem, respeitosamente, manifestar-se quanto à presente ação direta de inconstitucionalidade por omissão.

I – DA AÇÃO DIRETA

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade por omissão, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Partido Socialista Brasileiro – PSB, pelo Partido Socialismo e Liberdade – PSOL, pelo Partido dos Trabalhadores – PT e pela Rede Sustentabilidade, em que se sustenta a ocorrência de omissão inconstitucional, imputada à União, consistente na ausência de adoção de providências administrativas no sentido de suspender a paralisação do Fundo Amazônia, supostamente promovida pela requerida.

Ao elaborar uma breve contextualização do tema, os requerentes argumentam que o desenvolvimento econômico sustentável da região amazônica deveria ser continuamente acompanhado por políticas públicas que garantam a preservação ambiental da área. Afirmam que o desmatamento, as devastações, assim como a grilagem de terras e a desenfreada exploração econômica da Floresta Amazônica teriam sido contidos por ações fiscalizatórias do Governo Federal, realizadas entre os anos de 2004 e 2012.

No entanto, aduzem que o plano de metas protetivas e de redução de desmatamento teria *“se mostrado mais difícil de ser cumprido a partir de 2013, quando as taxas de desmatamento voltaram a subir”*, atingindo um aumento de 113% e 145% nas taxas de devastação e de queimadas, respectivamente, conforme dados consolidados no ano de 2019 (fl. 04 da petição inicial).

Nesse contexto, em observância ao modelo de federalismo cooperativo, a União teria instituído o Fundo Amazônia, autorizado pelo Decreto nº 6.527, de 1º de agosto de 2008, com o propósito de fomentar projetos que previnam ou combatam o desmatamento. De acordo com os requerentes, as doações efetivadas em favor do fundo seriam provenientes dos governos da Noruega (93,8%) e da Alemanha (5,7%), bem como da Petrobrás (0,5%), e teriam alcançado resultados significativos na preservação do meio ambiente e na redução

do desmatamento na região amazônica, conforme comprovado em Relatório de Avaliação referente aos anos de 2008 a 2018.

Com esteio nessas considerações, os requerentes concluem que o Fundo Amazônia seria uma importante ferramenta para a estruturação de órgãos ambientais e proteção da Floresta Amazônica. Todavia, aduzem que medidas administrativas tomadas pelo Governo Federal teriam promovido a “*implosão de programas de proteção ambiental, sobretudo com o corte de recursos*”, impulsionando a edição de decretos que teriam ocasionado a extinção de importantes órgãos indispensáveis ao funcionamento e gestão do Fundo Amazônia (fl. 10 da petição inicial).

Diante desse cenário, os autores sustentam que o Fundo Amazônia se encontraria paralisado, há mais de um ano, com interrupção total de suas atividades, e que “*mais de 1,5 bilhão de reais de recursos encontram-se represados sem contratação de novos projetos e sem que qualquer medida de equilíbrio seja implementada, prejudicando severamente as atividades de proteção à floresta*” (fl. 12 da petição inicial).

Com isso, o Governo Federal estaria incorrendo em omissão inconstitucional relativa à disponibilização dos recursos financeiros que estariam destinados ao financiamento de projetos de preservação na Amazônia Legal e ao cumprimento do direito constitucional a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, nos termos do artigo 225, § 1º, incisos I, III e VII, da Constituição da República¹.

¹ “Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

(...)

A omissão imputada ao ente central, de acordo com os autores, também estaria alicerçada no fato de que a União seria a detentora majoritária dos recursos disponíveis para a proteção da Amazônia, especialmente se considerados aqueles já existentes em conta gerida pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES.

Com essas afirmativas, defendem que a União teria a “*obrigação de auxiliar, com direcionamento de recursos do FUNDO AMAZÔNIA, outros entes da Federação, órgãos e entidades que tenham como finalidade o combate ao desmatamento*” (fl. 16 da petição inicial), garantindo-se a indispensável lealdade federativa prevista nos artigos 1º; 18; e 60, § 4º, inciso I, da Constituição Federal², assim como a observância do modelo de federalismo cooperativo contemplado nos artigos 3º, incisos I, II e III; e 241 da Carta³.

Feitas essas considerações, os autores postulam, em sede cautelar, que seja “*imediatamente determinado à União a suspensão do comportamento*

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

(...)

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.”

² “*Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:”*

“Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.”

“Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

(...)

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I – a forma federativa de Estado;”

³ “*Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:*

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;”

“Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

lesivo do Poder Público em não tomar as medidas administrativas necessárias para disponibilizar os recursos relativos ao FUNDO AMAZÔNIA para novos projetos de financiamento de políticas ambientais na Amazônia Legal. ” (fl. 21 da petição inicial). Especificamente, requerem o provimento liminar para:

- a) Determinar à UNIÃO que tome as medidas administrativas necessárias para o reativar o funcionamento do FUNDO AMAZÔNIA, permitindo a captação de recursos por: órgãos e entidades da administração pública direta e indireta (federal e estadual e municipal); fundações de direito privado (incluídas as fundações de apoio); associações civis; empresas privadas; cooperativas; governo central do país beneficiário e instituições multilaterais, conforme previsto em seu próprio sítio eletrônico;
- b) Determinar à UNIÃO que efetue regularmente o repasse dos recursos financeiros dos projetos já aprovados, conforme valores, cronograma e demais condições estabelecidas nos contratos de apoio financeiro firmados;
- c) Determinar à UNIÃO que realize a avaliação dos projetos que se encontram nas fases de consulta ou de análise, no prazo de 90 dias, com base nas regras aplicáveis à época em que foram protocolados e, em caso de aprovação, passe a efetuar os repasses financeiros;
- d) Determinar à UNIÃO que realize a avaliação regular de novos projetos que venham a ser protocolados para apoio do FUNDO AMAZÔNIA, com base no Decreto nº 6.527, de 2008 e nas Diretrizes e Critérios para Aplicação dos Recursos e Focos de Atuação estabelecidos pelo Comitê Orientador do FUNDO AMAZÔNIA anteriormente à desestruturação indevida desse órgão colegiado através do Decreto nº 10.223 de 2020;
- e) Determinar que o gerenciamento dos valores liberados seja exercido por instância colegiada que tenha a participação de representante dos entes federativos interessados nos projetos apoiados pelo FUNDO (como já exposto no tópico acerca do princípio do pacto federativo) e de representantes da sociedade civil interessada, com acompanhamento da 4ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal (Meio Ambiente e Patrimônio Cultural) - já que houve a extinção do Comitê Orientador até então existente promovida pelo Decreto n.º 10.223, de 2020;
- f) Determinar à UNIÃO que se abstenha de, através de novas condutas omissivas, paralisar o funcionamento do FUNDO AMAZÔNIA, e se abstenha de utilizar os recursos disponíveis

no FUNDO para outros fins se não aqueles previstos no art. 1º, do Decreto nº 6.527, de 2008, e respeite os procedimentos de acesso aos recursos estabelecidos no decreto supramencionado e nas Diretrizes e Critérios para Aplicação dos Recursos e Focos de Atuação estabelecidos pelo Comitê Orientador do FUNDO AMAZÔNIA anteriormente à desestruturação indevida desse órgão colegiado;

No mérito, pedem que sejam confirmadas as medidas cautelares pleiteadas, em sua integralidade, declarando-se a “*inconstitucionalidade do comportamento omissivo lesivo do Poder Público em não dar andamento ao funcionamento sistemático do FUNDO AMAZÔNIA, vedando-se novos atos omissivos que venham a ser feitos nas programações futuras*” (fls. 27/28 da petição inicial; grifos constantes do original).

Subsidiariamente, caso essa Suprema Corte “*repute que a omissão da UNIÃO relativa à aplicação dos recursos do chamado FUNDO AMAZÔNIA possui caráter de violação de preceito fundamental e que deve ser manejado instrumento jurídico subsidiário da Ação Declaratória de Inconstitucionalidade por Omissão, postula-se que esta demanda seja processada como Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), nos termos da Lei Federal n.º 9.882 de 1999*”, pleiteando, nos mesmos termos anteriormente expostos, a concessão de medida cautelar (fl. 28 da petição inicial).

O processo foi despachado pela Ministra Relatora ROSA WEBER, que, em observância ao rito previsto pelo artigo 12-E, com a aplicação subsidiária do artigo 12, *caput*, ambos da Lei nº 9.868/1999, solicitou informações à Presidência da República e ao Ministério do Meio Ambiente. No mesmo despacho, com fundamento no artigo 9º, § 1º, do referido diploma legal, requisitou informações ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, aos entes federados que integram a Amazônia Legal (Amazônia, Acre, Rondônia, Roraima, Amapá, Pará, Tocantins, Mato Gorro e Maranhão) e ao Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE, determinando, na sequência, a oitiva do Advogado-

Geral da União e do Procurador-Geral da República (documento eletrônico nº 18).

Em atendimento ao pedido de informações, o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE trouxe esclarecimentos sobre os dois sistemas atuais de monitoramento do desmatamento da Floresta Amazônica – Sistemas PRODES e DETER – e apresentou gráficos, mapas e tabelas comparativas referentes à porção desmatada da Amazônia Legal Brasileira, entre os anos de 2013 a 2019 (documento eletrônico nº 45).

Por seu turno, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES apresentou um panorama geral sobre o funcionamento do Fundo Amazônia, conferindo posteriores destaques à gestão de recursos, às atividades realizadas, às doações financeiras recebidas e aos projetos contratados. Acrescentou informações sobre o ciclo operacional dos projetos, bem como sobre os contratos de doação celebrados entre o banco e o Governo da Noruega, apontando a existência de negociações atuais do Governo Brasileiro com doadores internacionais (documento eletrônico nº 47).

O BNDES enfatizou que as atividades por ele desempenhadas, na qualidade de gestor do Fundo Amazônia, foram submetidas a um processo de auditoria pelo Tribunal de Contas da União, que concluíra pela adequada gestão e utilização dos recursos do Fundo Amazônia. Registrou, ademais, que as alterações na governança do fundo podem repercutir nas relações jurídicas estabelecidas com os doadores internacionais.

Ao apresentar seus informes acerca de projetos relacionados a atividades de prevenção, promoção, monitoramento e combate ao desmatamento e conservação do uso sustentável da Amazônia Legal, o Governo do Estado do Maranhão apresentou esclarecimentos referentes a projeto em andamento vinculado à atuação do Corpo de Bombeiros Militar do Estado (documentos eletrônicos nº 48, nº 49 e nº 50).

Por sua vez, o Governo do Estado do Pará trouxe ao feito as informações elaboradas por sua Secretaria de Meio Ambiente, no que tange aos projetos e atividades submetidos ao Fundo Amazônia. Nesse sentido, constatou a existência de 3 (três) projetos no âmbito de referido ente – dois concluídos e um em fase de execução (documentos eletrônicos nº 52 e nº 53).

Na sequência, com o propósito de coletar os subsídios necessários para uma adequada deliberação pública do problema jurídico-constitucional versado no presente feito, a Ministra Relatora ROSA WEBER exarou novo despacho solicitando ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES a juntada dos contratos firmados com os doadores internacionais dos governos da Alemanha e da Noruega. Igualmente, e com esteio no artigo 12 da Lei nº 9.868/99, requisitou informações ao Conselho Nacional da Amazônia Legal (documento eletrônico nº 55).

Sobrevieram ao feito as informações prestadas pelo Presidente da República no sentido do não cabimento de ação direta de inconstitucionalidade por omissão para a tutela de situações concretas. Os informes presidenciais afastaram, ademais, a existência de omissão de cunho normativo imputável aos Poderes Executivo e Legislativo e registraram a ausência de matéria constitucional versada no feito.

Amparado em informações prestadas por sua Secretaria de Assuntos Jurídicos e pela Consultoria Jurídica do Ministério do Meio Ambiente, a Presidência da República também esclareceu que a reestruturação dos órgãos administrativos relacionados com as políticas ambientais nacionais constitui ato de natureza política, inserido no âmbito de competências constitucionalmente deferidas ao Chefe do Poder Executivo (documentos eletrônicos nº 56 e nº 57).

Os autos registram, também, a juntada de informações prestadas pelo Governo do Estado do Amazonas, em especial por sua Secretaria de Estado do

Meio Ambiente, atestando a ausência de projetos suspensos junto ao Fundo Amazônia. O Governo estadual afirmou, ademais, a celebração de contrato de aplicação de recursos não reembolsáveis com o BNDES, no âmbito do Fundo Amazônia, destinado a apoiar a implementação do Cadastro Ambiental Rural (CAR) e destacou o protocolo de projeto de apoio ao fortalecimento, controle e monitoramento ambiental relacionado à redução do desmatamento no âmbito de referido ente (documento eletrônico nº 87).

Também em atendimento à determinação judicial, o Governo do Estado de Rondônia informou a existência de um único projeto custeado pelo Fundo Amazônia – Projeto de Desenvolvimento Socioeconômico e Ambiental Integrado/PDSEI – o qual fora instituído para fomentar o combate ao desmatamento e à degradação das áreas de floresta no âmbito de referido ente. Esclareceu, nesse ponto, que todas as ações estão sendo executadas dentro do cronograma estabelecido, não se evidenciando suspensão ou paralisação das atividades (documento eletrônico nº 88).

Por derradeiro, na qualidade de Presidente do Conselho Nacional da Amazônia Legal, o Vice-Presidente da República elaborou as suas informações, oportunidade em que pontuou a relevância dos projetos contratados pelo Fundo Amazônia no contexto de concretização das políticas públicas relacionadas ao meio ambiente. Destacou, todavia, que a instituição do fundo não decorre diretamente da Constituição Federal, circunstância que esvazia o cabimento da presente ação direta em face da inexistência de teor constitucional na matéria versada pelos requerentes (documento eletrônico nº 89).

Após descrever uma sucessão de atos realizados pelo Governo Federal com o propósito de estabelecer uma nova política de Estado para a Amazônia Legal, o Vice-Presidente da República identificou recentes ações em favor da reestruturação do Conselho Nacional da Amazônia Legal, voltadas à

reativação do Fundo Amazônia Internacional. Narrou, dentre elas, a realização de audiências com embaixadores da Alemanha e da Noruega com foco na reconstituição da governança do fundo.

Concluiu no sentido da ausência de omissão imputada à União e destacou que, em 28 de maio de 2020, anteriormente ao ajuizamento da presente ação direta, as tratativas junto aos doadores já haviam sido retomadas pelo Governo Federal.

O Laboratório do Observatório do Clima foi admitido no presente feito na qualidade de *amicus curiae* (documentos eletrônicos nº 81 e nº 86).

Na sequência, vieram os autos para manifestação do Advogado-Geral da União.

II – PRELIMINARES

II.1 – Da ausência de questão constitucional

Como visto, a presente ação de fiscalização abstrata de constitucionalidade tem por objeto suposta omissão imputada à União, consistente na ausência de adoção de providências administrativas no sentido de suspender a paralisação do Fundo Amazônia.

Na petição inicial, os autores apontam como parâmetros de controle, em síntese, o direito comum ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem como a observância da lealdade federativa e do modelo de federalismo cooperativo como forma de atuação do Estado.

Ao final, requerem que essa Suprema Corte reconheça a suposta omissão inconstitucional imputada à União por não tomar as medidas administrativas necessárias para disponibilizar os recursos relativos ao Fundo Amazônia para novos projetos de financiamento de políticas ambientais na

Amazônia Legal. A propósito, confira-se, novamente, o teor dos pedidos veiculados pelos autores:

- a) Determinar à UNIÃO que tome as medidas administrativas necessárias para o reativar o funcionamento do FUNDO AMAZÔNIA, permitindo a captação de recursos por: órgãos e entidades da administração pública direta e indireta (federal e estadual e municipal); fundações de direito privado (incluídas as fundações de apoio); associações civis; empresas privadas; cooperativas; governo central do país beneficiário e instituições multilaterais, conforme previsto em seu próprio sítio eletrônico;
- b) Determinar à UNIÃO que efetue regularmente o repasse dos recursos financeiros dos projetos já aprovados, conforme valores, cronograma e demais condições estabelecidas nos contratos de apoio financeiro firmados;
- c) Determinar à UNIÃO que realize a avaliação dos projetos que se encontram nas fases de consulta ou de análise, no prazo de 90 dias, com base nas regras aplicáveis à época em que foram protocolados e, em caso de aprovação, passe a efetuar os repasses financeiros;
- d) Determinar à UNIÃO que realize a avaliação regular de novos projetos que venham a ser protocolados para apoio do FUNDO AMAZÔNIA, com base no Decreto nº 6.527, de 2008 e nas Diretrizes e Critérios para Aplicação dos Recursos e Focos de Atuação estabelecidos pelo Comitê Orientador do FUNDO AMAZÔNIA anteriormente à desestruturação indevida desse órgão colegiado através do Decreto nº 10.223 de 2020;
- e) Determinar que o gerenciamento dos valores liberados seja exercido por instância colegiada que tenha a participação de representante dos entes federativos interessados nos projetos apoiados pelo FUNDO (como já exposto no tópico acerca do princípio do pacto federativo) e de representantes da sociedade civil interessada, com acompanhamento da 4ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal (Meio Ambiente e Patrimônio Cultural) - já que houve a extinção do Comitê Orientador até então existente promovida pelo Decreto n.º 10.223, de 2020;
- f) Determinar à UNIÃO que se abstenha de, através de novas condutas omissivas, paralisar o funcionamento do FUNDO AMAZÔNIA, e se abstenha de utilizar os recursos disponíveis no FUNDO para outros fins se não aqueles previstos no art. 1º, do Decreto nº 6.527, de 2008, e respeite os procedimentos de acesso aos recursos estabelecidos no decreto supramencionado e nas Diretrizes e Critérios para Aplicação dos Recursos e Focos

de Atuação estabelecidos pelo Comitê Orientador do FUNDO AMAZÔNIA anteriormente à desestruturação indevida desse órgão colegiado;

Relevante notar, preliminarmente, que os pedidos expostos na petição inicial não se credenciam ao conhecimento, porque agenciam providências administrativas que não encontram amparo direto no Texto Constitucional.

Com efeito, a ação direta de inconstitucionalidade por omissão destina-se, especificamente, a tornar efetiva **disposição constitucional** cuja aplicação esteja sendo obstada pela inércia injustificada do Poder Público em expedir a regulamentação necessária para tanto, conforme se depreende do artigo 103, § 2º, da Lei Maior:

Art. 103 (...)

§ 2º Declarada a inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva norma constitucional, será dada ciência ao Poder competente para a adoção das providências necessárias e, em se tratando de órgão administrativo, para fazê-lo em trinta dias.

Sobre o assunto, Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco asseveram que “*a omissão inconstitucional pressupõe a inobservância de um dever constitucional de legislar, que resulta tanto de comandos explícitos da Lei Magna como de decisões fundamentais da Constituição identificadas no processo de interpretação*”⁴.

Na mesma linha, o então Ministro Relator JOAQUIM BARBOSA, ao negar seguimento à Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 3, afirmou que o cabimento dessa modalidade de ação pressupõe a existência de um direito previsto na Constituição Federal que não possa ser exercido por ausência

⁴ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de direito constitucional. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 1295. Grifou-se.

de norma regulamentadora. Confira-se:

Para o cabimento da ação direta de inconstitucionalidade por omissão é imprescindível a **existência de um direito previsto na Constituição Federal que não possa ser exercido por ausência de norma regulamentadora.**

Sendo assim, é indispensável a indicação precisa do dispositivo constitucional carente de regulamentação infraconstitucional.

Por outro lado, a ação direta de inconstitucionalidade por omissão **não é destinada a fazer suprir lacuna ou ausência de regulamentação de direito previsto em norma infraconstitucional.**

No presente caso, o requerente insurge-se contra suposta omissão na mencionada lei 3.983/2002 do Estado do Rio de Janeiro, consubstanciada na não inclusão do cargo de Agente de Segurança dentre os cargos transformados e componentes da estrutura jurídica do Tribunal de Justiça daquele Estado. Em outras palavras, o requerente não indicou com precisão qualquer dispositivo constitucional dependente da regulamentação que se pretende.

(...)

Portanto, evidencia-se, no caso, a manifesta ausência dos pressupostos constitucionais para o cabimento da presente ação direta de inconstitucionalidade por omissão.

Do exposto, com fundamento no art. 21, § 1º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, nego seguimento à presente ação direta de inconstitucionalidade por omissão.

(ADO nº 3, Relator: Ministro JOAQUIM BARBOSA, Decisão Monocrática, Julgamento em 03/05/2012, Publicação em 08/05/2012; grifou-se).

Na espécie, observa-se que a omissão questionada pelos requerentes não configura ausência de regulamentação de norma constitucional, na medida em que consiste na suposta inércia da União em adotar medidas estritamente administrativas relacionadas ao funcionamento do Fundo Amazônia, quais sejam: *i)* captação e repasse de recursos financeiros; *ii)* avaliação de projetos em fase de consulta ou análise; *iii)* avaliação de novos projetos; *iv)* gerenciamento de valores por instância colegiada; *v)* vedação da utilização de recursos disponíveis no Fundo para fins não previstos no Decreto nº 6.527/2008.

Verifica-se que as providências administrativas pleiteadas encontram esteio em normas infraconstitucionais e não podem ser extraídas de uma confrontação direta com o Texto Constitucional. Percebe-se que os peticionários

buscam, essencialmente, modificar a forma pela qual o Poder Executivo executa a legislação que disciplina o Fundo Amazônia.

De fato, a matéria debatida na presente ação encontra-se regulamentada através do Decreto nº 6.527, de 1º de agosto de 2008, que dispõe sobre o estabelecimento do Fundo Amazônia pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES; do Decreto nº 6.565, de 15 de setembro de 2008, o qual trata das medidas tributárias aplicáveis às doações em espécie destinadas a ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento e de promoção da conservação e o do uso sustentável das florestas brasileiras; do Decreto nº 10.144, de 28 de novembro de 2019, que institui a Comissão Nacional para redução das emissões de gases de efeito estufa provenientes do desmatamento e da degradação florestal; e da Portaria MMA nº 370, de 02 de dezembro de 2015, que estabelece a estratégia nacional da redução das emissões de gases de efeito estufa provenientes do desmatamento e da degradação florestal.

Tais considerações evidenciam que não há vácuo legislativo. A omissão apontada na inicial, portanto, não está calcada no dever constitucional de legislar, mas na adoção de medidas administrativas que decorrem diretamente dos atos normativos infraconstitucionais, e não de comandos expressos da Constituição da República.

A propósito, bem esclarecem as informações prestadas no presente feito pela Subchefia para Assuntos Jurídicos da Presidência da República⁵, *in verbis*:

24. Por outro lado, resta claro que não se pretende a declaração de inconstitucionalidade de nenhum ato normativo ou de caráter abstrato, e sim a definição da destinação dos recursos administrados pelo Fundo, tanto que a insurgência se dá com ênfase no numerário restante em caixa, a ser utilizado para atingir as finalidades do Fundo, nos seguintes

⁵ Documento eletrônico n. 57, Nota SAJ n. 268/2020/CGIP/SAJ/SG/PR - fl. 05.

termos: “(...) *havendo ainda cerca de R\$ 1,5 bilhões depositados, disponíveis para serem disponibilizados para novos projetos*”

Nesse mesmo sentido são as informações prestadas pela Presidência do Conselho Nacional da Amazônia Legal⁶, adiante consignadas:

Ora, se o próprio Fundo Amazônia não decorre diretamente da Constituição, o que se dirá da normatização do comitê orientador que orienta a aplicação dos recursos do Fundo, cujo funcionamento e regras são acordadas com os doadores internacionais (...).

Ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 37⁷, essa Suprema Corte reforçou o entendimento de que essa modalidade de ação somente pode ser proposta para buscar a efetividade de norma constitucional que dependa de medidas, a cargo do Poder Público, necessárias para viabilizá-la.

Nesses termos, ao afastar a admissibilidade da referida ação direta, através de decisão monocrática confirmada pelo Colegiado em julgamento de agravo regimental, o Ministro Relator RICARDO LEWANDOWSKI externou os seguintes fundamentos, conforme se colhe do excerto de sua decisão:

Nos termos do art. 103, § 2º, da Constituição Federal, a ação direta de inconstitucionalidade por omissão só pode ser proposta para buscar a efetividade de norma constitucional, que careça das medidas, a cargo do Poder Público, necessárias para viabilizá-la. Isso porque “*o desrespeito à Constituição tanto pode ocorrer mediante ação estatal quanto mediante inércia governamental*”, a qual estará configurada quando “*o Estado deixar de adotar as medidas necessárias à realização concreta dos preceitos da Constituição, em ordem a torná-los efetivos, operantes e exequíveis, abstendo-se, em consequência, de cumprir o dever de prestação que a Constituição lhe impôs*” (ADI 1.458/DF, Rel. Min. Celso de Mello).

(...)

Ora, observo que **não é possível extrair diretamente do texto constitucional a obrigação de legislar ou de adotar medidas administrativas necessárias para viabilizar norma ou comando da própria Constituição Federal**. Não consigo nem mesmo vislumbrar a

⁶ Documento eletrônico n. 89, fl. 06.

⁷ ADO nº 37 AgR, Relator: Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 17/05/2019, Publicação em 29/05/2019.

falta de norma regulamentadora essencial para possibilitar a concreção de um direito fundamental. (Grifou-se).

Assim, considerando-se que as alegações dos requerentes se limitam a apontar suposta inércia da União em adotar medidas estritamente administrativas relacionadas ao funcionamento do Fundo Amazônia, o qual não ostenta previsão na Lei Maior, não se verifica a existência de questão de natureza constitucional a ser examinada por essa Suprema Corte, o que inviabiliza o conhecimento da presente ação direta.

II.II – Da inadequação da via eleita

O artigo 103, § 2º, da Constituição da República deixa claro que o presente instrumento de controle abstrato somente se presta à impugnação de ofensa direta ao texto constitucional caracterizada pela ausência de regulamentação demandada pela Carta Maior.

Ainda que se conceba o cabimento de ação direta de inconstitucionalidade por omissão em face de medida de natureza meramente administrativa, é indispensável que as supostas negligências impeçam a efetivação de norma constitucional, ou seja, inviabilizem o exercício de um direito constitucionalmente previsto, conforme recente julgado dessa Suprema Corte:

Direito constitucional e tributário. Ação direta de inconstitucionalidade por omissão. Art. 158, IV, da constituição da república. Repartição do produto da arrecadação do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e prestações de serviços (ICMS). Atraso no repasse das parcelas destinadas a municípios do Estado de Minas Gerais. Inobservância de periodicidade prevista em lei complementar (LC 63/1990). **Inexistência de omissão constitucional. Inadequação da via eleita. I. O tratamento constitucional da inconstitucionalidade por omissão refere-se às omissões de cunho normativo, imputáveis tanto ao Legislador, na edição de normas primárias, quanto ao Executivo, quando lhe toque expedir atos secundários de caráter geral, como regulamentos, instruções e resoluções.** Também é possível conceber omissão normativa do Judiciário, nas hipóteses em que a Constituição Federal lhe confira

competência dessa natureza. II. Entretanto, não é apenas a omissão normativa do poder público que pode violar a Constituição. **Há também a possibilidade de inconstitucionalidade por omissão de medida de natureza meramente administrativa.** Esta ocorre na hipótese não da ausência de lei, mas, sim, de providências administrativas que deveriam ser tomadas por órgãos da administração pública. Ainda assim, consoante o disposto no art. 103, § 2º, da Constituição Federal, **essa espécie de inconstitucionalidade por omissão só ocorre quando ela impede a efetivação de norma constitucional, e não de norma infraconstitucional.** III. A Constituição Federal não tratou da periodicidade ou forma de repasse de parcela do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação. Tal pormenorização foi deixada ao legislador infraconstitucional, que disciplinou tais questões na Lei Complementar nº 63, de 11.01.1990. IV. A insurgência do requerente se refere ao disposto no art. 5º da Lei Complementar nº 63, de 11.01.1990, que determina que a entrega da parcela a que fazem jus os municípios deve ser realizada até o segundo dia útil de cada semana. V. **Esse é um dever que decorre unicamente da legislação infraconstitucional, de modo que a presente ação direta de inconstitucionalidade por omissão se revela incabível, já que não há, na hipótese, qualquer omissão inconstitucional.** VI. Ação direta de inconstitucionalidade por omissão a que se nega seguimento. (ADO nº 45, Relator: Ministro ROBERTO BARROSO, Decisão Monocrática, Julgamento em 23/08/2019, Publicação em 28/08/2019; grifou-se).

Nessa linha, Luís Roberto Barroso esclarece que a ação direta de inconstitucionalidade por omissão não pode ser manejada para postular a prática de medida administrativa concreta. Veja-se⁸:

A omissão inconstitucional pode se dar no âmbito dos três Poderes, pela inércia ilegítima em adotar-se uma providência (i) normativa, (ii) político-administrativa ou (iii) judicial. Relativamente às omissões de natureza político-administrativas, existem remédios jurídicos variados, com destaque para o mandado de segurança e a ação civil pública. As omissões judiciais, por sua vez, deverão encontrar reparação no sistema de recursos instituídos pelo direito processual, sendo sanadas no âmbito interno do Judiciário. **Por essa razão, o tratamento constitucional da inconstitucionalidade por omissão refere-se às omissões de cunho normativo, imputáveis tanto ao Legislativo, na edição de normas primárias, quanto ao Executivo, quando lhe toque expedir atos secundários de caráter geral, como regulamentos, instruções ou**

⁸ BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro.** São Paulo: Saraiva, 3. ed. p. 237, 238 e 244; grifou-se.

resoluções.

(...)

Cabe agora identificar o tipo de omissão impugnável pela via da ação direta. Já se consignou que deverá ser ela de cunho normativo: omissões de outras espécies são atacáveis por mecanismos jurídicos diversos. Ademais, o termo normativo tem alcance mais amplo do que legislativo, porque nele se compreendem atos gerais, abstratos e obrigatórios de outros Poderes e não apenas daquele ao qual cabe, precipuamente, a criação do direito positivo. Por certo são impugnáveis, no controle abstrato da omissão, a inércia ilegítima em editar quaisquer dos atos normativos primários suscetíveis de impugnação em ação direta de inconstitucionalidade (v., supra). O objeto aqui, porém, é mais amplo: também caberá a fiscalização da omissão inconstitucional em se tratando de atos normativos secundários, como regulamentos ou instruções, de competência do Executivo, e até mesmo, eventualmente, de atos próprios dos órgãos judiciários. (Grifou-se).

Ademais, registre-se precedente dessa Excelsa Corte que orienta o descabimento desse instrumento de controle de constitucionalidade para se obter a efetivação de ato administrativo em caráter concreto, justamente porque a ação direta de inconstitucionalidade por omissão visa, essencialmente, a tornar efetiva norma constitucional e não se destina, por conseguinte, à proteção de relações subjetivadas ou individuais. Observe-se:

Agravo regimental em ação direta de inconstitucionalidade por omissão. 2. Direito Constitucional e Administrativo. 3. Federalismo fiscal e partilha de recursos. **4. Incabível ação direta de inconstitucionalidade por omissão quando o não agir administrativo significar o descumprimento de dever, ou obrigação, legalmente estabelecido, não podendo ser usada para a efetivação de ato administrativo em caráter concreto.** 5. A aplicação do princípio da fungibilidade para o recebimento da ACO como ADPF está condicionada à demonstração da relevância da controvérsia constitucional, tendo como objeto lesão a preceito fundamental. 6. Agravo regimental desprovido.

(ADO nº 48, Relator: Ministro GILMAR MENDES, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 24/05/2019, Publicação em 14/06/2019; grifou-se);

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO (ART. 103, PARÁGRAFO 2. DA C.F.). A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO, DE QUE TRATA O PARÁGRAFO 2. DO ART. 103 DA NOVA C.F., NÃO É DE SER PROPOSTA PARA QUE SEJA PRATICADO

DETERMINADO ATO ADMINISTRATIVO EM CASO CONCRETO, MAS SIM VISA A QUE SEJA EXPEDIDO ATO NORMATIVO QUE SE TORNE NECESSÁRIO PARA O CUMPRIMENTO DE PRECEITO CONSTITUCIONAL QUE, SEM ELE, NÃO PODERIA SER APLICADO.

(ADI nº 19, Relator: Ministro ALDIR PASSARINHO, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 23/02/1989, Publicação em 14/04/1989; grifou-se).

Oportuno destacar, também, o seguinte excerto do voto condutor do julgado em referência:

Na hipótese dos autos, entretanto, não pretende o autor da ação que seja suprida qualquer omissão para adoção de medida que se faça necessária ante norma constitucional, mas sim que a Assembléia Legislativa fixe determinados limites quanto aos vencimentos de seus funcionários, o que é bem diverso.

A darmos à ação de inconstitucionalidade a amplitude pretendida, abrangendo hipóteses como a dos autos, a prática de qualquer ato administrativo que pudesse maltratar preceito de Lei Maior, daria margem a tal tipo de ação, abrindo-se para ela campo interminável, desvirtuando-lhe o alcance e o sentido. A medida a que alude o § 2º do art. 103 da C.F. e cuja omissão deve ser suprida, há de se compreender, como de caráter normativo e não referente à prática de ato em caso concreto.

Desse modo, verifica-se a inadequação da via eleita pelos requerentes, dado que a presente ação não é o instrumento adequado para a impugnação da suposta ausência de medidas concretas impostas por lei federal.

Diante dessas considerações, conclui-se, em reforço à preliminar anteriormente exposta, que a presente ação direta não deve ser conhecida.

II.III – Da inobservância ao requisito da subsidiariedade

Subsidiariamente, os autores buscam o processamento da presente ação direta como arguição de descumprimento de preceito fundamental, caso essa Suprema Corte “*repute que a omissão da UNIÃO relativa à aplicação dos recursos do chamado FUNDO AMAZÔNIA possui caráter de violação de*

preceito fundamental e que deve ser manejado instrumento jurídico subsidiário da Ação Declaratória de Inconstitucionalidade por Omissão” (fl. 28 da petição inicial).

A pretensão, no entanto, encontra óbice no princípio da subsidiariedade, previsto pelo artigo 4º, § 1º, da Lei nº 9.882, de 03 de dezembro de 1999, *in verbis*:

Art. 4º A petição inicial será indeferida liminarmente, pelo relator, quando não for o caso de arguição de descumprimento de preceito fundamental, faltar algum dos requisitos prescritos nesta Lei ou for inepta.

§ 1º **Não será admitida arguição de descumprimento de preceito fundamental quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade.** (Grifou-se).

Ao interpretar referido dispositivo de lei, essa Corte Suprema concluiu que a arguição de descumprimento de preceito fundamental somente é cabível no caso de não existir outro meio processual apto a sanar, de forma efetiva, suposta lesão a preceito fundamental. Veja-se:

DIREITO CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CONSTITUCIONAL. AGRAVO EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DESATENDIMENTO AO REQUISITO DA SUBSIDIARIEDADE. DESPROVIMENTO. 1. Agravo interno contra decisão que indeferiu a petição inicial da arguição de descumprimento de preceito fundamental, em razão do não preenchimento do requisito da subsidiariedade. 2. **É inadmissível a ADPF quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a suposta lesividade a preceito fundamental, em razão da subsidiariedade pela qual se rege este meio processual. Precedentes.** 3. Agravo interno a que se nega provimento. (ADPF nº 157 AgR, Relator: ROBERTO BARROSO, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 23/08/2019, Publicação em 09/09/2019; grifou-se).

Em sede doutrinária⁹, há intenso debate acerca da aplicação prática

⁹ A propósito, confira-se: BARROSO, Luís Roberto. **O Controle de constitucionalidade no direito brasileiro**, 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 273-278.

desse postulado, que possui relevância na fixação das hipóteses de cabimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental. No cerne da questão, discute-se o conteúdo e a dimensão da expressão “*qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade*”.

A fim de analisar, por essa vertente, a fungibilidade da presente ação direta, cumpre examinar se a eventual lesão a preceitos fundamentais supostamente causada por ato omissivo da União pode ser solucionada por outro meio igualmente eficaz.

Como visto, a pretexto de combater suposta ofensa aos artigos 1º; 3º, incisos I, II e III; 18; 60, § 4º, inciso I; 225, § 1º, incisos I, III e VII; e 241 da Carta, os requerentes formulam pedidos concretos passíveis de serem viabilizados por instrumentos judiciais alternativos – inclusive com amplitude para a análise de conflito de legalidade – aptos a sanar a suposta ofensa a preceitos fundamentais.

As mesmas providências postuladas na presente ação poderiam ser veiculadas, com idêntica abrangência e sem qualquer desvantagem processual, por técnicas de tutela coletiva nas instâncias ordinárias, como, por exemplo, via instauração de ação civil pública. Em casos semelhantes, essa Suprema Corte indeferiu o seguimento de arguições de descumprimento de preceitos fundamentais, como ilustrado a seguir:

AGRAVO REGIMENTAL. INDEFERIMENTO DE ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. MÚLTIPLOS FUNDAMENTOS. REVOGAÇÃO DO ATO CONCRETO IMPUGNADO. PREJUÍZO DO RECURSO. SUBSISTÊNCIA DOS DEMAIS FUNDAMENTOS DA DECISÃO AGRAVADA. 1. Após a interposição do recurso, sobreveio a extinção do ato de nomeação que motivou, no particular, o ajuizamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental. Em decorrência disso, a ADPF perdeu o elemento concreto que dava lastro ao interesse processual, tornando-se prejudicada. 2. **A ADPF será cabível desde que não exista, para a hipótese in concreto, qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade, tais como o habeas corpus, habeas**

data; mandado de segurança individual e coletivo; mandado de injunção; ação popular; ADI estadual, entre outros meios. No caso, a decisão recorrida demonstrou a viabilidade de acionamento, com igual proveito, de diversas outras ações constitucionais, evidenciando a inobservância da regra da subsidiariedade. 3. Agravo regimental a que se nega provimento.

(ADPF nº 390 AgR, Relator: Ministro ALEXANDRE DE MORAES; Órgão julgador: Tribunal Pleno; Julgamento em 30/06/2017; Publicação em 08/08/2017; grifou-se).

Nos termos do entendimento firmado por essa Suprema Corte no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 141, o exame acerca da existência de “*outros meios processuais, capazes de fazer cessar a lesividade ou a potencialidade danosa dos atos (...) questionados*” deve levar em consideração, também, os instrumentos processuais de índole subjetiva. Veja-se:

CONSTITUCIONAL. AGRAVO REGIMENTAL. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. INOBSERVÂNCIA DO ART. 212 DO TEXTO CONSTITUCIONAL. PREFEITO MUNICIPAL. PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE. AUSÊNCIA DE DOCUMENTOS COMPROBATÓRIOS DA ALEGADA LESÃO. AGRAVO IMPROVIDO. I - **Aplicação do princípio da subsidiariedade. A arguição de descumprimento de preceito fundamental somente pode ser utilizada quando houver o prévio exaurimento de outros meios processuais, capazes de fazer cessar a lesividade ou a potencialidade danosa dos atos omissivos questionados.** II - **A Lei 8.429/1992 e o Decreto-lei 201/1967, dentre outros, abrigam medidas aptas a sanar a ação omissiva apontada.** III - Não está evidenciado, ademais, documentalmente, o descumprimento de preceito fundamental, seja na inicial da ADPF, seja no presente recurso. IV - Agravo improvido.

(ADPF nº 141 AgR, Relator: Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 12/05/2010, Publicação em 18/06/2010; grifou-se).

Ao optar pelo endereçamento direto da controvérsia apresentada nesses autos ao Supremo Tribunal Federal, a presente arguição desloca arbitrariamente a competência para tratamento da matéria, impede o exercício da ampla defesa pela União e suprime etapas do debate judicial do tema que seriam essenciais ao amadurecimento do debate público dentro das balizas do devido

processo legal.

Nesse contexto, a cláusula da subsidiariedade funciona como anteparo para evitar supressão de instâncias e a banalização do acionamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, o que tem sido reiterado por várias decisões monocráticas dessa Suprema Corte, dentre as quais as reproduzidas abaixo:

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. INSTRUÇÃO NORMATIVA. ATO DE NATUREZA INFRALEGAL. DESCUMPRIMENTO DO REQUISITO DA SUBSIDIARIEDADE. PRECEDENTES. ARGUIÇÃO NÃO CONHECIDA.

(...)

In casu, o autor apresenta como objeto da ação Instrução Normativa editada pelo Ministério da Justiça e pela FUNAI, ato normativo infralegal que poderiam ser questionados por outros meios processuais adequados, a exemplo do Mandado de Segurança. Dessa forma, não é possível afastar a cláusula de subsidiariedade, sob pena de, expandindo indevidamente o escopo de admissibilidade da arguição de descumprimento de preceito fundamental, banalizar a própria ação constitucional e obstaculizar o controle de constitucionalidade exercido pelos Tribunais inferiores.

Nesse mesmo sentido, outras ADPFs que impugnavam atos administrativos infralegais também não foram conhecidas por esta Corte (v.g.: ADPF 87, rel. Min. Ellen Gracie; ADPF 450, rel. Min. Cármen Lúcia; ADPF 41, rel. Min. Ellen Gracie; ADPF 247, rel. Min. Luiz Fux).

Com efeito, ainda que se trate de um “ato do poder público”, não é irrestrita e genérica sua impugnação pela via da ADPF, sob pena de se legitimar uma judicialização excessiva e universal.

Ex positis, NÃO CONHEÇO a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, com fundamento no art. 4º da Lei 9.882/1999 e do art. 21, § 1º, do Regimento Interno do STF. (ADPF nº 679, Relator: Ministro LUIZ FUX, Julgamento em 06/05/2020, Publicação em 08/05/2020).

Assim, diante da existência de outros meios processuais dotados de idêntica eficácia para a persecução da finalidade objetivada por este feito, constata-se o não atendimento ao requisito da subsidiariedade, a inviabilizar a conversão da presente ação direta em arguição de descumprimento de preceito fundamental.

II – DO MÉRITO

Caso superadas as preliminares expostas, cumpre analisar os argumentos lançados na inicial.

Conforme relatado, os autores sustentam que o Governo Federal estaria atuando de forma refratária ao desenvolvimento econômico sustentável da região amazônica, omitindo-se quanto às atividades indispensáveis à redução do desmatamento, das devastações e da desenfreada exploração econômica da Floresta Amazônica. Nesse contexto, afirmam que a União estaria incorrendo em omissão inconstitucional ao paralisar as atividades do Fundo Amazônia e por reter mais de 1,5 bilhão de reais de recursos sem destinação para novos projetos e em prejuízo das atividades diretamente relacionadas à proteção da floresta.

As razões expostas pelos autores, no entanto, não merecem acolhimento.

Conforme mencionado, a ação direta de inconstitucionalidade por omissão visa a conferir efetividade à norma contida no texto constitucional, de modo que, julgado procedente o pedido, o Poder competente deve ser cientificado para a adoção das providências necessárias. Contudo, no presente caso, não se verifica qualquer omissão inconstitucional que possa ser imputada à União, seja de natureza normativa ou administrativa, conforme se verá a seguir.

Registre-se, inicialmente, que as informações técnicas apresentadas nos presentes autos pelo Conselho Nacional da Amazônia Legal, pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES e pela Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Meio Ambiente revestem-se de significativa importância para viabilizar o conhecimento específico das medidas administrativas e normativas adotadas pelo Governo Federal com o propósito de impulsionar o funcionamento do Fundo Amazônia.

Constata-se, em primeiro plano, que o Conselho Nacional da Amazônia Legal – CNAL foi restabelecido através do recente Decreto nº 10.239/2020, tendo em vista a necessidade de se organizar uma nova política de Estado para a Amazônia Legal. Nesse sentido, o referido órgão colegiado foi transferido do Ministério do Meio Ambiente para a Vice-Presidência da República, permitindo que as suas atividades de articulação e coordenação sejam melhor harmonizadas com as demais políticas públicas implementadas pelo Governo Federal.

Embora tenha havido a extinção de colegiados por força do Decreto nº 9.759/2019, com implicações diretas na estrutura de governança do Fundo Amazônia e, por conseguinte, nas condições constantes dos contratos de doações firmados entre o Governo Brasileiro e doadores internacionais, o Conselho Nacional da Amazônia Legal vem realizando reuniões institucionais com o intuito de reativar operacionalmente o fundo e fomentar um estreitamento nas relações com doadores internacionais, de modo a alcançar um consenso sobre as mudanças realizadas na governança do fundo.

A partir desses recentes fatos, algumas ações governamentais merecem registro e corroboram o esvaziamento da alegação de inércia imputada à União.

Com efeito, diversas ações imediatas foram desencadeadas em prol do cumprimento de diretrizes relacionadas à preservação ambiental da Amazônia, merecendo destaque a ativação do Gabinete de Prevenção e Combate ao Desmatamento e às Queimadas; o acompanhamento da execução do Programa Floresta; a identificação de fontes de financiamento internacional; e a própria reativação do Fundo Amazônia.

Consigne-se que, ao longo do mês de abril de 2020, foram realizadas reuniões com Governadores de Estado e publicadas diversas portarias com a

finalidade de estruturar o Conselho Nacional da Amazônia Legal – CNAL através da designação de membros titulares e suplentes para comissões permanentes e subcomissões, com destaque para a Subcomissão de Cooperação Internacional, coordenada pelo Ministério das Relações Exteriores.

Ademais, registre-se que, em maio de 2020, o Conselho Nacional da Amazônia Legal, juntamente com o Presidente do BNDES, concedeu audiência aos embaixadores da Alemanha e da Noruega, oportunidade em que foi apresentado e entregue o novo “Documento de Projeto” do Fundo Amazônia.

Em decorrência, no dia 10 de junho de 2020, realizou-se nova reunião negociadora na qual discutiu-se a reconstituição da governança do Fundo Amazônia e, em 10 de julho subsequente, os países doadores manifestaram-se positivamente quanto ao calendário de avaliação e diálogo sobre governança e plano de ação para reativação do Fundo Amazônia.

Os fatos acima descritos, extraídos dos informes prestados pela Vice-Presidência da República, revelam uma sucessão de medidas administrativas, muitas delas promovidas posteriormente ao ajuizamento da presente ação direta, todas direcionadas ao funcionamento do Fundo Amazônia. Dessas medidas, destaca-se, decorrerá a disponibilização de recursos financeiros para o financiamento de projetos de preservação na Amazônia Legal.

Nesse ponto, cumpre consignar que a carteira atual do Fundo Amazônia é integrada por 103 (cento e três) projetos que recebem apoio financeiro. Desse total de projetos, 27 (vinte e sete) foram concluídos e, ao longo do ano de 2019, foram destinados R\$ 108.875.000,00 (cento e oito milhões e oitocentos e setenta e cinco mil reais) para projetos contratados e ainda não concluídos, viabilizando a continuidade de ações planejadas¹⁰.

¹⁰ Conforme informações prestadas pelo BNDS (documento eletrônico nº 47), p. 03.

Do apoio financeiro do Fundo Amazônia, segundo o critério de valor, 31% (trinta e um por cento) beneficia projetos de governos estaduais, 28% (vinte e oito por cento) subsidiam projetos da União e 1% (um por cento) é destinado a projetos municipais, além do financiamento concedido a projetos apresentados por entidades da sociedade civil e por organização intergovernamental¹¹. Desse modo, não merece prosperar a alegação dos requerentes de afronta à lealdade e ao federalismo cooperativo.

Na verdade, as considerações expostas evidenciam que a União, por intermédio de seus órgãos competentes, não tem permanecido inerte quanto ao funcionamento do Fundo Amazônia, tampouco negligenciado quanto à liberação de recursos financeiros destinados ao financiamento de ações inerentes aos projetos contratados. Essa afirmativa, inclusive, encontra reforço nas informações prestadas pelos Estados do Pará, Maranhão e Rondônia, as quais registram o prosseguimento dos projetos em vigor.

Desse modo, as medidas que estão sendo tomadas pelo Governo Federal esvaziam os argumentos expostos pelos requerentes e corroboram a continuidade do funcionamento do fundo, em alinhamento com as diretrizes normativas de regência e com os parâmetros da razoabilidade.

Necessário registrar, ainda, que o Governo Federal possui a prerrogativa de modular as suas estratégias administrativas dentro das determinações fixadas pelas normas incidentes, adequando as suas atividades no âmbito de discricionariedade que lhe é inerente.

De fato, a reestruturação dos órgãos administrativos constitui ato de natureza política, inserido no âmbito de competências constitucionalmente deferidas ao Chefe do Executivo federal. Nesse sentido, as alterações na

¹¹ Conforme informações prestadas pelo BNDS (documento eletrônico nº 47), p. 03

composição e na gestão do Fundo Amazônia inserem-se nessa gama de atos, de natureza eminentemente administrativa, resultantes do legítimo exercício do poder regulamentar atribuído ao Chefe do Poder Executivo federal no processo de harmonização da engrenagem administrativa com os planos de governo.

Imperioso registrar, como argumento necessário à validação dos atos administrativos realizados, que o Fundo Amazônia é submetido a dois processos de auditoria externa – auditoria contábil e auditoria de cumprimento. De acordo com os informes prestados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, todos os relatórios de auditoria relativos às atividades do Fundo Amazônia, ao longo de seus 11 (onze) anos de existência, foram emitidos sem ressalvas ou inconformidades.

Ainda no contexto das atividades de controle e fiscalização às quais submete-se o Fundo Amazônia, igualmente merecem registro trecho dos informes prestados pelo BNDES, no sentido de que *“durante toda a existência do Fundo, é possível observar que as avaliações externas dos doadores do Fundo Amazônia têm sido positivas”* (fl. 11 do documento eletrônico nº 47).

Na mesma diretriz encontra-se a avaliação de meio termo da efetividade do Fundo Amazônia, concluída em 2019 por uma equipe de consultores independentes, compreendendo a análise das atividades realizadas durante o período de 2008 a 2018. A avaliação aponta que existem evidências de que o Fundo Amazônia tem contribuído para reduzir o desmatamento da Região Amazônica¹².

Oportuno registrar, ademais, que as atividades desempenhadas pelo BNDES, na qualidade de gestor do Fundo Amazônia, também foram submetidas a um processo de auditoria perante o Tribunal de Contas da União, restando

¹² Fl. 11 do documento eletrônico nº 47.

consignadas as seguintes conclusões: “*verifica-se que os recursos do Fundo estão sendo utilizados de maneira adequada e contribuindo para os objetivos para o qual foi instituído... apesar da necessidade de pequenos ajustes pontuais, o Fundo Amazônia tem sido satisfatoriamente gerido, sem indícios, considerando o escopo da auditoria realizada, de irregularidades graves que deponham contra o bom atingimento dos objetivos ou a boa aplicação dos recursos a ele atinentes*”. (fl. 12 do documento eletrônico nº 47).

Com esteio nas considerações expostas, constata-se que não merecem prosperar as alegações expostas na inicial, porquanto não se vislumbra, na espécie, a alegada ocorrência de omissão imputada à União.

IV – DA CONCLUSÃO

Diante do exposto, o Advogado-Geral da União manifesta-se, preliminarmente, pelo não conhecimento da presente ação direta e, no mérito, pela improcedência dos pedidos formulados pelos requerentes.

São essas, Excelentíssima Senhora Relatora, as considerações que se tem a fazer em face do artigo 103, § 3º, da Constituição Federal.

Brasília, de agosto de 2020.

JOSÉ LEVI MELLO DO AMARAL JÚNIOR
Advogado-Geral da União

IZABEL VINCHON NOGUEIRA DE ANDRADE
Secretária-Geral de Contencioso

LETÍCIA DE CAMPOS ASPESI SANTOS
Advogada da União