



UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE – UFCG  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS – CCJS  
UNIDADE ACADÊMICA DE DIREITO – UAD

TALYSON MONTEIRO ALVES

**ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL E MEIO AMBIENTE:  
PERSPECTIVAS SOBRE A NOVA POLÍTICA AMBIENTAL BRASILEIRA**

SOUSA  
2021

TALYSON MONTEIRO ALVES

**ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL E MEIO AMBIENTE:  
PERSPECTIVAS SOBRE A NOVA POLÍTICA AMBIENTAL BRASILEIRA**

Monografia apresentada ao curso de Direito do Centro de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Federal de Campina Grande, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dra. Jacyara Farias Souza Marques

SOUSA  
2021



A474e Alves, Talyson Monteiro.

Estado de coisas inconstitucional e meio ambiente: perspectiva sobre a nova política ambiental brasileira. / Talyson Monteiro Alves. – Sousa, 2021.

107 f.

Monografia (Bacharelado em Direito) - Universidade Federal de Campina Grande; Centro de Ciências Jurídicas e Sociais, 2021.

Orientadora: Profa. Dra. Jacyara Farias Souza Marques.

1. Políticas públicas ambientais. 2. Direitos fundamentais. 3. Meio ambiente. 4. Estado das coisas inconstitucionais. 5. Estado democrático de direito. 6. Degradação florestal. 7. Flexibilização da proteção jurídica ecológica. I. Marques, Jacyara Farias Suza. II. Título.

CDU: 342:349.6(043.1)

**Elaboração da Ficha Catalográfica:**

Marly Felix da Silva

Bibliotecária-Documentalista

CRB-15/855

TALYSON MONTEIRO ALVES

**ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL E MEIO AMBIENTE:  
PERSPECTIVAS SOBRE A NOVA POLÍTICA AMBIENTAL BRASILEIRA**

Monografia apresentada ao curso de Direito do Centro de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Federal de Campina Grande, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dra. Jacyara Farias Souza Marques

Data da aprovação: 26 / 05 / 2021

Banca Examinadora

---

Prof<sup>ª</sup>. Dra. Jacyara Farias Souza Marques (UFCG)

Orientadora

---

Prof<sup>ª</sup>. Dra. Jônica Marques Coura Aragão (UFCG)

Membra da Banca Examinadora

---

Prof<sup>º</sup>. Dr. Paulo Abrantes de Oliveira (UFCG)

Membro da Banca Examinadora

*Dedico este trabalho a Deus, que me concedeu o conhecimento, na certeza de que a Justiça dEle é esperança para os aflitos e voz para os invisíveis. E dedico, também, aos meus pais, irmã, bisavós, avós, tios, primos e amigos.*

*Em memória de Franciélvio Alves da Silva.*

## AGRADECIMENTOS

Nem a mais bela das línguas tem palavras suficientes para externar o que sinto. Ao longo desses anos vivenciei desafios e realizações. Compartilhei abraços e alegrias, mas também medos e dores. Encontrei, desencontrei e reencontrei amores. Superei estigmas, explorei o desconhecido e senti a liberdade disto. Fui feliz e amadureci e enquanto me permitir o tempo e não me faltar discernimento, externarei esse sentimento, que transcende todo entendimento, na forma de agradecimento.

Assim, a gratidão que me expande não se contém em meu coração e por isso externo em palavras meus sinceros sentimentos a todos que, de algum modo, possibilitaram que tudo isso fosse possível.

A Deus, infinito ser, pela concessão do saber e a possibilidade de crescimento da alma pelo conhecimento e pela promessa da esperança que me acolhe nos momentos de angústias. Obrigado pelo conforto.

À minha mãe, Taysia, que em sua resistência e abnegação me ensinou a ter perseverança na busca da felicidade. Obrigado pelo amor.

Ao meu pai, Laderson, exemplo de retidão, por me conduzir e guiar no caminho da verdade, mesmo quando preciso caminhar sozinho. Obrigado pelo cuidado.

Ao meu avô, Franciélino, *in memoriam*, e por saber que de onde estiver sei que és meu guia neste plano. Obrigado pela confiança.

Ao meu avô, Laerson, pelas histórias e memórias de quem sou. Obrigado pelo pertencimento.

Às minhas Avós, Têca e Lúcia, por toda a renúncia e apoio que fizeram por mim e para mim. Obrigado pelo afeto.

À minha bisavó, Maria de Lourdes, pelo símbolo de vivência e reverência que é para mim. Obrigado pela sabedoria.

À minha irmã, Thâmysia, pelos momentos de risos que me lembram da ingenuidade e liberdade do não saber. Obrigado pela ternura.

Aos meus tios, Tarcísia, Franciélino Júnior, Litiane e Ladson, pelo apoio e o ensinamento de que todo dia é um novo dia para recomeçar. Obrigado pela proteção.

Aos meus primos, Mariana Junqueira, Thayrône Alves e Carlos Filho, pelos laços e aventuras que nos tornam irmãos. Obrigado pelo companheirismo.

Aos amigos em que os laços se iniciaram na academia, Sarah Raélyda, Marcela Mileo, Marília Macêdo, Maria Maíra, Jackelyne Oliveira, Sofia Braga, Sofia Lucena, Karolina Pereira, Rafaela Félix, Júlia Heiza, Laíse Cardoso, Hannah Dantas, Thalya da Nóbrega, Virgínia Monteiro, Vaclav Havel, João Hélio Filho, George Velozo, Rafael Brito, Victor Furtado, Anderson Marinho e Valter Lacerda, que foram meu lar e dos quais também fui lar nos momentos em que este era distante. Obrigado pelo apoio.

À Laura Torres, por me ouvir, repetidas vezes, ler este trabalho e contribuir, ainda que indiretamente, com meu entendimento. Obrigado pela paciência.

À Aline Pinto, pelas inúmeras conversas que acabaram se tornando meu refúgio entre as aulas. Obrigado pela solicitude.

À minha *Alma Mater*, Universidade Federal de Campina Grande e ao Centro de Ciências Jurídicas e Sociais, pelo suporte e oportunidades que me propiciaram, na garantia de que, com excelência e ética, retribuirei meus conhecimentos para a sociedade.

Ao Grupo Verde, o movimento estudantil que me acolheu no que penso e expandiu meus horizontes enquanto pessoa e cidadão, me fazendo crer que podemos mudar o mundo com ética, dedicação e coragem.

À minha orientadora, Prof<sup>ª</sup>. Dra. Jacyara Farias de Souza Marques, por aceitar o desafio de me orientar na confecção de um trabalho tão denso e por sua contribuição direta e essencial através de todo o tempo dispendido e atenção disponibilizada para a concretização do que parecia impossível.

Ao amigo, Prof<sup>º</sup>. Dr. Everton Vieira da Silva, que me auxiliou de modo fundamental, como um consultor externo, na compreensão das inúmeras figuras e quadros, sempre me atendendo de forma solícita e sincera.

A todo corpo docente da Universidade Federal de Campina Grande, em especial aos do Campus de Sousa – PB, agradeço pelos conhecimentos compartilhados. Cada leitura, discussão, provas e trabalhos foi o que fez eu chegar aqui.

À Coordenação do Curso de Direito, bem como a todos os prestadores de serviços que pude conhecer, assim como aos servidores e à Administração da UFCG pela presteza e dedicação com a qual sempre me receberam e que, diariamente, empenham no zelo pela manutenção das atividades da Universidade. A todos, os meus agradecimentos, o meu reconhecimento e as minhas homenagens.

*“Marcha o homem sobre o chão, leva no coração  
uma ferida acesa. Dono do sim e do não, diante da  
visão da infinita beleza. Finda por ferir com a mão  
essa delicadeza, a coisa mais querida, a glória da  
vida.”*

*(CAETANO VELOSO, 1985)*

## RESUMO

As políticas públicas são importantes peças na construção do Estado Democrático de Direito e que alcançaram especial destaque com a positivação de normas programáticas. Tais instrumentos versam sobre diversos temas sensíveis, dentre eles, o meio ambiente e, acerca deste, hoje está em curso, no Brasil, uma nova diretriz de execução da política ambiental. Ocorre que o atual processo de formulação de uma nova Agenda Ambiental é motivado por questões políticas, ideológicas e econômicas que provocam relevantes controvérsias do ponto de vista da proteção constitucional à saúde e ao meio ambiente que são demonstradas através de diversos indicadores ambientais. Nesse contexto, a discussão acerca da inconstitucionalidade da nova política é, por sua dimensão, vista sob a ótica de um Estado de Coisas Inconstitucional (ECI), tese que já foi apreciada no STF no âmbito da ADPF 347. No entanto, é preciso analisar a configuração dos requisitos do ECI para que se possa categorizar, em primeiro plano, uma política ambiental e, conseqüentemente, a inconstitucionalidade desta por violar, devido uma falha estrutural, sistematicamente e de forma generalizada os direitos fundamentais à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Posto isso, esta pesquisa pressupôs a existência de um conjunto de atos e ações que abrangem desde decretos, leis, diretrizes e resoluções a até declarações públicas de autoridades e diretrizes ideológicas, que criam uma política pública sobre o meio ambiente e, por conseguinte, que este conjunto de atos e ações confrontavam as determinações constitucionais sobre o tema. Assim, este trabalho objetivou analisar a nova política ambiental brasileira de modo a identificar, através de dados, atos, declarações e documentos, as principais questões e omissões normativas e fáticas sobre o assunto a fim de demonstrar a existência de um Estado de Coisa Inconstitucional Ambiental e suas implicações quanto ao papel institucional do STF. Este trabalho consistiu numa pesquisa jurídica transdisciplinar e valeu-se dos métodos dedutivo e histórico-evolutivo e da técnica de pesquisa documental e bibliográfica, utilizando as abordagens quanti-qualitativa e estatística para analisar documentos jurídicos, administrativos e estatísticos, publicações parlamentares, documentos oficiais, jornais, livros, teses e pesquisas oriundas de consultas a arquivos públicos, arquivos particulares, fontes estatísticas, imprensa escrita e publicações. Posto isso, se observou que há, no Brasil, elementos jurídicos processuais e materiais para a caracterização de um Estado de Coisas Inconstitucional Ambiental em razão da flagrante emergência ambiental, sobretudo, quanto à degradação florestal e a flexibilização da proteção jurídica ecológica. Todavia, tal caracterização carece de maior viabilidade política e institucional para que a técnica do ECI seja utilizada como meio efetivo de superação de um quadro permanente de violações aos direitos fundamentais à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, direitos corolários de uma sadia qualidade de vida.

**Palavras-chave:** Processo Estrutural. Políticas Públicas. Controle de Constitucionalidade. Direitos Fundamentais.

## ABSTRACT

Public policies are important parts to the construction of the Democratic State of Law and that have reached special prominence with the positivization of programmatic norms. Such instruments deal with several sensitive topics and among them, the environment and, regarding this, a new guideline for the execution of environmental policy is currently underway in Brazil. It turns out that the current process of formulating a new Environmental Agenda is motivated by political, ideological and economic issues that provoke relevant controversies from the point of view of constitutional protection to health and the environment that are demonstrated through various indicators. In this context, the discussion about the unconstitutionality of the new policy is, due to its dimension, seen from the perspective of an Unconstitutional State of Things (ECI), a thesis that has already been considered in the STF within the scope of ADPF 347. However, it is necessary to analyze the configuration of the ECI requirements so that an environmental policy can be categorized in the foreground and, consequently, its unconstitutionality for violating the fundamental rights to health and the ecologically balanced environment, due to a structural failure, systematically and in a generalized way. That said, this research presupposed the existence of a set of acts and actions that range from decrees, laws, guidelines and resolutions to even public statements by authorities and ideological guidelines, which create a public policy on the environment and, therefore, this set of acts and actions confront the constitutional determinations of the subject. Thus, this work aimed to analyze the new Brazilian environmental policy in order to identify, through data, acts, declarations and documents, the main normative and factual issues and omissions about the subject in order to demonstrate the existence of an Unconstitutional Environmental Thing State and its implications for the institutional role of the STF. This work is a transdisciplinary legal research that used deductive and historical-evolutionary methods, and the technique of documentary and bibliographic research, with quantitative and qualitative research and statistic approaches to analyze legal, administrative and statistical documents, parliamentary publications, official documents, newspapers, books, theses and research arising from consultations with public archives, private archives, statistical sources, written press and publications. That said, it was observed there are procedural and material legal elements in Brazil for the characterization of an Unconstitutional Environmental State of Things due to the flagrant environmental emergency, especially regarding forest degradation and the flexibility of ecological legal protection. However, this characterization lacks greater political and institutional visibility for the ECI technique to be used as an effective means of overcoming a permanent picture of violations of fundamental rights to health and an ecologically balanced environment, corollary rights to a healthy quality of life.

**Keywords:** Structural Process. Public Policy. Constitutionality Control. Fundamental Rights.

## ÍNDICE DE FIGURAS

|   |    |
|---|----|
| <b>Figura 1</b> – Execução orçamentária da União referente ao Ministério do Meio Ambiente entre os anos de 2016 a 2020 para gestão ambiental..... | 60 |
| <b>Figura 2</b> – Taxa PRODES de desmatamento na Amazônia legal de 2010 a 2020 (km <sup>2</sup> ).....  | 61 |
| <b>Figura 3</b> – Número de focos de incêndios e área queimada por km <sup>2</sup> na Amazônia legal e Pantanal entre 2014 e 2020.....            | 62 |
| <b>Figura 4</b> – Emissões brutas de CO <sub>2</sub> (MtCO <sub>2</sub> /ano) na Amazônia brasileira entre 2010 e 2019 .....                      | 63 |
| <b>Figura 5</b> – Número de autuações por infrações ambientais oriundas do IBAMA entre 2015 e 2020 .....  | 63 |
| <b>Figura 6</b> – Número de registros de agrotóxicos e consumo por toneladas entre 2015 e 2019  | 64 |
| <b>Figura 7</b> – Número de notificações de intoxicações por agrotóxicos agrícolas e domésticos entre 2010 e 2019 .....                           | 66 |
| <b>Figura 8</b> – Proposituras legislativas e matérias apreciadas sobre meio ambiente na Câmara dos Deputados entre 2015 e 2020 .....             | 67 |
| <b>Figura 9</b> – Proposituras legislativas e matérias apreciadas sobre meio ambiente no Senado Federal entre 2015 e 2020 .....                   | 67 |
| <b>Figura 10</b> – Número de ações ambientais na Região Amazônica entre 2000 e 2020 .....   | 76 |
| <b>Figura 11</b> – Processos em tramitação no STF autuados por ano de 2010 a 2020 .....   | 76 |

## ÍNDICE DE QUADROS

|  |    |
|--|----|
| <b>Quadro 1</b> – Principais dispositivos da Sentencia T-153 de 1998 acerca da declaração do ECI .....   | 38 |
| <b>Quadro 2</b> – Pressupostos de existência de um ECI conforme a Corte Constitucional da Colômbia ..... | 42 |
| <b>Quadro 3</b> – Procedimento do ECI .....  | 58 |
| <b>Quadro 4</b> – Limites máximos de resíduos (LMR) de Acefato em diferentes culturas.....               | 65 |
| <b>Quadro 5</b> – Atividades de médio risco ambiental .....  | 73 |

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

AENDA – Associação Brasileira dos Defensivos Genéricos

ANDEF – Associação Nacional de Defesa Vegetal

ANVISA – Agência Nacional de Vigilância Sanitária

CCC – Corte Constitucional da Colômbia

CF – Constituição Federal

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente

CPC – Código de Processo Civil

ECI – Estado de Coisas Inconstitucional

EUA – Estados Unidos da América

FARC – Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia

FPA – Frente Parlamentar da Agropecuária

IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

ICMBIO – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

INPE – Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais

LINDB – Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro

MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

MMA – Ministério do Meio Ambiente

MP – Medida Provisória

PNMA – Política Nacional do Meio Ambiente

PPCDAM – Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal

STF – Supremo Tribunal Federal

## SUMÁRIO

|  |           |
|--|-----------|
| <b>1 INTRODUÇÃO .....</b>  | <b>12</b> |
| <b>2 APONTAMENTOS SOBRE O PROCESSO DE FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....</b>  | <b>17</b> |
| 2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEITO E ABORDAGENS METODOLÓGICAS .....  | 18        |
| 2.2 MODELO DOS MÚLTIPLOS FLUXOS DE KINGDON .....   | 20        |
| 2.2.1 <i>A definição da agenda governamental .....</i>   | <i>22</i> |
| 2.3 A CONVERGÊNCIA DOS FLUXOS ( <i>COUPLING</i> ) E A MUDANÇA DA AGENDA GOVERNAMENTAL BRASILEIRA.....                            | 24        |
| <b>3 ASPECTOS TEÓRICOS E ESTRUTURAIS ACERCA DO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL.....</b>  | <b>31</b> |
| 3.1 A OMISSÃO INCONSTITUCIONAL E A DIMENSÃO OBJETIVA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS.....  | 32        |
| 3.2 DESENVOLVIMENTO HISTÓRICO DO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL .....   | 37        |
| 3.2.1 <i>Pressupostos, conceito e objetivos .....</i>  | <i>42</i> |
| 3.2.2 <i>Transconstitucionalismo e o ECI no direito comparado .....</i>  | <i>45</i> |
| 3.3 SENTENÇAS ESTRUTURAIS .....  | 50        |
| 3.3.1 <i>Judicialização da política, ativismo judicial e definição da agenda governamental .....</i>                             | <i>52</i> |
| 3.4 INSTRUMENTOS PROCESSUAIS: MONITORAMENTO E SUPERAÇÃO DE UM ECI .....  | 56        |
| <b>4 ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL E NOVA POLÍTICA PÚBLICA AMBIENTAL BRASILEIRA.....</b>                                     | <b>59</b> |
| 4.1 ARRANJOS INSTITUCIONAIS E A PAUTA AMBIENTAL: A NOVA POLÍTICA AMBIENTAL BRASILEIRA EM APONTAMENTOS E NÚMEROS .....            | 60        |
| 4.2 A INCONSTITUCIONALIDADE NA NOVA POLÍTICA AMBIENTAL BRASILEIRA .....  | 68        |
| 4.2.1 <i>Do direito à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado .....</i>  | <i>69</i> |
| 4.2.2 <i>Da proteção deficiente: falhas estruturais e violações sistêmicas aos direitos fundamentais.....</i>                    | <i>70</i> |
| 4.3 A DECLARAÇÃO DO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL .....  | 75        |
| 4.3.1 <i>Risco de congestionamento da Corte Constitucional com tutelas individuais e adequação dos remédios estruturais.....</i> | <i>75</i> |

|   |           |
|---|-----------|
| 4.4 POLÍTICA AMBIENTAL E ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL: DESAFIOS PARA O AMANHÃ..... | 78        |
| <b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>  | <b>81</b> |
| <b>REFERÊNCIAS .....</b>  | <b>84</b> |
| <b>ANEXOS .....</b>   | <b>98</b> |
| ANEXO A – CAPTURA DE TELA DO ACERVO PROCESSUAL DO STF EM 28 DE MARÇO DE 2021.....       | 99        |

## 1 INTRODUÇÃO

A existência do estudo de políticas públicas se desenvolveu com a própria promoção do Estado enquanto instituição garantidora do bem estar social. Assim, estas se tornaram figuras centrais na construção de programas e ações governamentais para a concretização de direitos e garantias, sobretudo, após a 2ª Guerra Mundial (CAPELLA; GONÇALVES, 2018). Dessa forma, as políticas públicas são objeto de estudos de diversas ciências por seu potencial transformador da sociedade, o que a torna cada vez mais complexa e diversa.

Não raras vezes, uma política pública cresce de tal forma que dela surgem novas políticas e assim ocorre com a questão ambiental. A política pública acerca do meio ambiente é ampla e complexa, de modo que, possui diversos ramos, entretanto, inter-relacionados. Isto posto, compreender a política ambiental brasileira requer, antes de tudo, o entendimento dos processos decisórios que envolvem as políticas e, por conseguinte, a discussão da finalidade destas sob a ótica constitucional considerando o impacto de suas diretrizes/ações na proteção de direitos e garantias.

Nessa perspectiva, a política ambiental brasileira tem sido objeto de controversa análise de sua efetividade e legitimidade nos últimos anos (ALVES, 2020). Logo, num cenário no qual há um notório agravamento de todos os indicadores ambientais (CAPELARI ET AL., 2020) sem que haja, contudo, uma resposta governamental adequada aos problemas, torna-se imperioso promover a análise acerca do dever do Estado em garantir um mínimo existencial para a concretização de direitos fundamentais ou, em outros termos, efetivar a dimensão objetiva destes. Isto posto, tal dever se exterioriza com a execução de políticas públicas que assegurem uma proteção adequada aos bens jurídicos tutelados que, no caso da política ambiental, destacam-se o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à saúde.

Todavia, numa conjuntura de violações sistêmicas e generalizadas aos direitos fundamentais que são atestadas por dados, tais como números do desmatamento, de queimadas, de emissões de carbono e de registros de agrotóxicos veiculados por órgãos governamentais de gestão sanitária e ambiental, surge importante questão quanto à correta categorização de tais violações se estas são lícitas, porém ilegítimas constitucionalmente, uma inconstitucionalidade “legiscêntrica”, na perspectiva da mera inconformidade da lei com o texto constitucional, ou uma série de ações e omissões reiteradas, quer isoladas ou não, que surgem de uma falha estrutural de uma política. É acerca da última categorização que este trabalho se debruçará para analisar a nova política ambiental brasileira, sua eventual inconstitucionalidade e a existência de um Estado de Coisas Inconstitucional (ECI).

A tese do Estado de Coisas Inconstitucional foi apreciada no âmbito do Supremo Tribunal Federal (STF) na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 347. A adoção desse estado em um caso concreto no Brasil lançou um novo olhar do Judiciário acerca da sua participação no gerenciamento, execução e fiscalização de políticas públicas que visem resguardar os direitos e garantias fundamentais. Com o reconhecimento dessa teoria existe, hoje, no ordenamento jurídico nacional, mais uma modalidade de inconstitucionalidade (MAGALHÃES, 2019).

Nesse contexto, à luz da teoria do estado de coisas inconstitucional, surge o questionamento: a nova política pública ambiental brasileira configura uma falha estrutural do Estado que viola sistematicamente e de forma generalizada os direitos fundamentais à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado?

Em razão do seu aspecto inovador no ordenamento brasileiro, aplicar o modelo teórico do ECI a uma situação concreta possibilitará uma compreensão científica e prática do tema ao verificar, além da aplicabilidade da teoria em relação à nova política pública ambiental, os seus efeitos a partir de três dimensões: a legislativa, a política e a jurídica.

Na dimensão legislativa, a pesquisa do tema propiciará aprofundamentos em relação à legislação e às proposições legislativas sobre a política ambiental, buscando-se entender se o teor da atual legislação, dos projetos em andamento e a própria omissão legislativa implicam na lesão e, conseqüentemente, não concretização dos preceitos fundamentais constitucionais sobre o direito à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Por sua vez, na dimensão política, a análise do tema suscitará, a partir da ótica da constitucionalidade, questionamentos acerca dos dados ambientais e seus contextos sócio-políticos e os possíveis impactos disto na gestão governamental do meio ambiente.

Por fim, na dimensão jurídica, o estudo do tema viabilizará a discussão do reconhecimento do estado de coisas inconstitucional e o objeto das decisões judiciais decorrentes disso, bem como da possível colisão com o princípio da separação dos poderes e legalidade. Por outro lado, promoverá a elaboração de apontamentos acerca do papel institucional do STF como coordenador de políticas públicas e a efetividade processual do reconhecimento desse estado.

Desse modo, ao propor um estudo acerca da inconstitucionalidade de um Estado de Coisas, esta pesquisa pressupõe, em primeiro plano, a existência de um conjunto de atos e ações que criam uma política pública sobre um determinado assunto e, em segundo plano, que este conjunto de atos e ações confrontam as determinações constitucionais. Dessarte, este trabalho objetiva demonstrar a existência de um Estado de Coisas Inconstitucional ambiental no Brasil

e, para isso, buscará caracterizar a nova política pública ambiental brasileira identificando as principais legislações, proposituras e omissões legislativas sobre o tema. Ainda, aplicará a teoria do Estado de Coisas Inconstitucional ao caso concreto para identificar as características que o configuram em relação ao direito fundamental à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e; por fim, examinará o papel institucional do Supremo Tribunal Federal (STF) como coordenador de políticas públicas e as principais implicações do reconhecimento do estado de coisas inconstitucional.

Para tanto, este trabalho estará estruturado em três capítulos. O primeiro capítulo explicita o processo de formulação de políticas públicas, apresentando as principais teorias e metodologias da área para facilitar a identificação de uma política ambiental e, por consequência, de uma nova política.

Por sua vez, o segundo capítulo trata dos aspectos teóricos e estruturais que embasam a teoria do Estado de Coisas Inconstitucional em suas principais questões, tais como seu desenvolvimento histórico, conceito, pressupostos, a discussão acerca da omissão inconstitucional sob a ótica da dimensão objetiva dos direitos fundamentais, o processo estrutural e as principais críticas acerca da efetividade da ADPF 347, legitimidade e possibilidade da aplicação teórica da tese no Brasil.

Por fim, no terceiro capítulo será abordada a conjuntura política e fática brasileira acerca da nova política com a demonstração, em figuras e quadros, de indicadores ambientais, orçamentários, legislativos e processuais acerca do tema, discutindo-se se tal cenário é suficiente para constatar um quadro de ECI, bem como quais são os desafios atuais e futuros da tese do ECI no Brasil.

Do exposto, nota-se a relevância acadêmica, jurídica e social desta pesquisa, uma vez que, busca-se demonstrar o cabimento de controle concentrado e a técnica do ECI como um instrumento de defesa de direitos e concretização de políticas públicas diante uma conjectura de falhas estruturais do Estado seguidas de violações sistemáticas e generalizadas aos direitos fundamentais que põe em risco a saúde e o meio ambiente.

Quanto à metodologia, este trabalho destinou-se a ser uma pesquisa jurídica transdisciplinar, posto que se utiliza, também, do conhecimento de ciência sociais e ambientais e utilizou o método dedutivo e histórico evolutivo, esse que tem como principal característica partir de premissas gerais, aqui compreendidas como princípios, leis ou teorias consideradas verdadeiras, com o objetivo de explicar o conteúdo de premissas particulares da pesquisa científica e este que promove a comparação normativa de dispositivos jurídicos ao decorrer do tempo para se compreender o contexto sociocultural (MARCONIS; LAKATOS, 2003).

Ainda, no que concerne à técnica de pesquisa, Marconi e Lakatos (2003, p. 174) aduzem: “técnica é um conjunto de preceitos ou processos de que se serve uma ciência ou arte; é a habilidade para usar esses preceitos ou normas, a parte prática. Toda ciência utiliza inúmeras técnicas na obtenção de seus propósitos”.

A técnica de pesquisa utilizada foi a documental e a bibliográfica. A primeira utiliza materiais ainda não analisados sob o enfoque científico e que pode ser objeto de discussão. Por sua vez, a segunda engloba todas as bibliografias já publicadas e permite ao pesquisador conhecer e analisar contribuições passadas sobre o tema estudado para que se obtenha um novo enfoque quanto à pesquisa (MARCONI; LAKATOS, 2003).

Na pesquisa documental, os dados foram colhidos através de consultas a arquivos públicos, arquivos particulares e fontes estatísticas e compreenderam documentos oficiais, publicações parlamentares, publicações administrativas governamentais, documentos jurídicos e documentos estatísticos. Por outro lado, na pesquisa bibliográfica, os dados foram oriundos da imprensa escrita e publicações e abrangeram, jornais, doutrinas jurídicas, livros, teses, monografias, dissertações, pesquisas e palestras transcritas. Em ambos os casos, o tratamento dos dados ocorreu a partir de uma abordagem quanti-qualitativa e estatística, ao passo em que foi realizada a análise de dados estatísticos judiciais, e do método procedimental histórico-comparativo, uma vez que, buscou identificar os objetos analisados e caracterizá-los de modo subjetivo.

Os documentos e dados analisados foram selecionados a partir da adoção de critérios objetivos de inclusão e exclusão. Tais critérios foram distinguidos entre temporais, científicos e qualitativos no qual foi estabelecido, respectivamente, a janela temporal de análise de dados e documentos, os parâmetros que possibilitassem a imparcialidade na análise das informações e a adequação dos dados e documentos com o objeto de estudo proposto.

Em vista disso, restou estabelecido que o intervalo de tempo analisado corresponderia ao mínimo de cinco anos e máximo de vinte anos a contar, retroativamente, da data da pesquisa e, quanto ao critério científico, se estabeleceu as seguintes afirmações para a seleção: a) Os dados e documentos são de fonte legítima, aqui compreendidas como órgãos governamentais e não governamentais de notória reputação; b) Os documentos e dados foram revisados por pares e seguiram critérios metodológicos científicos demonstrados pelos autores dos documentos e dados e; c) Os dados e documentos não apresentam relevantes controvérsias arguidas e demonstradas por terceiros. Por fim, o terceiro critério contemplava a seguinte afirmação: existe pertinência temática dos dados e dos documentos com o objeto da pesquisa. A resposta contrária

a quaisquer dos parâmetros dos critérios implicou na exclusão de dados por apresentarem vícios quanto à imparcialidade e aceitação científica.

Os dados foram coletados são oriundos de bancos de dados públicos do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), do STF, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Tais dados foram adaptados pelo autor deste trabalho através do programa Microsoft Excel e, por fim, convertidos em figuras.

## **2 APONTAMENTOS SOBRE O PROCESSO DE FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

A Constituição Federal de 1988 (CF) inaugurou um novo tratamento às políticas públicas. A perspectiva da positivação de uma constituição programática, que assume um compromisso com o povo na consecução de direitos fundamentais e sociais, põe o Estado na condição de prestador. Logo, não basta ao Estado abster-se, em um agir negativo, de atentar contra os direitos individuais, este agora também é responsável pela promoção dos direitos sociais através de um agir positivo (BARACHO; SOUZA, 2017).

Em razão disto, a constitucionalização de direitos sociais tornou-se ampla a partir das reformas econômicas do pós 88, estas que promoveram um novo aspecto ao Estado Social, destacando-se a importância das políticas públicas na manutenção dos direitos sociais e de terceira geração, nesse sentido aduz Baracho e Souza, (2017, p. 31):

As modificações introduzidas por meio das reformas constitucionais (pós-CF/88) perante o ordenamento jurídico brasileiro garantiram uma nova feição ao Estado Social, envolvido por novas demandas engendradas pelo processo de democratização, principalmente voltadas à garantia de um Estado mínimo, uma legislação pró-mercado com a liberalização da economia, além da ampla proteção dada aos direitos sociais com a criação, manutenção e expansão das chamadas políticas sociais implementadas no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) que abarcaram diversos setores da sociedade.

Do exposto, compreender os aspectos ontológicos do estudo das políticas públicas são de fundamental importância para o regular desenvolvimento do que seria uma Teoria do Estado de Coisas Inconstitucional. Assim sendo, o tema de políticas está em constante evolução e diversos são os teóricos que tentam conceituar essa área e apresentar métodos para compreendê-la, sobretudo diante da complexidade moderna das relações governamentais.

Enquanto área de conhecimento, Souza (2006) aponta a década de 50, no Estados Unidos da América (EUA), como o cenário de qual germinaram os primeiros estudos sobre políticas públicas, possuindo como abordagem, em primeiro plano, o papel do Estado na produção de política e, por consequência, as ações dos governos. Schmidt (2008) elucida que o estudo das políticas públicas abrange três dimensões distintas, mas que dialogam, quais sejam: a institucional, a processual e a material, que, por sua vez, respectivamente, abordam a estrutura do sistema político-administrativo, os processos da dinâmica política existente entre as relações de poderes e, no aspecto material, a ação prática dos governos através das políticas.

## 2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEITO E ABORDAGENS METODOLÓGICAS

Não existe um único conceito do que são políticas públicas. Schmidt (2008) pondera que o conceito remete aos problemas da *polis*, na distinção do público e do privado. Todavia, aduz que o público também se distingue do estatal, posto que é possível a existência de entidade pública não estatal. Assim sendo, as políticas públicas têm sido compreendidas em seu contexto ora como um campo de atividade, ora como projeto político.

Souza (2006, p. 24) acerca das principais contribuições conceituais leciona que:

Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como o que o governo escolhe fazer ou não fazer.

Percebe-se que os conceitos não são excludentes, mas se complementam em torno de que as políticas públicas são um conjunto de ações, de fazer ou de não fazer, direcionadas a um fim específico, que, no âmbito governamental, presume-se ser o interesse público. As políticas públicas orientam a ação estatal e indicam as intenções do governo sobre os assuntos da *polis*. Nesse sentido, adota-se, neste trabalho, o conceito abrangente apresentado por Fonte (2015, p.57):

Em conclusão, o conceito aqui proposto de política pública pode ser sintetizado da seguinte maneira: políticas públicas compreendem o conjunto de atos e fatos jurídicos que têm por finalidade a concretização de objetivos estatais pela Administração Pública. Assim, a política pública pode ser decomposta em normas abstratas de direito (e.g., Constituição, leis estabelecendo finalidades públicas), atos administrativos (e.g., os contratos administrativos, as nomeações de servidores públicos para o desempenho de determinada função, os decretos regulamentando o serviço etc.), a habilitação orçamentária para o exercício do dispêndio público e os fatos administrativos propriamente ditos (e.g., o trabalho no canteiro de obras, o atendimento em hospitais públicos, as lições de professor em estabelecimento de ensino, etc.).

A metodologia própria do estudo das políticas públicas se diferencia daquelas propostas pelo direito e pela ciência política, estes que, respectivamente, privilegiam o formalismo legal e a dinâmica das instituições políticas. A abordagem das políticas públicas preocupa-se com a maneira pelo qual surgem os problemas e as soluções, logo, é o processo existente entre estes que caracteriza o objeto do estudo.

Parsons (2007, p.90), sobre o estudo desses processos faz uma distinção pertinente do desenvolvimento das abordagens metodológicas a partir da categorização entre a análise “do processo de políticas” e “para o processo de políticas”. Ao passo em que a primeira está

relacionada com a análise de uma política específica e seus desdobramentos, a segunda teoriza a geração de informações que possam auxiliar o *policy makers* e que se relacionam com a ideia da racionalidade limitada dos agentes com poder político decisório (SOUZA, 2006).

Na “análise para o processo”, Parsons (2007) aponta, ainda, uma perspectiva crítica da “análise sobre o processo”, que busca produzir conhecimento sobre o processo de formulação de políticas públicas, campo em que se desenvolve as principais construções teóricas sobre o tema e no qual se busca fundamentos para este trabalho.

Capella e Gonçalves (2018) apontam que há uma organização didática que divide o desenvolvimento das abordagens em dois momentos distintos. A primeira fase, que engloba o período posterior aos primeiros estudos sobre o campo, restou caracterizada por uma ótica tecnocrata em que os estudos buscavam oferecer respostas à crescente necessidade governamental de conhecimentos e habilidades sobre políticas públicas, sobretudo pelo contexto social do período da II Guerra Mundial e do pós guerra (1940-1950). A perspectiva da primeira fase ignorou a complexidade dos problemas públicos em seus elementos políticos e sociais, que não são completamente compreendidos dentro de uma modelagem matemática e racionalista das políticas públicas.

Na segunda fase, que tem início a partir de 1990, há uma percepção de uma superação da guinada analítica que caracterizou a primeira e o surgimento de uma “guinada argumentativa”. Com ênfase no papel das ideias, novos elementos como interesses, papel das instituições, atores políticos e sociais, comunidades e subsistemas, fizeram surgir novas abordagens metodológicas, denominadas de “abordagens sintéticas” (CAPELLA; GONÇALVES, 2018).

Considerando o exposto, Barcelos (2013) aduz que três correntes preponderantes emergem enquanto abordagens sintéticas. A teoria dos múltiplos fluxos de Kingdon, a teoria do equilíbrio pontuado de Baumgartner e Jones e a teoria do modelo das coalizações de defesa de Sabatier e Jenkins-Smith. São teorias que se completam, mas que possuem enfoques distintos do ponto de partida das análises.

A teoria do equilíbrio pontuado busca compreender os motivos determinantes da estabilidade e os processos de mudança da agenda política. Parte da premissa de que há fatores que condicionam a atenção dos tomadores de decisões e que, eventualmente, podem ocasionar uma mudança incremental ou uma ruptura da agenda. Para esse modelo, o processo de políticas públicas ocorre entre atores anteriores aos tomadores de decisões formais (BARCELOS, 2013).

O modelo das coalizações de defesa evidencia a análise do processo de formulação de políticas públicas num cenário de diversidade de atores em conflitos, partindo da ideia da existência de subsistemas nos quais são gestadas as políticas, mesma ideia defendida na teoria do equilíbrio pontuado. O modelo enfatiza os valores subjetivos que influenciam o processo e aponta que os atores, no processo de formulação de políticas, criam uma estrutura de coalização com aliados que compartilham do mesmo sistema de ideias. Nesse modelo, as políticas públicas passam a ser compreendidas como traduções de crenças (BARCELOS, 2013).

Por sua vez, a teoria dos múltiplos fluxos, desenvolvida por Kingdon, compreende o processo de definição da agenda governamental. O modelo de Kingdon (2014) situa-se, sobretudo, nos estágios pré-decisórios das políticas públicas, mas hoje entende-se que é aplicável a todo o processo de formulação destas (CAPELLA E GONÇALVES, 2018). Este trabalho utiliza, para a análise sobre a nova política pública ambiental brasileira, do modelo teórico de Kingdon (2014).

O modelo de Kingdon se revela adequado para entender o estágio pré-decisório, que abrange a definição da agenda (*agenda-setting*) e as alternativas para formulação das políticas (*policy formulation*). No entanto, não há prejuízos na contribuição de outras abordagens metodológicas para atingir um amplo entendimento do ciclo das políticas públicas no Brasil.

## 2.2 MODELO DOS MÚLTIPLOS FLUXOS DE KINGDON

Kingdon (2014) desenvolveu sua pesquisa no contexto estadunidense. Todavia, o modelo tem sido empregado nos mais distintos contextos institucionais, políticos, econômicos e sociais no mundo. Há, inclusive, resultados concretos de sua viabilidade metodológica, tal como demonstra Jones et al. (2016, p. 19):

The variety of publication outlets and author institutional affiliations, as well as the increase in number of publications since 2000 identified in this analysis, indicate that MSA is both prolific and widely disseminated. MSA applications regularly appear in journals that self-identify as interdisciplinary (e.g., *Social Science Quarterly & Governance*), generalist public administration and public policy outlets (e.g., *Public Administration*, *Journal of European Public Policy*, *Policy Studies Journal*, *Policy Sciences*), and mainstream political science journals (e.g., *Political Research Quarterly*, *Journal of Politics*). Multiple international publications with various region-specific outlets (e.g., *Australian Journal of Political Science*, *Scandinavian Political Studies*) also consistently publish MSA applications. Overall, our coding scheme yielded applications published in 165 different peer-reviewed journals [...].<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Tradução nossa: “A variedade de meios de publicação e afiliações institucionais dos autores, bem como o aumento no número de publicações desde os anos 2000 identificados nesta análise, indicam que o modelo dos múltiplos fluxos é prolífico e amplamente disseminado. As aplicações do modelo dos múltiplos fluxos aparecem regularmente em periódicos que se identificam como interdisciplinares (por exemplo, *Social Science Quarterly* &

Ainda, partindo-se de outro recorte, Jones et al. (2016) colheu dados acerca da distribuição das aplicações do modelo dos múltiplos fluxos em diferentes países, concluindo por verificar a ocorrência da abordagem de Kingdon em diversos contextos nacionais, totalizando sessenta e cinco países, inclusive da América do Sul:

[...] Using similar qualitative coding as the previous policy domain category, within the 311 MSA applications we identified 482 discrete country codes dispersed across 65 different countries. Seventy-eight percent of the 482 country codes included Western democracies in either Europe (n = 205) (e.g., Huntjens, Pahl-Wostl, & Grin, 2010) or North America (n = 167) (e.g., Anderson, Box-Steffensmeier, & Sinclair-Chapman, 2003; Ness, 2010) (see Figure 5). Despite this sizeable majority, a significant amount of MSA studies have examined areas outside of North America and Europe (n = 105), including Oceania (e.g., Aberbach & Christensen, 2001), Asia (Steiner-Khamsi, 2006), Africa (Bird et al., 2010), and South America (e.g., Okma et al., 2010) (JONES ET AL., 2016, p. 20-21).<sup>2</sup>

Percebe-se que há um indicativo da experiência exitosa do modelo dos múltiplos fluxos na análise de políticas públicas. Capella e Gonçalves (2018) explicitam que esse resultado se dar em razão de que o modelo de Kingdon (2014) possui como um dos pressupostos básicos a ideia de que os governos são “anarquias organizadas”. Neste pressuposto, as ambiguidades, competição por atenção, as limitações do campo argumentativo e a dinâmica da rapidez das tomadas de decisões são elementos caracterizantes.

Kingdon (2014) busca compreender como e quando uma questão se torna importante para um governo e, a partir disso, entende as políticas públicas como um conjunto que resulta de quatro processos: a definição de uma agenda, a delimitação de alternativas para a formulação de políticas públicas, a escolha da alternativa e, por fim, a implementação da decisão. Esses processos compreendem elementos como as ideias, a ação individual e a dinâmica de redes e comunidades de políticas e considera que as instituições tornam as coisas possíveis, no entanto, são as pessoas que fazem as políticas acontecerem.

---

*Governance*), administração pública generalista e órgãos de política pública (por exemplo, Administração Pública, *Journal of European Public Policy*, *Policy Studies Journal*, *Policy Sciences*) e principais jornais de ciência política (por exemplo, *Political Research Quarterly*, *Journal of Politics*). Múltiplas publicações internacionais com vários veículos específicos da região (por exemplo, *Australian Journal of Political Science*, *Scandinavian Political Studies*) também utilizam o modelo dos múltiplos fluxos de forma consistente. No geral, nosso esquema de codificação verificou a aplicação em 165 diferentes periódicos revisados por pares [...].”

<sup>2</sup> Tradução nossa: “[...] Usando codificação qualitativa semelhante à categoria de domínio de política anterior, nas 311 aplicações do modelo dos múltiplos fluxos, identificamos 482 códigos de regiões distintas, espalhados por 65 países diferentes. Setenta e oito por cento dos 482 códigos de país incluíam democracias ocidentais na Europa (n = 205) (HUNTJENS, PAHL-WOSTL, & GRIN, 2010) ou na América do Norte (n = 167) (ANDERSON, BOX-STEFFENSMEIER, SINCLAIR-CHAPMAN, 2003; NESS, 2010). Apesar desta grande maioria, uma quantidade significativa de estudos sobre o modelo dos múltiplos fluxos examinou áreas fora da América do Norte e Europa (n = 105), incluindo Oceania (ABERBACH e CHRISTENSEN, 2001), Ásia (STEINER-KHAMSI, 2006), África (BIRD ET AL., 2010) e América do Sul (OKMA ET AL., 2010) (JONES ET AL., 2016, p. 20-21).”

Portanto, o autor concebeu a atividade governamental como o resultado de três fluxos, relativamente independentes entre si, que juntos possibilitam a mudança na agenda política de modo que uma determinada questão poderá integrá-la. Logo, de que modo tais elementos afetam estes fluxos e qual o momento em que isso ocorre são questionamentos fundamentais para este modelo (CAPELLA; GONÇALVES, 2018).

### 2.2.1 A definição da agenda governamental

Kingdon (2014) conceitua a agenda governamental como um conjunto de assuntos que, vinculados a certos atores e instituições, focalizam a atenção do governo em um certo período. É necessário salientar que tais assuntos são questões em potencial, mas quais critérios determinam a ascensão de questões à agenda governamental? Para explicar isto, Kingdon (2014), entendendo que nem toda questão torna-se política, deduz a existência de uma “agenda decisional”, que não se confunde com a governamental, mas que a esta se integra.

Dedicando-se ao estudo do processo que ocorre na agenda decisória, Kingdon (2014) teoriza a existência de três fluxos determinantes. Estes fluxos são compostos pelas dimensões dos problemas (*problems*), das alternativas ou soluções (*policies*) e da política (*politics*).

O primeiro fluxo, denominado de *problems*, busca explicar quando as questões se tornam um problema, posto que, há uma limitação natural de que as pessoas não podem concentrar esforços em todas as questões. Nesse contexto, é de se concluir que os agentes selecionam algumas questões, ao passo em que ignoram outras (KINGDON, 2014).

Para Kingdon (2014), questões são fatos/situações percebidas pela sociedade, mas que não recebem atenção governamental, tornando-se um problema somente quando os formuladores de políticas acreditam que devem fazer algo a respeito. As questões não se tornam automaticamente problemas, logo, há um espaço de discricionariedade na definição dos problemas, posto que sempre há um elemento perceptivo e interpretativo das questões.

Por conseguinte, elucida Capella (2007, p. 91) que:

Do ponto de vista da estratégia política, a definição do problema é fundamental. A forma como um problema é definido, articulado, concentrando a atenção dos formuladores de política pode determinar o sucesso de uma questão no processo altamente competitivo de *agenda-setting*.

No segundo fluxo, descrito como *policy stream*, Kingdon (2014) aborda o conjunto de soluções e alternativas que estão disponíveis para um determinado problema. O autor utiliza a analogia do “caldo primitivo” e da “seleção natural” para descrever a dinâmica desse fluxo. As

ideias originadoras de soluções e alternativas emergem de comunidades e flutuam em um caldo primitivo de políticas governamentais. No surgimento deste caldo, as ideias se transformam e durante o processo de seleção, somente as que possuem maior viabilidade operacional e melhor aceitação surgem como alternativas para os participantes do processo decisório.

As comunidades são compostas por diversos atores que partilham interesses e preocupações sobre uma área. São formadas por especialistas, parlamentes, assessores, pesquisadores, funcionários públicos, entre outros. Kingdon (2014) leciona que, frequentemente, as ideias são mais importantes na escolha de uma alternativa do que a influência de grupos de pressão e assim aduz:

Political scientists are accustomed to such concepts as power, influence, pressure, and strategy. If we try to understand public policy solely in terms of these concepts, however, we miss a great deal. The content of the ideas themselves, far from being mere smokescreens or rationalizations, are integral parts of decision making in and around government (KINGDON, 2014, p. 125).<sup>3</sup>

No segundo fluxo as coalizações são construídas através da difusão e persuasão das ideias, por outro lado, no terceiro fluxo impera a barganha e a negociação política como características fundamentais das construções de pactos. O terceiro fluxo é a dimensão política (*politics stream*) e é composto de três elementos que exercem influência sobre a agenda governamental: clima ou humor nacional, forças políticas organizadas e mudanças estruturais (KINGDON, 2014).

O clima ou humor nacional surge do compartilhamento de questões comuns por diversas pessoas em certo espaço de tempo, ou seja, aceitabilidade da população em relação a novas políticas. O humor nacional, num primeiro momento, possibilita que os participantes dos processos decisórios percebam se há um ambiente propício para a promoção de ideias (CAPELLA, 2007).

Por sua vez, as forças políticas organizadas, são exercidas, sobretudo, por grupos de pressão. Tais grupos sinalizam a existência ou não de conflitos políticos acerca de uma questão e indicam se uma proposta será ou não vantajosa ao governo, ainda que haja custos durante o processo.

---

<sup>3</sup> Tradução nossa: “Os cientistas políticos estão acostumados a conceitos como poder, influência, pressão e estratégia. Se tentarmos entender as políticas públicas apenas em termos desses conceitos, no entanto, perderemos muito. O conteúdo das próprias ideias, longe de serem meras cortinas de fumaça ou racionalizações, são partes integrantes da tomada de decisão dentro e ao redor do governo (KINGDON, 2014, p. 125).”

Por fim, o terceiro elemento são as mudanças estruturais que compreendem as mudanças do próprio governo, mudanças de competência e de pessoal em cargos e funções estratégicas na administração direta e indireta, mudanças na composição do Congresso e outras. Nessas circunstâncias, o início de um novo governo possibilita um dos momentos mais sensíveis às mudanças, seja para possibilitar ou para bloquear o acesso de questões à agenda.

### 2.3 A CONVERGÊNCIA DOS FLUXOS (*COUPLING*) E A MUDANÇA DA AGENDA GOVERNAMENTAL BRASILEIRA

Conforme Capella (2007), quando reunidos os três fluxos, surge o momento favorável para a mudança, o que permite que questões ascendam à agenda. Kingdon (2014) denomina esse momento como *policy windows* (janela de oportunidades) e faz a ressalva de que a oportunidade de mudança, propriamente dita, surge no momento em que um problema recebe a atenção de um governo ou quando ocorre mudanças no fluxo da política. O fluxo das alternativas ou soluções não exerce influência direta na agenda, sendo este fluxo relevante no momento em que os problemas e as demandas políticas criam oportunidades para as ideias.

Com as janelas abertas, surge o que Kingdon (2014) chama de *coupling* ou junção de fluxos. Na junção dos fluxos há um problema reconhecido, uma solução disponível e uma condição política vantajosa. Nesse momento, entra em cena a figura dos atores, em especial dos *policy entrepreneurs* (empreendedores de políticas), no processo de definição da agenda e formulação de políticas públicas. Kingdon (2014, p. 179) descreve os empreendedores de políticas como “[...] Advocates who are willing to invest their resources time, energy, reputation, money to promote a position in return for anticipated future gain in the form of material, purposive, or solidary benefits.”<sup>4</sup>

Esses atores, que podem ser visíveis ou invisíveis, são especialistas em aproveitar oportunidades para defender os próprios interesses e isso explica porque certas questões conseguem receber mais atenção que outras. Na esfera governamental, sem desconsiderar outros agentes como senadores, deputados, ministros, assessores, representantes de grupos de interesses, entre outros, o Presidente exerce o poder de maior influência e visibilidade (KINGDON, 2014).

---

<sup>4</sup> Tradução nossa: “[...] Defensores que estão dispostos a investir seus recursos, tempo, energia, reputação, dinheiro para promover uma posição em troca de ganhos futuros antecipados na forma de importantes vantagens ou benefícios”.

Paralelamente, Kingdon (2014, p. 62) observa que as alianças políticas eleitoral são peças fundamentais que também influenciam a composição da agenda governamental:

One part of elections-campaigns and campaign promises-might affect governmental policy agendas. As a part of attracting groups and individuals during a campaign, presidential candidates promise action on many policy fronts. Once in office, it is possible that these promises rather directly affect the agendas of new administrations, partly because presidents and their close aides believe in their stated policy goals and want to see them advanced. But there is also at least an implicit exchange involved-support for the candidate in return for action on the promises. Politicians may feel constrained to deliver on their part of the bargain, and supporters attempt to hold them to their promises.<sup>5</sup>

Do exposto, é necessário demonstrar os indícios da convergência dos fluxos e, por conseguinte, a ascensão à agenda governamental brasileira de uma nova política ambiental. Assim sendo, é importante salientar que a política ambiental brasileira não surgiu do acaso, ela possui raízes históricas em seu desenvolvimento. Monosowski (1989) explica este desenvolvimento abordando quatro fases de desenvolvimento da política ambiental brasileira, sendo a última referente ao objeto de estudo deste trabalho.

É válido salientar que o modelo do Estado Brasileiro se fundou na noção do Estado Social, caracterizado pela promoção do bem comum através da assistência geral e econômica. Neste modelo, o Estado institucionalizou o dever de prestação de direitos sociais e de terceira geração, limitando o monopólio estatal às atividades econômicas essenciais, promovendo diretamente, por outro lado, as políticas de efetivação dos compromissos constitucionais. Nesse sentido, aduz Baracho e Souza (2017, p. 35) que:

O Estado brasileiro, construído nesses moldes, garante a criação e execução de políticas públicas no setor econômico e social para a manutenção dos direitos sociais e dos chamados direitos de “terceira geração”, que passaram a ser responsabilidade do Estado, como a educação, saúde, assistência e previdência social, meio ambiente, patrimônio cultural, dentre outros.

É nesse contexto que se desenvolveu o atual estágio da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), positivada na lei 6.938 de 31 de agosto de 1981. Esta política absorveu as bases das fases anteriores (da administração de recursos naturais, do controle de poluição industrial e do planejamento ambiental) e inaugurou, no Brasil, um novo modelo de gestão dos

---

<sup>5</sup> Tradução nossa: “Uma parte das eleições - campanhas e promessas de campanha - pode afetar as agendas das políticas governamentais. Como parte da atração de grupos e indivíduos durante uma campanha, os candidatos presidenciais prometem ação em muitas frentes políticas. Uma vez no cargo, é possível que essas promessas afetem diretamente as agendas das novas administrações, em parte porque os presidentes e seus assessores acreditam em suas metas políticas declaradas e desejam que sejam promovidas. Mas também há pelo menos uma troca implícita envolvida - apoio ao candidato em troca de ação quanto às promessas. Os políticos podem se sentir constrangidos a cumprir sua parte do acordo e os apoiadores tentam cumpri-los.”

recursos naturais e de defesa do meio ambiente. Posteriormente, em 1988, a promulgação da Constituição Federal, ao adotar um capítulo específico para o meio ambiente, promoveu a constitucionalização da matéria, prevendo, inclusive a preocupação com as gerações futuras, sendo a única constituição brasileira a tratar da matéria a partir de uma abordagem autônoma e preservacionista.

A PNMA compreende um vasto campo de questões. Agrotóxicos e agronegócio, preservação de nascentes e vegetação nativa, redução da poluição e combate ao desmatamento, energias não renováveis e desenvolvimento sustentável, todos esses temas são questões que envolvem, num campo macropolítico, a agenda ambiental. Ocorre que cada um desses assuntos, além de outros não mencionados, considerados em si mesmo, são passíveis de pesquisas próprias que excedem os limites deste trabalho.

Posto isso, por questões didáticas, será analisado, a priori, a convergência dos fluxos a partir da ótica de duas questões que emergem como urgentes no contexto atual: (i) agrotóxicos e (ii) desmatamento. É importante destacar que tais questões, frequentemente, são interligadas a elementos comuns, assim sendo, podem ou não ocorrerem de forma isolada.

O ponto de partida é o fluxo do *problems*, ou seja, quando a questão ambiental despertou a atenção do governo e se tornou um problema? Na abordagem proposta, um elemento em comum se torna importante peça para a compreensão desse fluxo: o agronegócio<sup>6</sup> e o avanço da fronteira agropecuária, esta aqui entendida como área de expansão da agropecuária sobre o meio ambiente.

As preocupações com o meio ambiente não são novas. Há, ao decorrer do tempo, diversos documentos legais que sistematizam as fases evolutivas da política ambiental brasileira, documentos estes que nasceram da necessidade de se impor uma base regulatória preservacionista. Muito embora seja a década de 30 o marco da regulamentação sobre o tema, Ferreira e Salles (2016) destacam que já existiam atos da Coroa Portuguesa no Brasil que proibiam a devastação dos mangues (1760) e, também, o uso de madeira de lei na construção naval.

Enquanto a primeira fase se caracterizou pela intensa produção regulatória de diplomas que racionalizavam o uso dos recursos naturais, mas de forma setorial, a fase seguinte da política ambiental enfatizou o controle da poluição industrial através da fixação de limites

---

<sup>6</sup> “No Brasil, o termo agronegócio é utilizado para justificar a criação das chamadas cadeias produtivas, com o objetivo de agregar atividades agroquímicas, industriais e comerciais aos cálculos econômicos da agricultura (MENDONÇA, 2015, p. 391)”.

toleráveis de poluição. Por sua vez, o terceiro momento de desenvolvimento da política ambiental abordou o planejamento territorial (FERREIRA; SALLES, 2016).

Com a fase do planejamento territorial (1974) surge o conceito de área crítica de poluição. A adoção deste conceito possibilitou delimitar áreas destinadas às atividades potencialmente poluidoras. Porém, ocorre que tais regulações abrangiam tão somente o espaço urbano, pouco tratando das áreas rurais (FERREIRA; SALLES, 2016).

Atualmente, a fase que se concretiza no PNMA, além de incorporar os avanços dos períodos antecessores, fez prevalecer o aspecto conservacionista da política ambiental, tal como descreve Ferreira e Salles (2016). Porém, tais avanços foram e continuam sendo alvo de críticas e diversas questões são levantadas, de modo que, ao passo em que há atores que defendem uma maior proteção ambiental, existem outros tantos que pautam a flexibilização das regulamentações.

Nesse cenário, com os novos instrumentos protetivos e regulatórios estabelecidos no Brasil, surgem novas questões, atreladas aos interesses do agronegócio, que reprimem a excessiva burocratização ambiental. Nesse sentido, Franco e Pelaez (2016) apontam, a título exemplificativo, expressivas discussões existentes no âmbito da Associação Brasileira dos Defensivos Genéricos (AENDA) e Associação Nacional de Defesa Vegetal (ANDEF), que objetivam a flexibilização da sistemática de registro de agrotóxicos para que seja facilitada a comercialização de tais produtos.

No entanto, tais reivindicações contradizem a realidade acerca da comercialização, posto que, o processo de registro, até então dificultoso, não impediu o aumento do consumo de agrotóxicos no país. Pordeus (2017, p. 22) aponta que o Brasil já alcançou “a triste posição de maior consumidor mundial de venenos” e que em 2009 “ampliamos ainda mais o consumo e ultrapassamos a marca de 1 milhão de toneladas – o que representa nada menos que 5,2 kg de veneno por habitante”.

Ocorre que essas informações demonstram o risco de exposição da população a tais venenos, uma vez que, há nos agrotóxicos uma toxicidade intrínseca prejudicial à saúde e ao meio ambiente. Aduz Pordeus (2017, p. 25) que os efeitos nocivos à saúde podem incluir “alergias; distúrbios gastrintestinais, respiratórios, endócrinos, reprodutivos e neurológicos; neoplasias; mortes acidentais; e suicídios”. Dito isto, é ainda mais preocupante o aumento, no período de 2007 a 2014, de 87% do número de intoxicações exógenas por venenos agrícolas (PORDEUS, 2017).

Por outro lado, conforme descrito por Brito (2019, p. 49), “foi detectada uma preocupante estagnação nos ganhos de produtividade em segmentos vitais do agronegócio”. Tais preocupações se referem, principalmente, à produção de soja e são corroboradas com os dados do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) apresentados no relatório de Projeções do Agronegócio - Brasil 2017/18 a 2027/28:

Essa preocupação é evidenciada pelo fato de que as projeções da produtividade mostram uma relativa estagnação, cuja média nacional fica em torno de 3,0 toneladas por hectare. Está projetada para atingir entre 3,4 e 3,9 toneladas por hectare no próximo decênio (BRASIL, 2018a, p. 37).

Por conseguinte, outra importante questão merece destaque: o avanço da fronteira agropecuária. Nesse contexto de flexibilização de legislações e estagnação da produtividade do agronegócio, elucida Vieira Filho (2016, p. 16) sobre o avanço da fronteira agropecuária que:

As expansões da agropecuária no Mato Grosso (soja, milho, algodão e criação bovina) e da pecuária no Pará (criação bovina) representaram uma ameaça ao desmatamento da Floresta Amazônica de 1990 até meados da década de 2000. Todavia, com a pressão da sociedade civil organizada junto ao setor público, os indicadores de desmatamento foram declinantes após a criação do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAM), em 2004. A maior fiscalização do poder público associada à pressão da sociedade (moratória da soja e ações para responsabilizar a cadeia produtora de carnes na gestão ambiental das propriedades rurais) foram essenciais para o ponto de inflexão da taxa de desmatamento na Amazônia Legal.

Embora animadores, tais dados não refletem mais a realidade, posto que, conforme o INPE (BRASIL, 2020i), o desmatamento da Amazônia legal voltou a crescer, sobretudo a partir de 2013, atingindo em 2020 o maior índice de desmatamento dos últimos dez anos. Tais dados indicam que a conjuntura descrita por Vieira Filho (2016) acerca da efetividade do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAM) encontra-se prejudicada, tendo como causa provável a falta de fiscalização dos poderes públicos, o que encontra respaldo na aparente omissão, que se torna mais evidente a partir de 2015, existente no âmbito federal para com a proteção do meio ambiente.

Assim sendo, as preocupações do agronegócio tornaram-se, a partir das circunstâncias descritas, um problema que, conforme será analisado em conjunto com os demais fluxos, ocupa um espaço na agenda governamental e já irradia efeitos. Vale salientar o que já foi descrito neste trabalho quando da conceituação das políticas públicas, que estas se revelam como ações do governo de fazer ou não fazer algo e que há um espaço de discricionariedade na definição dos problemas, pois as questões demandam interpretações, o que se torna ainda mais evidente

a partir da amplitude normativa dos dispositivos constitucionais programáticos acerca dos direitos sociais.

No segundo fluxo ou *policy stream* reside a dinâmica das “comunidades” que compreendem, por sua vez, as discussões de alternativas e soluções. Nessa ótica, no “preparo” do “caldo primitivo de políticas”, destaca-se a atuação parlamentar. Sobre o tema, dos agrotóxicos, Franco e Pelaez (2016, p. 226) elenca que:

Foi possível identificar o trâmite no Congresso Nacional de mais de trinta e cinco projetos de lei (PLs) em prol da alteração da Lei de Agrotóxicos e de seus regulamentos. Os PLs propõem mudanças semelhantes, como: a concentração da regulação em um só ente público, eliminando-se a atual faceta tripartite entre MAPA, Anvisa e Ibama; a concessão de apoio estatal ao uso de agrotóxicos, notadamente por meio de isenção fiscal; a redução dos estudos exigidos para os pleitos de registros, no intuito de acelerar o trâmite avaliatório para logo se disponibilizar o produto no mercado; o intento em barrar restrições dos entes reguladores ao uso de agrotóxicos rentáveis economicamente; e a tentativa em alterar a denominação legal do insumo para “defensivo agrícola” ou “agroquímico”, eliminando o atual conceito de “agrotóxico”.

Por outro lado, o site da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2020p) aponta a existência de oitenta e três projetos de lei em tramitação que tratam sobre desmatamento. Destes, trinta e nove são proposições relativas aos últimos três anos. No mesmo período anterior, ou seja, entre os anos de 2015 e 2017, houve tão somente dezessete proposições sobre a matéria, o que demonstra um aumento de 57% entre os períodos acima descritos.

Nota-se que há um processo de difusão de ideias sobre tais assuntos e o aumento significativo das proposições legislativas explicita o fenômeno descrito por Capella (2007, p. 92) acerca do efeito *bawndagon* (multiplicador) em que:

As ideias se espalham e ganham cada vez mais adeptos. Assim, o fluxo de políticas (*policy stream*) produz uma lista restrita de propostas, reunindo algumas ideias que sobreviveram ao processo de seleção. Tais ideias não representam, necessariamente, uma visão consensual de uma comunidade política a respeito de uma proposta, mas sim o reconhecimento, pela comunidade, de que algumas propostas são relevantes dentro do enorme conjunto de propostas potencialmente possíveis.

É bem verdade que o fluxo das ideias não depende do prévio reconhecimento de um problema, no entanto, nota-se que, no contexto brasileiro, a intensificação das proposições legislativas coincidem com o mesmo período em que a agenda ambiental se tornou controvertida e explorada por diversos meios de comunicação. Mas o que ocorreu nesse período? Quais mudanças e que atores entraram em cena? São essas inquietações que o terceiro fluxo busca responder.

Quanto ao aspecto do *politics stream*, nota-se que, do ponto de vista do clima ou humor nacional, a mudança de governo favorece uma maior aceitação da opinião pública em relação a novas políticas, o que é vivenciado no Brasil em relação ao último pleito eleitoral de 2018. (KINGDON, 2014). Ainda, as proposições acima descritas, que repercutem no cenário político atual, ganharam destaque a partir da defesa da pauta de desburocratização e flexibilização de leis que tratam do tema, sobretudo, com o avanço da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) que, no ano de 2020, conta com a participação de 284 (duzentos e oitenta e quatro) parlamentares do Congresso Nacional, sendo 39 (trinta e nove) senadores e 245 (duzentos e quarenta e cinco) deputados, o que corresponde, respectivamente, a 48,1% e 47,7% de cada casa legislativa (FPA, 2020). Logo, uma representação de números significativos como os vistos adquire não somente legitimidade, mas grande capital de poder político e exerce forte influência na modificação da agenda governamental.

Nesse contexto, ainda se verifica mudanças ideológicas na composição do Congresso Nacional, bem como diversas nomeações para cargos administrativos do executivo da união, de Ministros, secretários e diretores ligados à causa agropecuária. Essas mudanças possibilitaram um ambiente político “amigo”, ao ponto de haver, inclusive, declarações do Presidente da República, conforme noticiado pelo Estadão (DUARTE, 2019, n.p.), no sentido de assegurar que o governo federal pertence à bancada ruralista.

Portanto, muito embora o aumento preocupante dos índices apresentados tenha tido início a partir de 2015, em especial quanto ao registro de agrotóxicos, foi somente com a conjectura eleitoral do final de 2018 que surgiu a *policy windows* que resultou, no ano de 2019, na junção dos fluxos (*coupling*), nos mesmos termos e contextos já abordados. Posto isso, é notório que existe uma nova agenda governamental sobre política de meio ambiente e que, hoje, já se encontra em plena execução, como será melhor abordado no quarto capítulo deste trabalho.

### 3 ASPECTOS TEÓRICOS E ESTRUTURAIS ACERCA DO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL

O Neoconstitucionalismo inaugurou um novo tempo para a tradição constitucionalista. A superação da “supremacia do parlamento” deu lugar à Constituição, a qual se subordinam todos os poderes, possuindo, inclusive, mecanismos próprios para a sua defesa. Nesse modelo, a Constituição incorporou valores morais e políticos, caracterizados pelo o que se conceitua como materialização da Constituição, o que se torna ainda mais evidente diante da autoaplicabilidade dos direitos fundamentais (MENDES; BRANCO, 2018).

O neoconstitucionalismo, que influenciou toda a concepção da CF de 88, inaugurou, no Brasil, um novo modelo de constitucionalismo que ressignificou a força normativa da constituição, agora direcionada à efetivação material dos direitos fundamentais e superação da mera literalidade da norma, tendo como escopo maior a dignidade da pessoa humana. Nesse sentido, leciona Barroso (2016, p. 20-21) que:

A Constituição passou para o centro do sistema jurídico, desfrutando de uma supremacia que já não é tão somente formal, mas também material, axiológica. Tornou-se a lente através da qual devem ser lidos e interpretados todas as normas e institutos do direito infraconstitucional. Nesse contexto, o direito constitucional passou a ser não apenas um modo de olhar o direito, mas também de pensar e de desejar o mundo: baseado na busca por justiça material, nos direitos fundamentais, na tolerância e na percepção do próximo, do outro, tanto o igual como o diferente.

Os direitos fundamentais, hoje, ultrapassam a simples esfera do formalismo, possuindo uma dimensão objetiva. Porém, esse “*status legal*” não tornou impossível a violação desses direitos, de modo que, frequentemente, o Poder Judiciário tem sido provocado a se manifestar sobre ações e omissões do Estado (MENDES; BRANCO, 2018). Nesse contexto, compreende-se como plano de efetivação da dimensão objetivas direitos fundamentais, as políticas públicas.

Vale salientar que as políticas públicas não são objeto do agir institucional do Poder Judiciário, mas sim de um governo. No entanto, ocorre que, conforme Campos (2019) não demonstrado o interesse e a capacidade de um governo de agir para suprir uma omissão que implica na proteção insatisfatória de direitos fundamentais, surge um quadro permanente de falhas estruturais. Assim sendo, propor a discussão de um ECI envolve discutir, sobremaneira, a relação entre o ativismo judicial e a omissão inconstitucional.

### 3.1 A OMISSÃO INCONSTITUCIONAL E A DIMENSÃO OBJETIVA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

O tema da omissão inconstitucional, que pode ser formal ou material, permeia a principal discussão acerca do ECI. É necessário compreender a lógica da omissão constitucional a partir da intervenção judicial no ciclo das políticas públicas: a definição da agenda, a formulação, a implementação e a avaliação (FONTE, 2015). Nesse contexto, a superação do entendimento de que a omissão inconstitucional não se traduz na pura omissão legal, mas também na falta de efetividade dos direitos fundamentais e sociais, é uma das premissas básicas da Teoria do ECI.

O desenvolvimento da concepção da omissão inconstitucional é histórico e se verifica em diferentes nacionalidades. Diversas Constituições estabelecem instrumentos próprios de controle de constitucionalidade por omissão, sendo destaque as técnicas decisórias desenvolvidas pelas Supremas Cortes da Alemanha e da Itália, ao passo que desenvolveram instrumentos de superação de um estado omissivo inconstitucional e que influenciaram os estudos que norteiam este trabalho (FIGUEIREDO, 2017).

O Tribunal Constitucional Alemão, conforme Campos (2019), construiu duas técnicas acerca da omissão constitucional. A primeira delas é o “apelo ao legislador” (*appellentscheidung*), que consiste no reconhecimento da omissão sem pronúncia acerca da inconstitucionalidade, no qual o Tribunal reenvia a norma ao Legislativo para que este, considerando uma “situação ainda constitucional”, avalie a situação. A segunda técnica, que comumente se confunde com a primeira, preceitua uma declaração de inconstitucionalidade sem decretação da nulidade, autorizando ao Tribunal expedir exortações para que o legislador edite nova regulamentação.

Na Itália, o cenário jurídico era outro, assumindo contornos políticos-reformadores do pós segunda guerra mundial. A Corte Constitucional Italiana desenvolveu a técnica das sentenças manipulativas que, por sua vez, se classificam em três: redutivas, aditivas e substitutivas. Conforme Campos (2019), na primeira é feita distinção entre texto normativo e norma, havendo a alteração de parte do conteúdo da norma sem a respectiva alteração do texto, por sua vez, com a substitutivas, o juiz constitucional julga a inconstitucionalidade, declara a nulidade e formula um novo conteúdo normativo em substituição, por fim, na sentença aditiva, há o reconhecimento de uma lacuna na lei que não deveria existir e sua conseqüente superação do estado omissivo.

A Constituição Federal de 1988 traz o que seria uma omissão normativa inconstitucional em seu art. 103, §2º:

Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade:

[...] *Omissis*

§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.

Nota-se que o texto constitucional positivou o termo medidas, o que não permite, *de per se*, condicionar a hermenêutica à medida legislativa, ou seja, aquela que seria de competência do legislador. Embora haja a explícita menção à omissão tanto em medidas legislativas como em administrativas, a doutrina clássica, de modo inverso, restringe a omissão a um aspecto legalista que, por sua vez, corresponde ao dever de legislar.

Ocorre que essa visão tradicional, hoje, já não é mais unânime, falando-se inclusive em “mito legalista da omissão inconstitucional”. Freitas e Teixeira (2013, p. 147-148) fazem contundente crítica a este mito aduzindo que:

La comprensión legalista del concepto de omisión inconstitucional, limitando su utilización tan sólo a los casos de ausencia de legislación, es inadecuada por dos razones fundamentales: I. la concretización de los derechos fundamentales no se hace solamente por medio de la producción de nuevas normas reglamentarias, sino también – y primordialmente – por medio de la aplicación – administrativa o judicial – de las normas ya existentes, aun cuando eso demanda una postura arrojada y efectiva del agente público; resaltemos que la inexistencia de una regla específica (norma reglamentaria) no es causa para la inacción/omisión, pero motivo suficiente para una mayor aproximación cognitiva entre el intérprete/aplicador y el caso concreto [...].<sup>7</sup>

A doutrina tradicional concebe a omissão partindo de dois elementos básicos: dever de legislar e inércia legislativa, compreendido nesta última um período razoável de tempo. Esta visão é endossada por grandes juristas, dentre eles Afonso da Silva (2002), leciona que a omissão inconstitucional ganha significado a partir da delimitação da eficácia das normas constitucionais, especialmente quando se trata de normas de eficácia limitada, pois somente estas estariam sujeitas ao controle de constitucionalidade por omissão.

<sup>7</sup> Tradução nossa: “A compreensão legalista do conceito de omissão inconstitucional, limitando seu uso apenas aos casos de inexistência de legislação, é inadequada por dois motivos fundamentais: I. a concretização dos direitos fundamentais não se dá apenas pela produção de novas normas regulatórias, mas também – e principalmente – pela aplicação – administrativa ou judicial – das normas existentes, ainda que isso exija uma postura ousada e efetiva do agente público; cabe ressaltar que a inexistência de norma específica (norma regulatória) não é causa de inação/omissão, mas razão suficiente para uma maior aproximação cognitiva entre o intérprete/aplicador e o caso concreto [...]”

Esta teoria é disseminada por toda doutrina tradicional e também no STF. Todavia, conforme Campos (2019), esse pensamento é demasiadamente reducionista, pois considera que normas autoaplicáveis, tais como os direitos fundamentais, seriam realidades concretas que não demandam providências ulteriores. A omissão, na perspectiva endossada por Afonso da Silva (2002), se tornaria, na teoria, uma impossibilidade, mas, na prática, uma realidade cruel.

A questão da efetividade dos direitos fundamentais excede os limites puramente formais-gramaticais quer permeia a visão tradicional. A preocupação teórica deve versar sobre a efetividade dos direitos envolvidos, não nos dispositivos normativos, sobretudo, devido que a efetividade dos direitos fundamentais depende mais das circunstâncias fáticas do que das estruturas formais textuais.

O mundo tangível revela, em diversos cenários, uma proteção insuficiente dos direitos fundamentais. Campos (2019) expressa que uma omissão inconstitucional também pode ser fruto da falha da coordenação entre a lei e a ação administrativa, ou seja, de uma deficiência de uma política pública. Este fenômeno, que será abordado a seguir, trata-se da omissão inconstitucional em virtude de falhas estruturais.

Uma omissão estatal não viola somente um enunciado normativo constitucional, mas sim a própria aplicação de um direito fundamental correspondente. Assim sendo, o dever constitucional de legislar deve ser entendido também como dever de proteção suficiente dos direitos e liberdades fundamentais. Para a Teoria do ECI, essa concepção é importante porque a omissão decorre de uma falha de coordenação, entre o legislativo e o executivo, que se torna ainda mais acentuada quando demonstrada a falta da capacidade institucional e de disposição política para efetivar uma política pública.

A teoria objetiva dos direitos fundamentais passou a dimensionar um aspecto valorativo e principiológico de proteção às garantias constitucionais. A proteção individualista passou a ser compreendida como um duplo escopo que consiste na vedação da violação aos direitos fundamentais e no agir institucional concreto para a efetivação destes. Assim sendo, Bonavides (2004a, p. 567) leciona que com esta nova dimensão surge, também, um novo conceito de direitos fundamentais:

Não se pode deixar de reconhecer aqui o nascimento de um novo conceito de direitos fundamentais, vinculado materialmente a uma liberdade “objetivada”, atada a vínculos normativos e institucionais, a valores sociais que demandam realização concreta e cujos pressupostos devem ser “criados”, fazendo assim do Estado um artífice em um agente de suma importância para que se concretizem os direitos fundamentais da segunda geração.

Desse modo, os direitos fundamentais não se limitam a ser direitos subjetivos contra o Estado. Bonavides (2004a) aduz que as garantias constitucionais e institucionais para a concretização dos direitos fundamentais são todos os princípios que obrigam o legislador. Assim sendo, é intrínseca à lógica constitucional das garantias que haja a criação dos pressupostos fáticos indispensáveis ao exercício de tais direitos, sem os quais estes tornar-se-iam fictícios. Logo, o pensamento do supracitado autor é de fundamental importância para a teoria do ECI, posto que, a insuficiência de pressupostos fáticos que possibilitem as condições necessárias para garantir os direitos fundamentais configura uma inação normativa inconstitucional.

Compartilham de semelhante interpretação Mendes e Branco (2018), que lecionam que a omissão também resulta da inobservância das decisões fundamentais da Constituição. Nesse sentido, os autores desenvolvem uma ordem constitucional de aspecto objetivo quanto aos direitos fundamentais e que seria a fonte primária do dever de legislar. Segundo Mendes e Branco (2018, p. 249):

[...] A dimensão objetiva dos direitos fundamentais cobra a adoção de providências, quer materiais, quer jurídicas, de resguardo dos bens protegidos. Isso corrobora a assertiva de que a dimensão objetiva interfere na dimensão subjetiva dos direitos fundamentais, neste caso atribuindo-lhe reforço de efetividade.

Esse mandamento implícito, de natureza material, pode ser exemplificado com a ideia do mínimo existencial que, segundo Sarlet e Zockun (2016, p. 126) “independe de expressa previsão no texto constitucional para poder ser reconhecido, visto que é decorrente já da proteção da vida e da dignidade da pessoa humana.” Logo, o dever de proteção ultrapassa a simples concepção do formalismo e atinge um plano material: oferecer condições e meios para que os direitos fundamentais sejam protegidos, observando-se um mínimo, mas buscando sua maior amplitude possível.

Barroso (2016) leciona acerca da tradicional visão da omissão inconstitucional, condicionando o controle de constitucionalidade por omissão às normas de aplicabilidade limitada e não programáticas de (i) organização e (ii) definidoras de direitos. Todavia, o autor faz importante ressalva no tange as normas programáticas, sobretudo àquelas da segunda geração dos direitos fundamentais, aduzindo que a garantia do mínimo existencial possibilita a declaração da omissão normativa inconstitucional fora dos “moldes” da visão tradicionalista:

Em relação às normas programáticas, onde se prevê genericamente a atuação do Poder Público, mas sem especificar a conduta a ser adotada, não será possível, como regra, falar em omissão inconstitucional. Salvo, por certo, se a inércia inviabilizar providências ou prestações correspondentes ao mínimo existencial (BARROSO, 2016, p.44).

Assim sendo, os pressupostos mínimos da concretização dos direitos fundamentais se exteriorizam, além de no âmbito legislativo, também no plano fático, através da construção de políticas e num cenário de absoluta ou parcial ausência de lei e de políticas é possível vislumbrar uma proteção deficiente da proteção dos direitos fundamentais. Como já exposto por Bonavides (2004a), os direitos fundamentais sem as garantias constitucionais e institucionais de seu exercício, independentemente de sua tipologia, aplicabilidade ou ordens expressas para legislar, resultam, em verdade numa ficção normativa.

Nota-se que, além da previsão de cláusulas pétreas, no art. 5º, XLI da CF de 88 há, também, outro indicativo da existência de tal ordem objetiva, ao passo em que prever que “a lei punirá qualquer discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais”. Assim sendo, considerando o princípio da proibição da proteção insuficiente, decorrente do mínimo existencial, não há um espaço de discricionariedade para decidir se o Estado deve ou não proteger os direitos fundamentais, posto que estes não dependem de sua eficácia constitucional ou de expressa previsão normativa (SARLET; ZOCKUN, 2016).

Assim sendo, o vício por omissão não se trata tão somente da ausência de norma regulamentadora de norma constitucional de eficácia limitada. Como demonstrado, a omissão inconstitucional pode surgir da relevância constitucional e social dos direitos elencados, da ordem objetiva dos direitos fundamentais e do dever de proteção. Logo, um não fazer quando se deve garantir a proteção suficiente, diante os princípios expostos, revela-se como uma inconstitucionalidade por omissão.

As falhas estruturais como omissão decorrem de uma falta de coordenação entre instituições do Estado que resulta na violação dos direitos fundamentais. Quando se trata de falhas estruturais a omissão não é só legislativa, nem tampouco só administrativa. Uma falha estrutural se revela, conforme Campos (2019) na deficiência dos ciclos de formação e execução de políticas públicas e é resultado de prolongadas omissões de diversos atores estatais quanto à elaboração de medidas (legislativas, administrativas e orçamentárias) voltadas à superação de um problema.

Portanto, o conceito de inconstitucionalidade, que foi concebido numa ótica legiscêntrica<sup>8</sup>, hoje abrange também o plano da efetividade e não mais somente da eficácia e validade das normas. Posto isso, um quadro de violação massiva da dimensão objetiva dos direitos fundamentais, originado numa reiterada omissão inconstitucional e que envolveu diferentes instituições do Estado, fazendo surgir falhas estruturais, foi o que permitiu à Corte Constitucional Colombiana (CCC) a idealizar o ECI.

### 3.2 DESENVOLVIMENTO HISTÓRICO DO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL

A Constituição Colombiana, assim como outras da tradição constitucional do cone sul, prevê um amplo acesso à jurisdição constitucional, até mesmo diretamente por qualquer cidadão, tanto em controle abstrato como em concentrado. Essa característica de ampla legitimação permitiu, na Colômbia, a articulação de diversos grupos civis pela luta de direitos. Assim sendo, a Corte Constitucional da Colômbia (CCC) ganhou destaque com pautas que abordam a judicialização da política e o ativismo judicial (LAGE; BRUGGER, 2017).

A Corte Constitucional da Colômbia utilizou da técnica do ECI pela primeira vez em 1977, em um processo que envolvia direitos previdenciários e de saúde de professores municipais de *María La Boja* e de *Zambrano*. Neste processo, a CCC percebeu que o mero provimento dos pedidos dos demandantes não seria suficiente para superar o problema, posto que a causa originária das falhas decorriam de diversos órgãos e instituições dos mais distintos planos de repartições de competências. Gozando de considerável prestígio, a CCC então decidiu sobre o processo, mas reteve a jurisdição da Corte para monitorar e implementar políticas que pudessem corrigir tais falhas estruturais (LAGE; BRUGGER, 2017).

A CCC percebeu que haviam conjecturas abrangentes de uma inconstitucionalidade que, por sua extensão, atingia diversos direitos fundamentais coletivos e difusos e que não tinham uma única origem, mas sim diversas, de modo que todos os poderes estatais possuíam uma responsabilidade por suas ingerências conglobantes. Desde então, a Teoria do ECI vem se fortalecendo nessa Corte como um importante instrumento de cumprimento da dimensão objetiva dos direitos fundamentais. Campos (2019) verificou, a partir das lições de Luis Ricardo Gómez Pinto, a existência de dois ciclos de desenvolvimento da teoria na Corte Constitucional da Colômbia e um ciclo ainda em andamento.

---

<sup>8</sup> Preponderância da análise da conformidade literal-tipológica da lei com o texto constitucional em detrimento do aspecto material e da efetividade da norma.

O primeiro ciclo, chamado de “etapa do iluminismo constitucional”, estendeu-se entre os anos 1977 a 2000 e trata-se de um período de germinação, no qual há os primeiros problemas estruturais enfrentados através do que seria uma técnica de decisão baseada num ECI. O segundo ciclo, opostamente ao primeiro, foi chamado de “tenebrismo” constitucional, posto que marcou um período de profunda ressignificação da técnica do ECI, em razão de sua ineficácia diante as situações enfrentadas entre os anos 2000 a 2004. O terceiro ciclo é a “etapa do renascimento” que, conforme Campos (2019, p. 170): “possui como marco inicial a *Sentencia* nº T-025, de 2004, sobre o deslocamento forçado de pessoas”.

Dois casos paradigmas ilustram a consolidação da Teoria do ECI. Trata-se da *Sentencia* T-153 de 1998 do caso do sistema carcerário colombiano e da *Sentencia* T-025 de 2004 do caso do deslocamento forçado de pessoas. Estes exemplos possibilitam observar os contornos da construção da Teoria ECI, compreendendo seu conceito e pressupostos, desde suas falhas, até ao seu sucesso na jurisdição constitucional da Colômbia.

No caso do sistema carcerário, a CCC analisou o problema da superlotação carcerária e as recorrentes violações à dignidade humana dos detentos. Inicialmente, o caso tratava das Penitenciárias Nacionais de *Bogotá* e de *Bellavista de Medellín*, no entanto, a Corte, apoiada em dados e estudos empíricos, constatou que a situação acima descrita era generalizada em toda a Colômbia. Os juízes verificaram uma falência completa do sistema carcerário, o que se agravava ainda mais em decorrência da ausência de políticas públicas de ressocialização, e declararam o ECI na *Sentencia* T-153 de 1998 nos seguintes termos:

**Quadro 1 - Principais dispositivos da *Sentencia* T-153 de 1998 acerca da declaração do ECI.**

- |  |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Ordenou que fosse notificado o Presidente da República, o Presidente do Senado da República, o Presidente da Câmara dos Representantes e diversas outras autoridades sobre a existência de um estado de coisas inconstitucional;</li> <li>b) Ordenou ao Instituto nacional Penitenciário e Carcerário, ao Ministério da Justiça e ao Departamento Nacional de Planejamento a elaboração de um plano de construção e reparação das unidades prisionais no prazo de três meses e que deveria ser concluso no prazo de quatro anos;</li> <li>c) Determinou que o Governo Nacional providenciasse o orçamento necessário;</li> <li>d) Atribuiu à Defensoria do Povo e à Procuradoria-Geral da Nação a função de supervisionar a execução das medidas adotadas;</li> <li>e) Ordenou, no prazo de quatro anos, a separação dos presos provisórios dos já definitivamente condenados;</li> <li>f) Ordenou que diversos órgãos tomassem as providências para a problemática da carência de pessoal especializado nas prisões;</li> <li>g) Ordenou que Governadores, Prefeitos, Presidentes das Assembleias e Conselhos Municipais criassem e mantivessem presídios próprios;</li> <li>h) Ordenou que o Presidente da República e o Ministro da Justiça, durante a execução desse plano, tomassem as medidas necessárias para assegurar a ordem pública e o respeito dos direitos fundamentais de todos os detentos da Colômbia.</li> </ul> |
|--|

Fonte: adaptado de Colômbia (1998).

É possível observar que a Corte, através dessas ordens, não se limitou a expedir remédios individuais para direitos específicos, mas sim medidas que assegurassem a ordem constitucional como um todo, privilegiando a dimensão objetiva dos direitos fundamentais. Porém, ocorre que a *Sentencia* T-153 de 1998 não produziu resultados úteis, o que teve como causa apontada por Lage e Brugger (2017) o fato de que a Corte falhou em não monitorar a fase de implementação da decisão e o próprio poder de deliberação que fora atribuído aos órgãos governamentais.

O monitoramento, bem como o diálogo institucional, é essencial num processo estrutural, porque envolve uma série de políticas, programas e ações que devem ser executadas à curto, médio e longo prazo, bem como uma diversidade de instituições. A crença de que somente a autoridade da Corte seria suficiente para que os outros poderes cumprissem com as deliberações, nesse caso, foi um erro. Por tais razões, a Corte Constitucional da Colômbia revisitou o tema em outras duas situações (*Sentencia* T-388 de 2013 e *Sentencia* T-762 de 2015), agora, conforme Lage e Brugger (2017), mais madura, identificando novos contornos do ECI e aplicando técnicas mais eficazes oriundas da experiência exitosa do caso do deslocamento forçado de pessoas.

A *Sentencia* T-025 de 2004 foi o caso paradigma para a teoria do ECI, não somente pela proporção das violações decorrentes das falhas estruturais que forçavam as pessoas a se deslocarem, mas também pela consolidação dos pressupostos fáticos e jurídicos que ensejavam uma atuação “ativista” da Corte diante a declaração de um ECI. Villarreal e Parra (2015, p. IX-X) descreve que:

A sentencia mencionada evaluó el estado del fenómeno del desplazamiento forzado y condujo a declarar el estado de cosas inconstitucional, en razón del reconocimiento a la delicada situación de derechos humanos ixde la población desplazada. En dicho fallo, la Corte estableció una serie de órdenes que debían ser cumplidas por diferentes instituciones, con el fin de conjurar la crisis y sentar las bases para poner fin a las graves amenazas y violaciones de derechos humanos que estaban sucediendo respecto de la población afectada por el desplazamiento forzado, producto del conflicto armado interno.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Tradução nossa: “A citada sentença avaliou o estado do fenômeno do deslocamento forçado e levou à declaração de inconstitucionalidade da situação, devido ao reconhecimento da delicada situação dos direitos humanos da população deslocada. Na referida decisão, o Tribunal estabeleceu uma série de resoluções que deveriam ser cumpridas por diferentes instituições, a fim de evitar a crise e lançar as bases para pôr fim às graves ameaças e violações dos direitos humanos que vinham ocorrendo com respeito a população afetada devido ao deslocamento forçado, um produto do conflito armado interno.”

O deslocamento forçado é um fenômeno oriundo de um quadro generalizado de violência. A Colômbia ainda tem profundas marcas de uma guerra civil que se originou no último século através de grupos como o das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC), nesse contexto, ações violentas de grupos de guerrilha põe em risco a vida e a integridade física de diversas famílias, o que as obrigam a se deslocarem, abandonando seus lares e atividades econômicas em busca de segurança (GRISALES, 2013). Diante disso, muito embora o quadro de violações generalizadas “saltassem aos olhos”, a CCC percebeu que a sociedade civil e as autoridades públicas, durante anos, ignoravam essa realidade.

Conforme a Corte Constitucional da Colômbia (2004), Na *Sentencia* T-025 de 2004, a Corte agrupou 108 pedidos de tutelas (que é semelhante ao controle concentrado de constitucionalidade que compete ao STF) que foram formulados por 1.150 núcleos familiares afetados pela problemática. Tais núcleos eram compostos, sobretudo, por pessoas em extrema situação de vulnerabilidade e por minorias. Dada a dimensão da questão, a CCC flexibilizou a legitimidade ativa para a propositura da tutela, dispensando a obrigatoriedade de advogados e admitindo que as associações de defesa de direitos dos deslocados e os próprios deslocados afetados pudessem interpor recursos diretamente.

Ainda conforme o Tribunal Constitucional supracitado, associações de defesa de direitos acusaram que o Estado não promovia qualquer ajuda humanitária e que famílias deslocadas ficavam de seis meses a dois anos sem receber qualquer auxílio ou orientação sobre políticas de apoio. Ainda, apontaram que as vítimas, em razão das condições que viviam, não possuíam quaisquer direitos à moradia, saúde, educação ou ao trabalho. Tudo lhes eram negados, inclusive o mínimo para sobreviver.

Diante da violação massiva e reiterada dos direitos fundamentais decorrentes de uma falha estrutural, a Corte verificou uma omissão estatal caracterizada pela insuficiência da proteção dos direitos fundamentais das vítimas. No entanto, deve-se enfatizar que a problemática do deslocamento forçado de pessoas fundou-se, sobretudo, na falta de políticas públicas, desse modo, a Corte declarou o ECI acusando a existência de deficiências nos diferentes ciclos das políticas públicas, quais sejam: a definição da agenda, a formulação, a implementação e a avaliação.

O relator da *Sentencia* T-025 de 2004, Juiz José Cepeda Espinosa, apresenta, no que concerne às políticas públicas, diversas falhas que envolvem todos os ciclos das políticas e englobam não somente o Poder Legislativo, mas também o Poder Executivo. A CCC (2004, n.p.) traz algumas constatações que exemplificam a questão:

En cuanto al diseño y el desarrollo reglamentario de la política, se evidencian los siguientes problemas: (i) No existe un plan de acción actualizado acerca del funcionamiento del SNAIPD, que permita una mirada integral de la política [...] En cuanto a la implementación de la política de atención a la población desplazada: (i) se observa una insuficiencia de acciones concretas por parte de las entidades a las cuales se han asignado funciones. Varias de las entidades que componen el SNAIPD, no han creado programas especiales para la población desplazada, a pesar de que éstos fueron definidos como necesarios. Por su parte, algunas de las entidades territoriales, se abstienen de asignar los recursos financieros o humanos necesarios para cumplir con sus obligaciones, y no han conformado los comités territoriales. [...] En cuanto al seguimiento y la evaluación de la política, se observa lo siguiente: [...] (ii) No existen sistemas de evaluación de la política. La política no prevé un sistema diseñado para detectar los errores y obstáculos de su diseño e implementación, y mucho menos, que permita una corrección adecuada y oportuna de dichas fallas.<sup>10</sup>

Em moldes semelhantes aos da *Sentencia* T-153 de 1998, a CCC declarou o ECI e expediu ordens interferindo na elaboração do orçamento público e na formulação de políticas públicas. No entanto, diferente daquela, na *Sentencia* T-025 de 2004 a Corte esteve preocupada com a eficácia da decisão, então reteve jurisdição sobre o caso para monitorar as providências adotadas pelo Governo. Entre 2004 e 2014, a CCC realizou vinte audiências públicas, de modo a adequar o andamento e aperfeiçoamento das políticas elaboradas e, em 2015, já se concebia uma provável superação do ECI do caso dos deslocamentos forçados de pessoas (CAMPOS, 2019).

Assim sendo, os resultados promissores não tornaram, por si só, a técnica do ECI consagrada como efetivo meio de superação de cenários como o vivenciado na Colômbia. O desenvolvimento da técnica demandou uma intensa produção jurídica científica para que pudesse delimitar seus pressupostos e objetivos, de modo que, tendo em vista o risco de banalização da técnica, sua excepcionalidade deve ser assegurada por critérios objetivos e claros.

---

<sup>10</sup> Tradução nossa: “Com relação ao desenho e desenvolvimento regulatório da política, os seguintes problemas são evidentes: (i) Não há plano de ação atualizado sobre o funcionamento do SNAIPD que permita uma visão abrangente da política [...] Quanto à implementação da política de atenção à população deslocada: (i) faltam ações específicas por parte das entidades às quais foram atribuídas funções. Várias das entidades que integram o SNAIPD não criaram programas especiais para a população deslocada, apesar de estes terem sido definidos como necessários. Por sua vez, algumas das entidades territoriais abstêm-se de atribuir os recursos financeiros ou humanos necessários ao cumprimento das suas obrigações e não constituíram as comissões territoriais. [...] Em relação ao monitoramento e avaliação da política, observam-se os seguintes: [...] (ii) Não existem sistemas de avaliação de políticas. A política não prevê um sistema destinado a detectar erros e obstáculos na sua concepção e implementação, muito menos que permita uma correção adequada e atempada das referidas falhas.”

### 3.2.1 Pressupostos, conceito e objetivos

É no campo das políticas públicas que os direitos se fazem concretos e na deficiência do ciclo destas é que surgem os pressupostos que caracterizam um ECI. Na Sentencia T-025 de 2004 a Corte Constitucional da Colômbia definiu seis pressupostos elementares para que se defina a existência de um ECI:

**Quadro 2** - Pressupostos de existência de um ECI conforme a Corte Constitucional da Colômbia.

- a) La vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas;
- b) La prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos;
- c) La adopción de prácticas inconstitucionales, como la incorporación de la acción de tutela como parte del procedimiento para garantizar el derecho conculcado;
- d) La no expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos;
- e) La existencia de un problema social cuya solución compromete la intervención de varias entidades, requiere la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones y exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante;
- f) Si todas las personas afectadas por el mismo problema acudieran a la acción de tutela para obtener la protección de sus derechos, se produciría una mayor congestión judicial.

Fonte: adaptado de Colômbia, (2004, n.p.).<sup>11</sup>

A declaração de um ECI é medida excepcional que escapa ao que compreendemos como uma teoria tradicional de controle de constitucionalidade. Por essa razão, a sistematização dos elementos caracterizantes busca, com rigor, evitar excessos. Nesse contexto, Campos (2019) leciona que, a fim de tornar mais objetivo e claro os pressupostos do ECI, a compreensão do fenômeno pode ser delimitada não em seis, mas sim em quatro requisitos.

O primeiro requisito ou pressuposto é a constatação de um quadro generalizado de violações massivas aos direitos fundamentais e que afetam um número significativo de pessoas. Não se trata de qualquer violação a qualquer direito, mas sim aos direitos fundamentais e, ainda, que se perpetue no tempo e no espaço, sistematicamente e continuamente. Do mesmo modo,

<sup>11</sup> Tradução nossa: “ a) A violação massiva e generalizada de diversos direitos constitucionais que atinge um número significativo de pessoas; b) O descumprimento prolongado das autoridades em cumprir com suas obrigações para garantir os direitos; c) A adoção de práticas inconstitucionais, como a incorporação da ação de tutela como parte do procedimento de garantia do direito violado; d) A não edição das medidas legislativas, administrativas ou orçamentárias necessárias para evitar a violação de direitos; e) A existência de um problema social cuja solução compromete a intervenção de várias entidades, requer a adoção de um conjunto complexo e coordenado de ações e exige um nível de recursos que demanda um significativo esforço orçamentário adicional; f) Se todas as pessoas afetadas pelo mesmo problema buscassem à ação de tutela para obter a proteção de seus direitos, haveria maior congestionamento judicial.”

não se trata de lesão a um único direito por si só, mas sim da violação de um conjunto constitucional que consubstancia a dimensão objetiva dos direitos fundamentais, quer direta ou indiretamente.

O segundo requisito é o da omissão reiterada das autoridades públicas no âmbito da defesa e da promoção dos direitos fundamentais. Cumpre-nos salientar que não é a omissão de um único indivíduo, mas de um agrupamento de autoridades que, ao se omitirem, rompem com o sistema de proteção aos direitos fundamentais, provocando uma falha estrutural do próprio Estado.

É importante elucidar que uma falha estrutural pressupõe a existência de uma questão policêntrica. Desse modo, a solução de cada problema vincula-se à solução dos demais, assim sendo, conforme Campos (2019, p. 189): “não basta a solução de uma falha ou problema isoladamente, há a necessidade de medidas que venham a solucionar os problemas como um todo”.

Uma questão policêntrica envolve um novo pensar acerca do controle de constitucionalidade concentrado, pois os remédios judiciais só possuirão eficácia se possibilitarem a convergência dos agentes públicos de diferentes instituições objetivando a superação do problema como um todo. Posto isso, é nesta conjuntura que as sentenças estruturais emergem como técnica adequada.

Verificado os dois pressupostos anteriores, na ocorrência destes já é possível alegar que existe um litígio estrutural. Logo, o terceiro requisito se revela na adequação do ECI e suas respectivas medidas, enquanto meio dirigido à solução do litígio. Conforme Campos (2019), em relação a este requisito, a declaração de um ECI funciona como uma medida legitimadora da atuação de Cortes Constitucionais na produção de remédios estruturais.

Por fim, o quarto requisito relaciona-se com o risco de congestionamento da atividade jurisdicional com a reiteração de tutelas individuais sobre questões relacionadas a um ECI. Ao declarar um ECI, a Corte, portanto, deve levar em consideração a efetividade da prestação dos serviços jurisdicionais. Todavia, Campos (2019, p. 191-192) faz importante ressalva ao afirmar que:

Por certo que utilizar essa situação como critério para configuração do ECI só faz sentido em sistemas de amplo acesso e fácil acesso à jurisdição constitucional, como o é o colombiano. Em contextos como o brasileiro, no qual a Constituição criou obstáculos aprofundados pelo próprio Supremo para o acesso de organizações e movimentos de defesa de direitos fundamentais à jurisdição constitucional concentrada, erigir esse dado quantitativo à categoria de pressuposto serviria como mais um fator de manutenção do *status quo*. Daí a necessidade de se ver com cautela essa variável.

Explicitado os requisitos ou pressupostos da configuração de um ECI, faz-se necessário elucidar seu conceito. Nesse sentido, Lyons, Monterroza e Meza (2011, p. 71-72) lecionam que:

La figura del Estado de cosas inconstitucionales puede ser definida como un mecanismo o técnica jurídica creada por la Corte Constitucional, mediante la cual declara que ciertos hechos resultan abiertamente contrarios a la Constitución, por vulnerar de manera masiva derechos y principios consagrados en la misma, en consecuencia insta a las autoridades competentes, para que en el marco de sus funciones y dentro de un término razonable, adopten las medidas necesarias para corregir o superar tal estado de cosas.<sup>12</sup>

Por sua vez, Campos (2019, p. 193-194) conceitua o ECI como:

A técnica de decisão por meio da qual cortes e juízes constitucionais, quando rigorosamente identificam um quadro de violação massiva e sistemática de direitos fundamentais decorrentes de falhas estruturais do Estado, declaram a absoluta contradição entre os comandos normativos constitucionais e a realidade social, e expedem ordens estruturais dirigidas a instar um amplo conjunto de órgãos e autoridades a formularem e implementarem políticas públicas voltadas à superação dessa realidade inconstitucional.

A declaração de um ECI antecede o uso da tutela estrutural, ao passo em que o ECI é o ponto de partida, as ordens estruturais são o caminho a seguir, e as transformações são o ponto de chegada. Os momentos são inter-relacionados, mas se demonstram como coisas distintas. Posto isso, é pertinente citar o conceito apresentado por Lage e Brugger (2017, p. 215):

Como tentativa de elaborar um conceito adequado ao ordenamento jurídico brasileiro entendemos que o ECI é uma técnica judicial de tutela coletiva, em processo de controle concentrado e concreto, que declara a existência de uma omissão inconstitucional material a partir de violações massivas e difusas de direitos fundamentais, decorrentes de uma falha estrutural. Em um segundo passo, declarado o Estado de Coisas Inconstitucional estaria a corte constitucional autorizada a utilizar sentenças estruturais, desde que convocados todos os afetados para diálogos na arena pública sob sua monitoração, sujeitando todos a novos debates e replanejamentos até que se tenha reformado a instituição defeituosa e seja superado o estado de coisas inconstitucional.

Nota-se que um ECI é reflexo das violações massivas de direitos constitucionais e que possui como causa uma falha estrutural e conglobante. Nesse cenário, declarado um ECI, a Corte Constitucional passa a ter legitimidade para o uso de tutelas estruturais. Essa distinção é importante, pois revela a necessidade da apreciação rigorosa a qual a Corte deve submeter os pressupostos de um ECI.

---

<sup>12</sup> Tradução nossa: “A figura do estado de coisas inconstitucional pode ser definida como um mecanismo ou técnica jurídica criada pelo Tribunal Constitucional, por meio do qual este declara que certos fatos são abertamente contrários à Constituição, por violarem maciçamente direitos e princípios nela consagrados, em consequência insta as autoridades competentes, no âmbito de suas funções e dentro de um prazo razoável, a adotarem as medidas necessárias para corrigir ou superar essa situação.”

Desse modo, a que se destina o ECI? A doutrina pensa em objetivos instrumentais diretos e indiretos ou simbólicos. Ao passo em que esses se manifestam na solução judicial, estes, ou seja, os efeitos indiretos ou simbólicos, repercutem no âmbito social e institucional, como, a título exemplificativo, na mudança da percepção do problema. Dentre os principais efeitos podemos elencar: a superação dos bloqueios políticos, como no caso de questões de pouco interesse político; a superação de bloqueios institucionais, manifestados, por exemplo, na inefetividade de políticas já existentes; e a superação de bloqueios deliberativos, este relacionado com a percepção pública de uma problemática (LAGE; BRUGGER, 2017).

### 3.2.2 *Transconstitucionalismo e o ECI no direito comparado*

Visto o conceito de Estado de Coisas Inconstitucional, sua origem, seus pressupostos e efeitos, faz-se necessário abordar fundamentos metodológicos que “autorizam” a aplicação desta teoria no Brasil. É de grande contribuição para entender esse fenômeno de “importação” de teorias constitucionais no cone sul, a tese escrita por Neves (2009) acerca do transconstitucionalismo. A tese do transconstitucionalismo foi o que permitiu que o STF apreciasse a técnica do ECI em duas situações no Brasil.

Conforme Neves (2009, p. XXI – XXII) o transconstitucionalismo:

Não se trata, portanto, de constitucionalismo internacional, transnacional, supranacional, estatal ou local. O conceito aponta exatamente para o desenvolvimento de problemas jurídicos que perpassam os diversos tipos de ordens jurídicas. Um problema transconstitucional implica uma questão que poderá envolver tribunais estatais, internacionais, supranacionais e transnacionais (arbitrais), assim como instituições jurídicas locais nativas, na busca de sua solução.

Frequentemente as Cortes Constitucionais citam-se reciprocamente, não só como *obiter dicta*, mas também como fundamento da *ratio decidendi*. Tal fenômeno se torna ainda mais evidente no âmbito dos direitos fundamentais. Neves (2009) aponta que o constitucionalismo, que seria vinculado ao Estado, surgiu para responder a duas questões: limitar o poder do Estado e delimitar/garantir direitos fundamentais aos indivíduos em seu território.

Todavia, as respostas das “constituições estatais” tinham uma incidência limitada ao território do Estado, ao passo em que os problemas se limitavam às fronteiras. A questão que emerge na atualidade é que, conforme Neves (2009), os problemas dos direitos fundamentais ultrapassam tais barreiras. Desse modo, os problemas constitucionais não são particulares de uma única ordem jurídica, logo, por vezes, exigem soluções “entrelaçadas” entre elas.

Os problemas constitucionais adquirem novos contornos a partir do conceito de Estado Transnacional. Cruz e Bodnar (2009, p. 6) definem o Estado Transnacional como sendo:

A emergência de novos espaços públicos plurais, solidários e cooperativamente democráticos e livres das amarras ideológicas da modernidade, decorrentes da intensificação da complexidade das relações globais, dotados de capacidade jurídica de governança, regulação, intervenção – e coerção - e com o objetivo de projetar a construção de um novo pacto de civilização.

O Estado Transnacional não é uma república universal, mas sim um instrumento institucional de materialização da solidariedade. A título exemplificativo, a emergência de novos espaços públicos globais é impulsionada pela questão ecológica, que supera a estrutura e a ideologia das relações internacionais. Assim, o transnacionalismo ambiental faz surgir direitos e, conseqüentemente, sujeitos destinatários de direitos transnacionais (CRUZ; BODNAR, 2009).

É válido salientar que “a comunicação” entre Cortes só é possível quando existe uma simetria nas formas de direito (NEVES, 2009). Essa ideia deriva da teoria dos sistemas sociais de Luhmann acerca do conceito de “dupla contingência” que, conforme descrito por Stamford da Silva (2016), consiste no fato de que na comunicação, tanto quanto se seleciona o que se informar e partilhar, também se seleciona o que se compreende. Logo, não existe um domínio do sentindo nem pelo *Alter* nem pelo *Ego* e só há a comunicação se *Ego* compreender que *Alter* partilhou uma informação.

A comunicação seria uma seleção de sentido e não de representação do objeto de referência. Assim sendo, o êxito do transconstitucionalismo supõe, não a importação “acrítica” de um objeto, o que resultaria numa mera decodificação de uma afirmação, mas sim a aceitação de que uma corte partilha uma informação. Aceitar seria, portanto, conforme Stamford da Silva (2016, p. 55): “reflexo de um atuar de acordo com determinadas diretivas; o que envolve experimentar, pensar, elaborar mais informações, condição para que uma informação seja aceita”.

Acerca do ponto de convergência entre as Cortes e a possibilidade de reconhecimento de um sistema no outro, Lage e Brugger (2017, p. 199) lecionam que a genialidade da tese reside no fato de que:

Não se parte da análise da ordem jurídica, mais sim dos problemas constitucionais que se apresentam enredando os diversos sistemas. Isto que permitiria o início de um diálogo. Identificando o problema, passa-se à análise de influência recíproca entre os sistemas, sendo fundamental a disposição de procurar as “descobertas” normativas dos outros, para evoluir a própria capacidade de oferecer soluções para problemas comuns.

A tese do transconstitucionalismo encontra, inclusive, arcabouço “normativo” constitucional acerca de sua aplicação no Direito Brasileiro. O art. 4º, II e IX e parágrafo único da CF de 88 determina que:

Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

[...] *Omissis*

II - prevalência dos direitos humanos;

[...] *Omissis*

IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;

[...] *Omissis*

Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.

A integração dos povos e a formação de uma comunidade latino-americana de nações, por óbvio, resulta também numa troca de experiências. Posto isso, o STF, atento a tais questões, por duas vezes, já utilizou da técnica do ECI para tentar solucionar falhas estruturais. A primeira vez foi no âmbito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 347, que visava a identificação de um ECI no Sistema Penitenciário Brasileiro e, por sua vez, a segunda vez foi abordada no Recurso Extraordinário nº 580.252, “que foi recebido com repercussão geral (caso 365) e que tinha como objeto a discussão da responsabilidade civil do Estado por danos morais decorrentes da superlotação carcerária” (TAQUARY; LEÃO, 2019, p. 205).

Cumprе mencionar que, tal como nos primórdios do desenvolvimento do ECI na Corte Constitucional da Colômbia, no STF, as decisões sofreram um certo esvaziamento de eficácia. Este fenômeno não se deu pela inadequação da técnica do ECI para a realidade brasileira, como parece ser demonstrado por Magalhães (2019), mas sim, como apontado pelo próprio autor, pela série de erros quanto à apreciação não rigorosa dos pressupostos, as medidas cautelares pouco efetivas, a demora injustificada no julgamento do mérito e a “indisposição” dos Poderes em apresentarem respostas substanciais.

Corroborando com o que foi dito anteriormente, tais revés quanto a uma Teoria de um ECI “importada” para o Brasil, por si só, não condenam a Teoria do ECI ao fracasso, sobretudo se visto que em outras Cortes do cone sul a referida técnica obteve relevantes êxitos. As Cortes Constitucionais da Argentina e do Peru nos fornecem casos pedagógicos para se compreender o que diferencia uma aplicação exitosa ou não de uma sentença estrutural.

No *Expediente nº 2579-2003HD/TC*, caso Arellano Serquén, de 6 de abril de 2004, o Tribunal Constitucional do Peru declarou, pela primeira vez, o ECI. Em concreto, o caso estava relacionado ao direito de acesso à informação, que é previsto na Constituição Peruana e que estava sendo violado por diversos órgãos públicos. A Corte entendeu que tal direito possuiria

uma dupla dimensão, individual e coletiva e, por isso, estendeu os efeitos da decisão para além das partes que figuravam no processo (PERU, 2004).

Em outras ocasiões, o Tribunal Constitucional Peruano voltou a declarar um ECI em casos que envolviam direitos individuais de professores (*Expediente n° 3149-2004-AC/TC* de 20 janeiro de 2005). Posteriormente, no *Expediente n° 06089-2006-PA/TC* de 17 de abril de 2007, a Corte declarou um ECI acerca da incidência do Imposto Geral de Vendas, todavia, a decisão rejeitou as alegações quanto aos princípios da igualdade, direito de propriedade e a liberdade comercial, bem como se opôs a tese do “caráter confiscatório”, concluindo a Corte, tão somente, que haveria um ECI em razão da violação da reserva de lei (PERU, 2007).

Caso emblemático enfrentado pelo Tribunal Constitucional Peruano foi o do *Expediente n° 05561-2007-PA/TC* de 24 de março de 2010. Nesta tutela, a Corte declarou um ECI em razão da verificação de uma sistemática e dolosa interposição de recursos protelatórios, por parte do órgão de previdência daquele país, que contrariavam jurisprudência consolidada da própria corte. No caso, a Corte modificou a estrutura de atuação do órgão previdenciário peruano em favor dos direitos dos pensionistas (PERU, 2010a).

Por fim, foi somente no caso do *Expediente n° 03426-2008-PHC/TC* de 26 de agosto de 2010 que a Corte Peruana demonstrou uma utilização adequada da técnica do ECI. Em concreto, a corte reconheceu as falhas estruturais em relação a falta de políticas públicas de tratamento e reabilitação da saúde mental de pessoas sob custódia penal do Estado. Além de expressamente declarar o ECI, a Corte expediu diversas ordens estruturais e reteve a jurisdição para monitoramento do cumprimento da decisão (PERU, 2010b).

A experiência peruana demonstra como o uso sem critérios da técnica do ECI pode reduzir a importância desta e também se revela como um abuso. Conforme Campos (2019), a jurisprudência do Tribunal Peruano acaba por, equivocadamente, igualar qualquer caso de inconstitucionalidade a um quadro de falhas estruturais e conseqüentes violações massivas de direitos.

Por sua vez, a Argentina tem exemplos pedagógicos sobre a prudente utilização de sentenças estruturais. Campos (2019) aduz que o caso “Mendoza”, que foi julgado pela Suprema Corte da Argentina, é paradigmático, pois marcou o início do que se entende como uma judicialização cooperativa que abrange não só o diálogo, mas também a transformação da dimensão institucional dos direitos.

O caso Mendoza, que iniciou em 2004 e foi sentenciado em 2008, tratou de problemas relacionados ao direito à saúde decorrentes da degradação ambiental da Bacia do Rio “Riachuelo”. Ocorre que, na região da bacia referida, ao longo dos anos, diversas indústrias,

sem nenhum plano de contenção de danos ambientais, se instalaram às margens do rio e, do mesmo modo, começaram a surgir assentamentos volumosos de operários. Os altos níveis de contaminação e degradação ambiental se somaram às precárias situações sociais e a inexistência de políticas para aquela população, sobretudo em razão de bloqueios políticos e institucionais levando a Corte citada a intervir.

A intervenção da Corte se deu através da percepção de um litígio estrutural que foi demandado por moradores da região na *Causa M.1569.XL* e que tinha como réus, além de empresas, os governos locais e regionais. Diante esta situação, a Corte exigiu a elaboração de um plano de recuperação ambiental que foi objeto de intenso escrutínio na fase de instrução. Chegado o momento da decisão, a corte ressaltou a manifesta inconstitucionalidade fática e determinou a implementação de diversas políticas a fim de superar o quadro de violações massivas ao direito à saúde e os correlatos (ARGENTINA, 2008).

Nos quatro anos seguintes à decisão, o juízo federal responsável pelo monitoramento expediu, conforme Campos (2019), mais de 100 (cem) decisões interlocutórias, que versam desde multas, até ordens de produção de dados ou dirigentes acerca da melhor implementação das políticas criadas, bem como celebrou diversas audiências de acompanhamento. Além disso, o juízo federal chegou a utilizar forças policiais e militares para garantir o cumprimento de suas decisões e os resultados têm sido promissores.

Importante ressaltar que tais resultado, além de ser oriundos da participação social de diversos atores e transparência no processo de decisão, se devem ao que apontou Gargarella (2014, p. 260):

En lugar de apuntar a establecer responsabilidades y deberes compensatorios, como es usual con las acciones por daños, o como ha sido común en otras instancias de judicialización de la salud, la Corte optó por focalizar en la prevención de daños futuros a través de un estilo de intervención centrado en la promoción de las capacidades institucionales para afrontar los retos de la situación socioambiental de la cuenca.<sup>13</sup>

Portanto, as sentenças estruturais, quando bem utilizadas, revelam-se oportunas para a superação de problemas estruturais que, de outro modo, não seriam resolvidos. O caso colombiano e argentino são exemplos práticos do transconstitucionalismo que aqui abordamos, sobretudo no que tange à importação crítica e adequação rigorosa de teses jurídicas de outras

---

<sup>13</sup> Tradução nossa: “Ao invés de buscar estabelecer responsabilidades e deveres compensatórios, como é usual nas ações indenizatórias, ou como tem sido comum em outras instâncias de judicialização da saúde, o Tribunal optou por privilegiar a prevenção de danos futuros por meio de uma intervenção focada na promoção de capacidades institucionais para enfrentar os desafios da situação socioambiental da bacia.”

Cortes. Assim sendo, em qualquer dos casos, as Cortes, através de sentenças estruturais, buscaram evitar a existência de direitos sem remédios.

### 3.3 SENTENÇAS ESTRUTURAIIS

A Teoria do Estado de Coisas Inconstitucional se relaciona de forma íntima com a figura do litígio estrutural ou processo estrutural. O litígio estrutural se caracteriza por alcançar um expressivo número de pessoas e por implicar ordens complexas e interinstitucionais (LAGE; BRUGGER, 2017). Trata-se de um litígio público em que as Cortes enfrentam não uma disputa sobre indivíduos, mas sim de mudanças sociais.

Campos (2019, p. 196) afirma que:

O litígio estrutural é, em sua essência, *public law litigation* e vincula o ECI à fixação de *structural remedies* (remédios estruturais): *structural injunctions*. A declaração do ECI, com a afirmação de seus pressupostos, configura uma “senha” ou um “passaporte” para as cortes proferirem sentenças estruturais.

O termo “*structural remedies*” foi descrito por Owen Fiss como uma alternativa à visão tradicional dos remédios judiciais sobre determinados casos. A crítica de Owen Fiss, conforme Campos (2019), residia na questão de que ele considerava um erro que certos direitos, por sua extensão e pretensões, se amoldassem à remédios tradicionais que, por suas limitações, não cessaria um quadro de violação de direitos. Através dessas premissas e considerando o contexto da luta por direitos civis entre os anos 50 e 60 nos EUA, é que surge a figura da *structural injunction*.

Uma tutela tradicional baseada no binômio prevenção-reparação, que ataca os resultados e não as causas, seria insuficiente para a superação de uma inconstitucionalidade que se projeta do próprio arranjo das instituições públicas. Logo, numa sentença estrutural, conforme Fletcher (1982, p. 639):

The judge usually asks the parties to agree on a "plan." If the parties do agree, the judge issues an injunction that incorporates their agreement. When soliciting plans from the parties or formulating the decree itself, the court frequently hears additional evidence and expert testimony concerning the possible effects of contemplated decrees; sometimes the court appoints its own experts, special masters or committees; and sometimes it threatens to impose draconian decrees that not even the plaintiffs want.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Tradução nossa: “O juiz geralmente pede às partes que concordem com um “plano”. Se as partes concordarem, o juiz emite uma *injunction* que incorpora esse acordo. Ao solicitar planos das partes ou o formulando ele mesmo, o tribunal frequentemente ouve provas adicionais e depoimentos de especialistas sobre os possíveis efeitos desta decisão; às vezes, o tribunal nomeia seus próprios especialistas, peritos ou comitês; e às vezes ameaça impor decisões draconianas que nem mesmo os reclamantes querem.”

O ponto inicial do desenvolvimento desta teoria na Suprema Corte Norte-Americana foi o caso *Brown I*. Nesse caso se pleiteava superar a segregação racial nas escolas do Sul, redefinindo o sistema de separação entre pretos e brancos, de modo a possibilitar um sistema escolar unitário não racial. A decisão da Corte no caso *Brown I* não obteve muito sucesso, o que implicou em uma nova decisão (*Brown II*), na qual se buscou priorizar a participação dos conselhos educacionais locais na formulação e execução de novas políticas, incumbindo às Cortes distritais o monitoramento (CONCEIÇÃO, 2014).

Campos (2019) afirma que, décadas após, por indisposição política/ideológica, a situação inconstitucional da segregação de crianças pretas persistia nas escolas dos estados do Sul. Assim sendo, a Suprema Corte Norte-Americana decidiu que deveria ser mais ativa e passou, ela mesmo, a formular os planos a serem implementados, bem como intensificou o monitoramento. Desse modo, não fosse tal ativismo, legitimado pela imperiosa necessidade de agir, o caso *Brown* nunca teria surtido efeitos.

Piçarra (1989) elucida que a separação dos poderes surge da ponderação de princípios jurídicos e como pré-requisito do Estado de Direito. Assim, a análise de um litígio estrutural redefine a lógica da clássica alocação de poderes que, comumente, põe as autoridades e a separação dos poderes, erroneamente, como pré-existentes aos direitos. Desse modo, em razão do quadro e da urgência de uma violação, como na acepção abordada neste trabalho, é possível pensar na efetividade de uma tutela estrutural como único remédio adequado, do contrário, há uma considerável margem de existir direitos sem remédios.

Há espaço para as sentenças estruturais no ordenamento jurídico processual brasileiro? É bem verdade que essa discussão remota ainda ao período do antigo Código de Processo Civil de 1973, no qual se discutia se não seria o princípio da demanda um impedimento à adoção de sentenças estruturais. Todavia, aponta Chagas et al. (2019) que, com o novo CPC (Código de Processo Civil), se vislumbra uma superação da rigidez desse princípio, de modo que “a interpretação do pedido ‘leve em consideração a complexidade do litígio estrutural’, nos precisos termos do art. 322, §2º, do NCPC” (CHAGAS ET AL., 2019, p. 105).

A corrente da adequação da adoção de medidas estruturantes no âmbito do processo brasileiro ganhou força com a edição da Lei nº 13.655 de 2018, que incluiu novos dispositivos na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB). Dentre as adições, merece destaque o que dispõe o art. 21 em seu parágrafo único acerca da obrigação das decisões em indicar as condições para a regularização de um direito. *In verbis*:

Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expreso suas consequências jurídicas e administrativas.

Parágrafo único. A decisão a que se refere o caput deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.

Os Tribunais brasileiros já possuem uma jurisprudência sólida sobre a admissibilidade de tais medidas. Além de outras decisões já mencionadas neste trabalho, como a ADPF 347, a título exemplificativo, o STF, em julgado recentíssimo acerca dos efeitos da Pandemia do COVID-19 sobre a população indígena, expediu, no âmbito da ADPF 709, diversas medidas cautelares de natureza estrutural que visam assegurar políticas de proteção aos povos originários. Posto isso, se percebe que a grande problemática das sentenças estruturais não reside, *a priori*, na sua adequação normativa, mas sim na íntima relação desta com o fenômeno da judicialização da política e o ativismo judicial.

### 3.3.1 Judicialização da política, ativismo judicial e definição da agenda governamental

A teoria clássica da Tripartição dos Poderes fez surgir a necessidade de um sistema que regule e imponha limites a possíveis arbitrariedades do poder político. O sistema de pesos e contrapesos, logo, estabelece que uma instituição não usurpará a soberania de outra. Todavia, a história nos mostra que a total liberdade pode comprometer a definição de um Estado democrático, assim sendo, não há espaço para uma administração e um legislativo desvinculados do cumprimento de normas do nosso ordenamento jurídico (ARAGÃO, J., 2017).

Elucida Medeiros de Aragão (2017, p. 46) que “a função política objetiva fixar critérios, concretizados em leis, normas e procedimentos que auxilie a promover o bem comum e a sobrevivência da sociedade”. Vale salientar que a Constituição de 1988 ampliou a esfera de atuação do nosso Judiciário de modo que o papel deste ultrapassou o mero garantismo de preceitos constitucionais e leis para englobar, também, “aspectos políticos e morais da sociedade” (ARAGÃO, J., 2017, p. 56). Nesse sentido é que se discute o papel do judiciário no ciclo de formulação das políticas públicas que, como visto, é possível sob certas circunstâncias.

A transição da atuação do judiciário de uma postura de passividade para a ingerência é que revela o fenômeno da judicialização, que se torna concreto através do uso de diversos remédios constitucionais, como a arguição de descumprimento de preceito fundamental. O

conceito clássico de judicialização da política define que esta é a reação do judiciário, quando provocado por um terceiro, com a finalidade de apreciar uma decisão de um poder político (notadamente o Executivo e o Legislativo) para fins de conformação com a Constituição (ARAGÃO, J., 2017).

O que motiva a judicialização? Além do que já foi abordado enquanto fundamentos da Teoria do Estado de Coisas Inconstitucional, sinteticamente aduz Medeiros de Aragão (2017, p. 67) que:

Podem-se indicar vários fatores que acarretam e sedimentam a judicialização da política: a separação dos poderes (funções); a ineficácia das instituições que detêm o poder; o sistema democrático; o exercício dos direitos políticos; a utilização dos tribunais pela oposição e a ingerência de grupos com interesses privados.

Existem diversos instrumentos constitucionais de judicialização da política. Medeiros de Aragão (2017) leciona que não somente as ações de controle concentrado de constitucionalidade, mas também o Mandado de Injunção, Mandado de Segurança, Ação Civil Pública e a Ação Popular podem promoverem o fenômeno da judicialização sem ferir a separação e harmonia dos poderes.

Ao passo em que a judicialização se revela na “admissibilidade” de uma questão para apreciação judicial, o ativismo, que é distinto da judicialização, se traduz na margem de escolha no âmbito das decisões. Didaticamente, aduz Medeiros de Aragão (2017) que a judicialização é um fato que vincula o judiciário em seu dever de julgar, não há margem de escolha, o judiciário conhece da matéria porque lhe cabe. O Ativismo, por sua vez, é uma atitude, uma escolha para um agir de um modo específico através de uma ampla e intensa participação do judiciário na efetivação dos valores constitucionais.

Enquanto teoria do Estado de Coisas Inconstitucional, observa-se que os dois fenômenos ocorrem. A utilização de instrumentos de judicialização de um ECI é, inequivocamente, um ato de judicialização da política, já a declaração do ECI e as decisões estruturais são, em sua essência, um ativismo judicial. Ao passo em que a judicialização tem contornos delimitados, o ativismo nem sempre o possui, por tal razão, é necessário distinguir as dimensões legítimas de um ativismo judicial que devem ser presentes numa decisão de um ECI.

Notadamente, em maior ou menor grau, as decisões estruturais interferem em todas as etapas do ciclo de políticas públicas. Enquanto a Administração possui certa margem de escolha para formular tais política, o Poder Judiciário não goza da mesma discricionariedade, logo, o

ativismo deve ser sempre medida excepcional, tal como o próprio ECI. No entanto, não é todo ativismo que será legítimo, sobretudo aquele se revela como uma “supremacia judicial”.

Para Barroso (2012, p. 25), o ativismo é:

Uma atitude, a escolha de um modo específico e proativo de interpretar a Constituição, expandindo o seu sentido e alcance. Normalmente ele se instala em situações de retração do Poder Legislativo, de um certo descolamento entre a classe política e a sociedade civil, impedindo que as demandas sociais sejam atendidas de maneira efetiva.

Nesse sentido, percebe-se que o ativismo surge de um (i) permissivo institucional para a expansão interpretativa-normativa por parte do Judiciário; (ii) é uma reação a estímulos políticos, sociais, jurídicos e culturais em contextos particularizados e; (iii) se manifesta por diversos meios decisórios não necessariamente ilegítimos.

Posto isso, Campos (2019) elencou, a partir da análise dos últimos vinte anos de atuação do STF, cinco dimensões do ativismo judicial: dimensão metodológica, dimensão processual, dimensão estrutural ou horizontal, dimensão de direitos e a dimensão antidialógica. Aprioristicamente, todas as dimensões, com exceção da antidialógica, são legítimas e se enquadram na declaração do ECI.

Viaro (2017) aduz que a dimensão metodológica compreende a interpretação e aplicação expansiva de normas constitucionais. O próprio ECI não possui previsão expressa em norma, sendo, portanto, uma criação judicial. Por conseguinte, a dimensão processual se refere à ampliação da jurisdição e eficácia dos poderes processuais, expandindo-se as hipóteses de cabimento de ações e recursos e, também, dos efeitos processuais.

Ainda, Segundo Viaro (2017, p. 241) a dimensão estrutural ou horizontal:

Se mostra pela interferência constante ou incisiva dos juízes e tribunais sobre as decisões prévias tomadas pelos agentes dos demais poderes, ou, ainda, pela interferência dos juízes e tribunais nessas decisões e de como eles vêm atuando livremente em áreas tradicionalmente ocupadas apenas pelos demais atores políticos.

Esta dimensão não se trata da reprodução de como o juiz constitucional interpreta a norma ou como utiliza certos instrumentos processuais, mas sim na sua reação diante de decisões ou omissões dos outros poderes. Essa dimensão é a que melhor caracteriza a declaração do ECI, especialmente se vista em conjunto com a dimensão de direitos, que pressupõe a redução da margem regulatória, fiscalizatória e punitiva do Estado em face do avanço de posições de liberdade, dignidade e igualdade social (CAMPOS, 2019).

Por fim, a dimensão antidialógica é aquela em que o STF seria não somente o último intérprete da constituição, mas também o único, exclusivo. Essa dimensão antidialógica, conforme Campos (2019), é a única dimensão que pode ser considerada, em princípio, ilegítima, posto que a definição das questões constitucionais, num modelo democrático, deve ser fruto da coordenação entre os poderes.

Assim sendo, uma decisão estrutural consubstanciada em um ECI deve ser vista sob a ótica do ativismo judicial estrutural dialógico. Há, no entanto, objeções à judicialização de assuntos políticos e, conseqüentemente, do ativismo. As principais objeções, em consonância com Bastos e Krell (2017), partem de duas vertentes, uma democrática e outra institucional.

De modo geral, as críticas de vertente democrática se baseiam na questão da falta de legitimidade popular, através do voto, na atuação de juízes ativistas. Por sua vez, na vertente institucional se refere aos aspectos técnicos, ou seja, acusam que não haveria capacidade institucional da Corte para deliberar sobre políticas públicas. Ambas as vertentes possuem em comum a premissa de que seria o Poder Legislativo e o Poder Executivo o local adequado e legítimo para a participação popular na tomada de decisões sobre políticas.

Todavia, Bastos e Krell (2017, p. 306-307) aduzem que:

Não procede o argumento da pretensa violação à separação dos poderes, uma vez que o papel do STF, ao reconhecer o ECI, não será o de desenhar as políticas públicas, mas sim o de afirmar a necessidade urgente de que o Executivo e o Legislativo estabeleçam e executem tais políticas penitenciárias, inclusive as orçamentárias. [...] O ECI, ao contrário de ser uma ameaça à democracia, vem ao encontro dessa pretensão política da constituição em efetivar direitos fundamentais como recurso último para se evitar maiores falhas estruturais e omissões institucionais.

Semelhantemente, Aragão, Marques e Farias (2020) preceituam que o neoconstitucionalismo promoveu uma nova forma de ativismo que busca a concretização dos direitos fundamentais a partir de uma nova dogmática interpretativa da Constituição. Nesta nova dogmática, o Estado-Juiz torna-se um garantidor da força normativa e material da Constituição e torna-se um agente promotor de políticas públicas.

Assim sendo, pode-se depreender que, em casos concretos, tais posicionamentos contrários ao ativismo dialógico podem “ceder” diante situações extraordinárias. Nesse contexto, uma resposta dialógica, como a presente no ECI, se revela legítima caso observe, além dos pressupostos do ECI, o diálogo entre os poderes e a sociedade.

O diálogo tem a capacidade de harmonizar a atuação de todos os poderes em torno de um Estado Democrático de Direito. Diante o exposto, os bloqueios políticos podem ser situações concretas e utilizar “concepções idealizadas e irreais” de funções “exclusivas” do

Legislativo e do Executivo como forma de impedir a realizações de direitos não reflete o ideal democrático. O ativismo, sobretudo quando a máquina estatal não funciona, sob pena de omissão do próprio judiciário, é a melhor, senão a única, forma de agir.

No que tange a capacidade institucional, é bem verdade que a Corte não deve possuir a única palavra quando se trata de sentenças estruturais. O que ocorre é que através de sua postura ativista estrutural dialógica, a Corte pode superar os bloqueios e estimular a ação de outros poderes (constitucionalismo cooperativo), favorecendo a capacidade institucional destes, rechaçando a tese do “tudo ou nada” na separação dos poderes e dando lugar à “coordenação de poderes”. Assim sendo, a declaração de um ECI é muito mais sobre atribuir à Corte Constitucional o papel de coordenadora do diálogo do que, necessariamente, tornar esta um “super poder” acima de qualquer outro.

Do exposto, Garavito e Franco (2010) elencam que o que caracteriza as decisões dialógicas são as ordens mais abertas e flexíveis, que favorecem que os detalhes da formulação de uma política pública sejam oriundos do processo de discussões e não da sentença em si. Do mesmo modo, a sentença dialógica é implementada não com a execução coercitiva de suas medidas, mas da retenção de jurisdição para monitoramento periódico e público através de audiências públicas e deliberativas. Posto isso, uma sentença dialógica envolve diversos atores sociais nesse processo, de modo que, podem participar dos debates todos os interessados no resultado.

### 3.4 INSTRUMENTOS PROCESSUAIS: MONITORAMENTO E SUPERAÇÃO DE UM ECI

Nossa Carta Constitucional de 1988 possui dispositivos de direitos materiais e processuais que possibilitam respectivamente, como visto, a existência de uma teoria objetiva dos direitos fundamentais e de mandamentos judiciais estruturais. Posto isso, dos instrumentos constitucionais, a ADPF é, por excelência, o mais adequado quando se fala em ECI em razão de sua natureza de processo objetivo e abrangência quanto ao conceito de ato do Poder Público (CURSINO, 2017).

Conforme Fernandes (2017, p. 1547), a ADPF é conceituada como:

Espécie de controle concentrado no STF, que visa evitar ou reparar lesão a preceito fundamental da Constituição em virtude de ato do Poder Público ou de controvérsia constitucional em relação à lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, inclusive os anteriores à Constituição.

A ADPF é instrumento do controle concreto de constitucionalidade e os atos normativos alcançáveis através dessa ação constitucional são de todas as esferas federativas, podendo ser, desde um ato de um ente específico, como também atos generalizados (BARROSO, 2016), comissivos ou não, de diferentes órgãos, autoridades, poderes. Assim sendo, são as falhas estruturais que configuram, nos termos já tratados neste trabalho, deficiências de formulação de políticas públicas, objeto da ADPF.

Segundo Fernandes (2017), a dimensão da concepção de “preceito fundamental” se refere às normas fundamentais, formalmente e materialmente constitucionais, que compõe a essência do Estado e da sociedade e serve de fundamento para outras normas. Além deste requisito (violação a preceito fundamental), ainda são pressupostos da ADPF, na docência de Barroso (2016), a subsidiariedade e a relevância da controvérsia constitucional.

Por sua vez, acerca dos remédios e do pronunciamento de mérito, a ADPF possui efeito vinculante e permite, ainda em liminar, que seja determinada qualquer medida relacionada com a matéria objeto da arguição. Nesse sentido positiva a Lei 9.882/1999 em seu art. 5º, §3º e 10º, *caput* e §3º que:

Art. 5. O Supremo Tribunal Federal, por decisão da maioria absoluta de seus membros, poderá deferir pedido de medida liminar na arguição de descumprimento de preceito fundamental.

[...] *Omissis*

§ 3º A liminar poderá consistir na determinação de que juízes e tribunais suspendam o andamento de processo ou os efeitos de decisões judiciais, ou de qualquer outra medida que apresente relação com a matéria objeto da arguição de descumprimento de preceito fundamental, salvo se decorrentes da coisa julgada.

[...] *Omissis*

Art. 10. Julgada a ação, far-se-á comunicação às autoridades ou órgãos responsáveis pela prática dos atos questionados, fixando-se as condições e o modo de interpretação e aplicação do preceito fundamental.

[...] *Omissis*

§ 3º A decisão terá eficácia contra todos e efeito vinculante relativamente aos demais órgãos do Poder Público.

Percebe-se que o uso das expressões “qualquer outra medida” e “condições e o modo de interpretação e aplicação” constituem, inequivocamente, uma autorização legal para que o STF atue expedindo, quando legitimado, decisões estruturais.

É válido salientar que não há, no nosso ordenamento, a possibilidade um juízo de instância inferior declarar um ECI. A dinâmica dos litígios estruturais não são as mesmas de um processo coletivo, afinal, não se trata de atribuir uma falência de um órgão, mas sim de um sistema. Logo, a discussão de um ECI só encontra respaldo, no Brasil, diante a competência constitucional do STF (LAGE; BRUGGER, 2017).

Posto isso, é possível demonstrar o procedimento do ECI nas seguintes etapas:

### Quadro 3 - Procedimento do ECI.

- |   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Identificação e prova do quadro de violações sistemática de direitos, por meio de inspeções, relatórios, perícias, testemunhas etc.;</li> <li>b) Declaração do Estado de Coisas Inconstitucional;</li> <li>c) Comunicação do ECI aos órgãos relevantes, sobretudo os de cúpula e aos responsáveis pela adoção de medidas administrativas e legislativas para a solução do problema;</li> <li>d) Estabelecimento de prazo para apresentação de um plano de solução a ser elaborado pelas instituições diretamente responsáveis;</li> <li>e) Apresentação do plano de solução com prazos e metas a serem cumpridas;</li> <li>f) Execução do plano de solução pelas entidades envolvidas;</li> <li>g) Monitoramento do cumprimento do plano por meio de entidades indicadas pelo Judiciário;</li> <li>h) Realização de audiências públicas e medidas auxiliares para avaliar o cumprimento do plano;</li> <li>i) Após o término do prazo concedido, análise do cumprimento das medidas e da superação do ECI;</li> <li>j) Em caso de não-superação do ECI, novo diagnóstico, com imputação de responsabilidades em relação ao que não foi feito;</li> <li>k) Nova declaração de ECI e repetição do esquema, desta vez com atuação judicial mais intensa e ordens mais detalhadas.</li> </ul> |
|---|

Fonte: Marmelstein (2015, p. 251).

Portanto, a ADPF é o pontapé inicial do processo, particularmente atípico, que culmina numa declaração, ou não, de um ECI. Por ser inovadora, a técnica do ECI desafia o binômio demanda-tutela, ao passo em que, a mera declaração do estado não satisfaz, por si só, o direito pleiteado, o que demanda da Corte um agir dialógico e contínuo em busca da efetividade de suas decisões. Todavia, a retenção de jurisdição não pode ser eterna, logo, o monitoramento emerge como medida de efetivação e superação de um ECI.

Assim sendo, quanto às condições que demonstram a superação de um ECI, é bem verdade que ainda não existe previsão legal de critérios objetivos de superação. Todavia, Garavito (2009) propõe um modelo fundado na definição de critérios baseados em indicadores de processo e de resultados. Sua tese é dividida em cinco passos, respectivamente: a fixação dos tipos de indicadores pertinentes, a listagem dos indicadores de cada dimensão analisada, a determinação dos valores das dimensões de processo e de resultado (nesse ponto trata-se de um critério numérico), o estabelecimento dos valores de cada indicador de uma determinada dimensão e, por fim, a definição dos parâmetros de superação.

A retenção da jurisdição no caso de um litígio estrutural tem como principal objetivo efetivar a deliberação social sobre os temas, bem como apontar a superação de um ECI. Uma vez detectada a superação da inconstitucionalidade nos termos aqui tratados, desaparece a condição legitimadora que permitia a atuação da Corte através de medidas estruturais.

#### **4 ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL E NOVA POLÍTICA PÚBLICA AMBIENTAL BRASILEIRA**

A intervenção humana no meio natural pode ser vista sob diversos aspectos, desde religiosos a econômicos ou sociais, de modo que, o homem, ao longo de sua existência, se apropriou do meio ambiente adaptando-o às suas necessidades. Ocorre que os novos moldes da sociedade industrial, impulsionado pelos novos processos produtivos de bens, desencadeou um desequilíbrio no tripé do desenvolvimento sustentável, ao passo em que, houve a hipertrofia do aspecto econômico/industrial em detrimento do social e ambiental (OLIVEIRA, 2019). Assim, o homem, que é produto do meio, voltou-se contra este e acaba, por vezes, relativizando a importância da preservação ambiental para a manutenção da vida.

O conceito jurídico de meio ambiente é determinado pela Lei nº 6.938 de 1981 em seu art. 3º, I que aduz que o meio ambiente é “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”. Por outro lado, preceitua a CF de 88 em seu art. 225 que o meio ambiente é “bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida”. Assim, se conclui que o meio ambiente é um “bem jurídico autônomo, difuso, indisponível e insuscetível de apropriação” (MELO, 2017, p. 42).

Apesar de ser uno e indivisível, para fins didáticos, a compreensão da abrangência do termo “meio ambiente” costuma ser condicionada, segundo Melo (2017), pela classificação que identifica quatro classes de meio ambiente, quais sejam: o natural ou físico, o cultural, o artificial e o do trabalho. Posto isso, sem prejuízo das demais classificações, este trabalho analisa a política ambiental quanto ao meio ambiente físico que, por sua vez, compreende a “flora, fauna, os recursos hídricos, a atmosfera, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo e os elementos da biosfera” (MELO, 2017, p. 40).

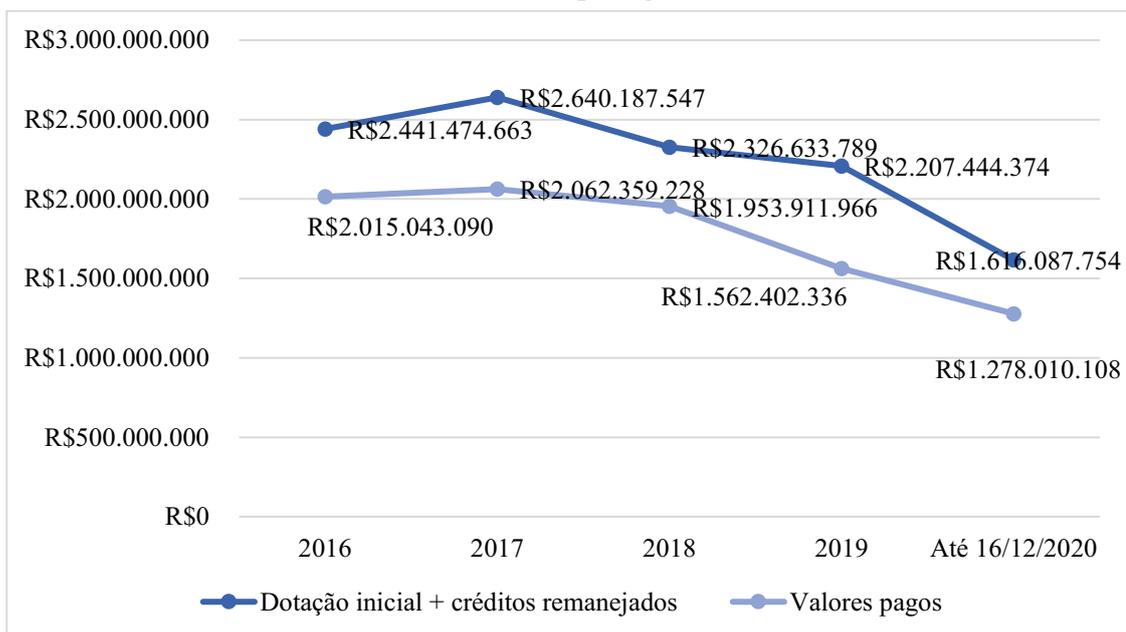
Portanto, visto a dimensão do meio ambiente a ser estudada, é imperioso apontar que discutir uma “nova política” pressupõe a existência de uma política anterior. Logo, é necessário destacar que o uso do termo “nova” não reflete, necessariamente, um avanço material na defesa do meio ambiente, tal termo é aqui empregado no sentido cronológico, enquanto manifestação hodierna da atuação governamental. Assim, a questão ambiental brasileira é ampla e, evidentemente, construída historicamente, dessa forma, a análise de sua construção ou desconstrução pode ser melhor percebida através de demonstrações gráficas.

#### 4.1 ARRANJOS INSTITUCIONAIS E A PAUTA AMBIENTAL: A NOVA POLÍTICA AMBIENTAL BRASILEIRA EM APONTAMENTOS E NÚMEROS

Nos termos aqui já expostos, uma política pública denota o conjunto de atos e fatos jurídicos que buscam concretizar a vontade de um governo. Dessa forma, para se averiguar a caracterização de um ECI, sobretudo quantos aos requisitos de violações massivas de direitos fundamentais e omissões reiteradas e generalizadas das autoridades, alguns dados se revelam como indicativos de um quadro de ECI.

No âmbito do Poder Executivo, dados sobre o orçamento de pastas que tratam do meio ambiente, estatísticas do avanço do desmatamento em áreas de proteção, números de focos de incêndios em ecossistemas sensíveis, registros de agrotóxicos, número de intoxicações por agrotóxicos e relatórios de consumo destes, entre outros, podem apresentar um cenário holístico da situação ambiental brasileira, conforme será explicitado na figura 1.

**Figura 1** – Execução orçamentária da União referente ao Ministério do Meio Ambiente entre os anos de 2016 a 2020 para gestão ambiental.



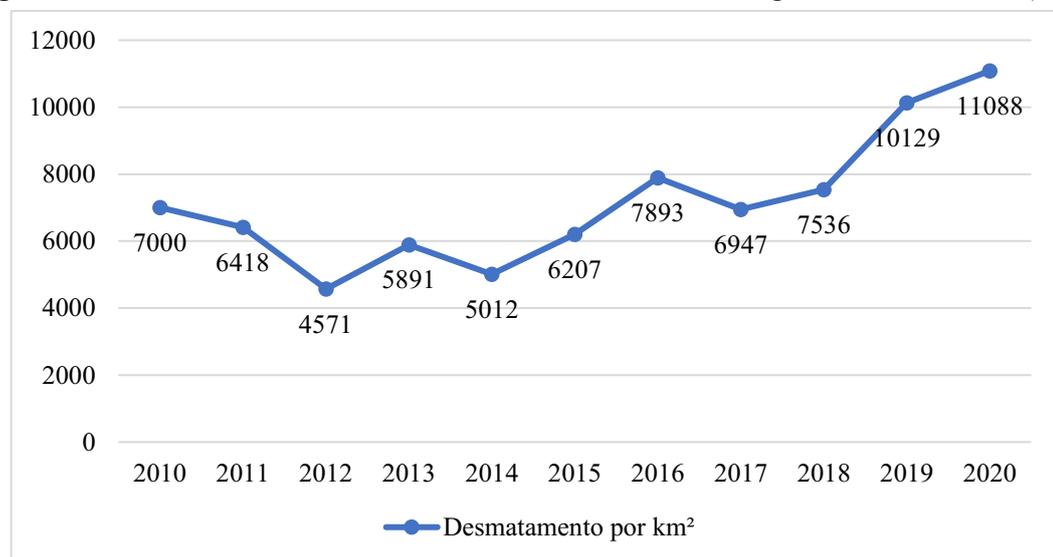
Fonte: Adaptado de Câmara dos Deputados (BRASIL, 2015, 2016b, 2017b, 2018d, 2019d, 2020s).

Analisando a figura 1, se percebe um declínio acentuado no orçamento destinado ao Ministério do Meio Ambiente, principal órgão federal de gestão ambiental. Ocorre que tais dados revelam uma perda orçamentária que, a título exemplificativo, considerando o maior e o menor orçamento inicial + créditos de remanejamentos, é de 61,2%. Por outro lado, tais dados ainda apontam que o valor efetivamente pago no ano de 2019 foi somente equivalente a 70,7% do orçamento inicial, o que é preocupante, sobretudo, se visto que em 2019 o Brasil enfrentou

uma série de tragédias ambientais, tais como o aumento significativo do desmatamento e das queimadas na Amazônia legal, o rompimento da barragem de Brumadinho e de Mariana e o caso do derramamento de óleo no Nordeste brasileiro.

Tal cenário grave se tornou ainda mais perturbador quando, conforme noticiado pelo Estadão, o Ministério do Meio Ambiente informou que iria paralisar, por falta de verbas, as ações de combate ao desmatamento na Amazônia (BORGES; SOARES, 2020). Por conseguinte, ao passo em que o orçamento diminuiu, outros indicadores se elevaram, entre eles, o número de queimadas e de desmatamentos na Amazônia legal, como pode ser visto na figura 2:

**Figura 2** - Taxa PRODES<sup>15</sup> de desmatamento na Amazônia legal de 2010 a 2020 (km<sup>2</sup>).



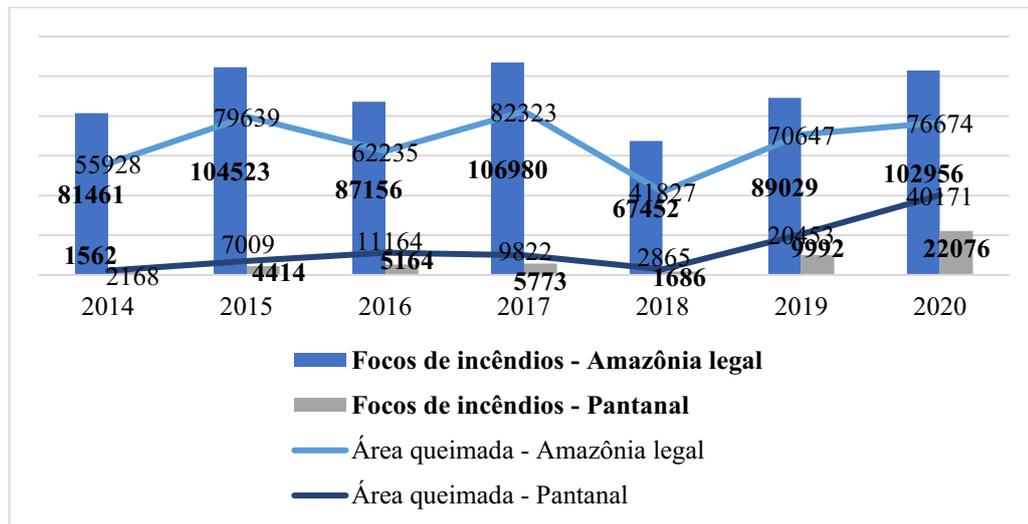
Fonte: Adaptado de INPE (BRASIL, 2020i).

Os dados apresentados pelo INPE evidenciam a maior taxa de desmatamento por km<sup>2</sup> dos últimos dez anos, o que não é apenas um alerta, mas também um indício de uma falha conjectural na política de preservação do referido bioma, especificadamente, do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal, que conseguiu reduzir, conforme o INPE, a taxa de desmatamento que era de 27772 km<sup>2</sup> em 2004 para 4571 km<sup>2</sup> em 2012 (BRASIL, 2020i).

<sup>15</sup> Programa de Cálculo do Desmatamento da Amazônia.

Semelhantemente, também se registra o aumento no número de focos de incêndios na Amazônia legal e Pantanal, como resta evidenciado nos dados apresentados na figura 3:

**Figura 3** - Número de focos de incêndios e área queimada por km<sup>2</sup> na Amazônia legal e Pantanal entre 2014 e 2020.



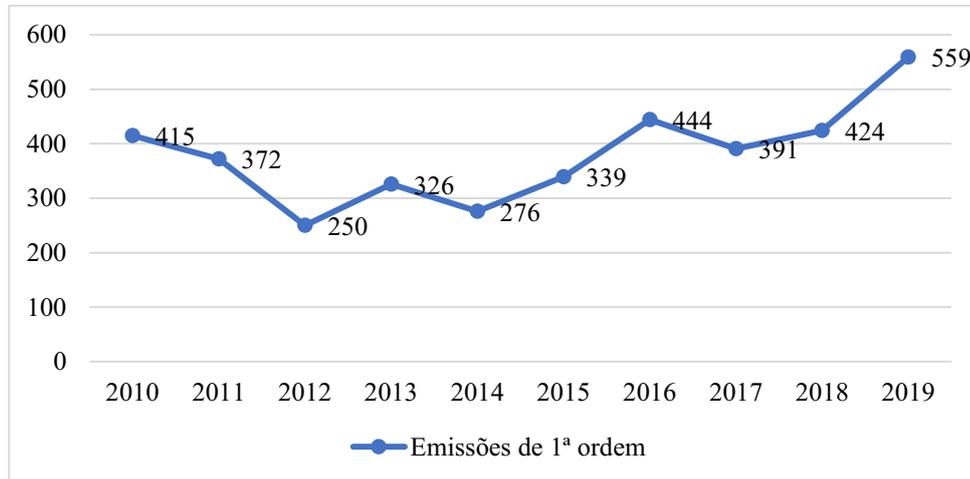
Fonte: Adaptado de INPE (BRASIL, 2020j, 2020k).

Percebe-se que os dados detectados pelo satélite de referência não são regulares, não seguindo, necessariamente, um crescimento constante. Porém, a partir de 2018 tais dados revelam um crescimento considerável no número de focos e, conseqüentemente, de área queimada, sobretudo no bioma do Pantanal. Além de fatores climáticos naturais, aponta Borges (2020) que aumento incomum de tais focos dá-se em razão das ações antrópicas e por diversas finalidades, dentre as quais, a ampliação da fronteira de ocupação e o uso extensivo do solo para atividades agrícolas e pecuárias. Frente a tais circunstâncias, a ação governamental é necessária e urgente, no entanto, as declarações de autoridades governamentais contradizem tal lógica.

A título exemplificativo, o Estadão veiculou que o ministro de segurança institucional, Augusto Heleno, disse que o “governo Bolsonaro ainda não teve tempo de cuidar da Amazônia e do Pantanal” (FRAZÃO, 2020, n.p.). Ainda, o próprio Presidente alega que “essa história que a Amazônia arde em fogo é uma mentira” (URIBE, 2020, n.p.), o que, por óbvio, não possui respaldo científico, conforme os dados vistos acima e, ainda, incita a atuação de criminosos ambientais, tais como os responsáveis pelo fatídico “dia do fogo” que ocorreu em 2019 (CAMARGOS, 2019, n.p.).

O crescimento do desmatamento e aumento dos focos de incêndios, independente da causa, afetam diretamente a projeção da emissão bruta de carbono e outros gases que provocam o efeito estufa, como demonstrado na figura 4:

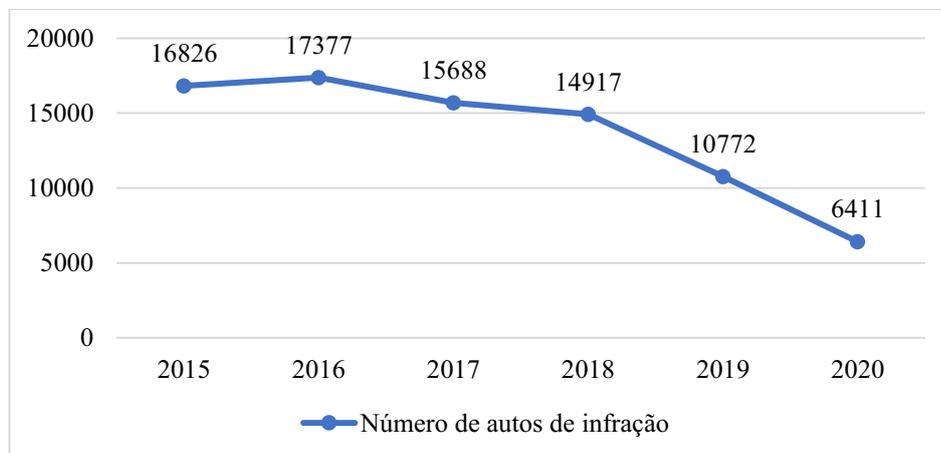
**Figura 4** - Emissões brutas de CO<sub>2</sub> (MtCO<sub>2</sub>/ano) na Amazônia brasileira entre 2010 e 2019.



Fonte: Adaptado de INPE (BRASIL, 2020h).

A figura 4 explicita os impactos diretos das queimadas no efeito estufa, o que se revela como um fator agravante da situação ambiental e política, esta sobretudo em razão das metas de redução de emissão de carbono assumidas no Acordo de Paris, já ratificado pelo Brasil e que será abordado adiante. Posto isso, apesar da anunciada tragédia, os dados acerca das autuações ambientais diminuíram de modo substancial, o que pode indicar um afrouxamento na fiscalização dos órgãos ambientais quanto à prevenção, precaução e reparação de danos ambientais, sejam dolosos, culposos ou naturais. Tal decréscimo é exposto a seguir na figura 5:

**Figura 5** - Número de autuações por infrações ambientais oriundas do IBAMA entre 2015 e 2020.



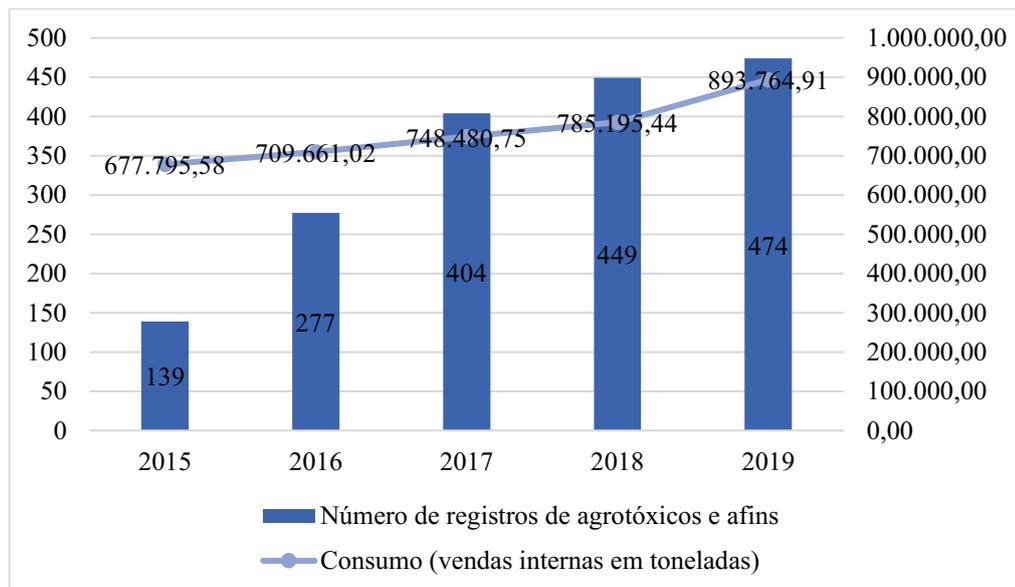
Fonte: Adaptado de IBAMA (BRASIL, 2020f).

A figura acima demonstra uma acentuada queda no número autuações por infrações ambientais, sobretudo em 2020, porém, tais dados, se vistos com os outros já apresentados, não revelam uma proporcional diminuição no número de infrações, pelo contrário, tais valores são indícios de problemas orçamentários, de pessoal e estruturais na fiscalização de ilícitos ambientais e, ainda, é um alerta para a iminente falência da política já consolidada de conversão de multas ambientais.

O explicitado cenário tende a se agravar em razão da edição da Instrução Normativa Conjunta 01/2021 do IBAMA, Ministério do Meio Ambiente – MMA e Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBIO (BRASIL, 2021d), que alterou a dinâmica da fiscalização e autuação ambiental. Dentre as mudanças, instituiu a necessidade de relatório prévio de fiscalização, que antes não existia, e a supervisão da lavratura da sanção por agente hierarquicamente superior, este último ato como requisito de validade para a abertura do processo administrativo. Assim, houve uma extrema burocratização da atividade de fiscalização e flexibilização da rigorosidade da sanção, ao passo em que, a inexistência do termo “agente hierarquicamente superior” possibilita a legitimação de interesses ideológicos controversos de agentes ocupantes de cargos de livre exoneração e de indicação política.

Por conseguinte, a situação é igualmente dramática quanto à política de agrotóxicos em relação ao consumo, ao registro e a classificação toxicológica de tais substâncias, como pode ser visto na figura 6 abaixo:

**Figura 6 - Número de registros de agrotóxicos e consumo por toneladas entre 2015 e 2019.**



Fonte: Adaptado de MAPA; IBAMA (BRASIL, 2020g, 2020l).

A elevação do número de registros de agrotóxicos ocorreu de modo paralelo ao aumento do consumo, o que traz indícios de uma correlação entre os dados. Conforme Alves (2020, p. 255), “desde 2015 até 19 de agosto de 2020 o Governo Federal autorizou a comercialização de 1.944 novos agrotóxicos. O número já é maior do que os registrados em todo o período entre 2005 e 2014 somados.” Ocorre que, tal aumento pode potencializar o uso desmedido e, portanto, prejudicial de tais substâncias, nesse sentido, aduz Alves (2020, p. 255-256):

É possível que a autorização indiscriminada da venda de novos produtos, apesar de baratear os agrotóxicos por aumentar a concorrência, indiretamente, pelos riscos de perdas na produção e diante um contexto de alta competitividade externa, potencialize a ocorrência de práticas abusivas no uso desses produtos em diversas culturas agrícolas, o que destoaria da racionalidade de proteção à saúde e ao meio ambiente determinada pela legislação em vigor.

Ademais, a problemática dos agrotóxicos no Brasil ainda reside nos limites de tolerância de toxicidade de agrotóxicos comercializados e que contradiz os limites de outros mercados internacionais mais exigentes. Bombardi (2017) leciona que o Acefato é o terceiro agrotóxico mais comercializado no Brasil e que, em 2013, foi banido no continente Europeu devido a séria ameaça ao meio ambiente e à saúde humana. No entanto, o Brasil permite o uso de Acefato e, ainda, tolera o acúmulo de resíduos do princípio ativo em valores vinte vezes superiores ao que é admitido na Europa (ALVES, 2020), conforme o quadro 4 abaixo, que demonstra os limites de resíduos de acefato permitido no Brasil e na Europa:

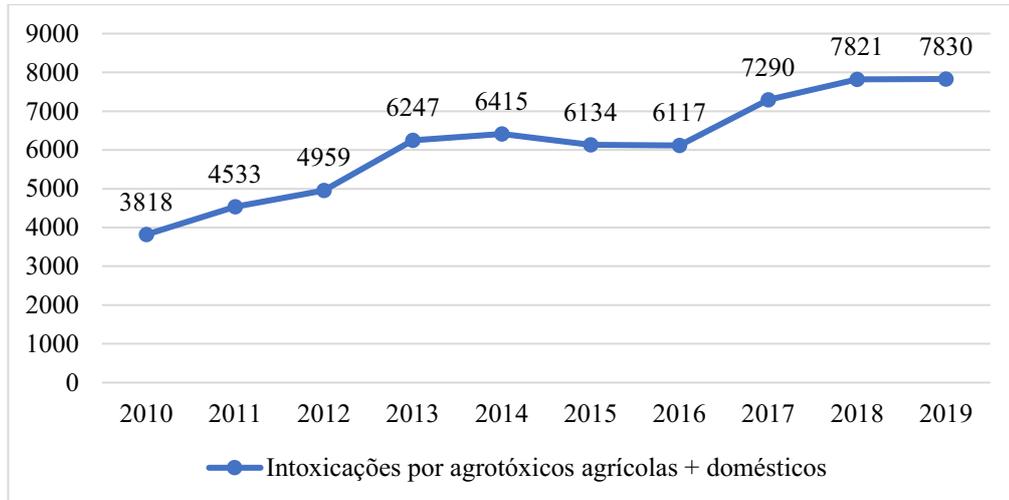
**Quadro 4 - Limites máximos de resíduos (LMR) de Acefato em diferentes culturas.**

| Cultura | LMR – Europa | LMR – Brasil           |
|---------|--------------|------------------------|
| Soja    | 0,3 mg/kg    | 1,0 mg/kg (3,3x maior) |
| Melão   | 0,01 mg/kg   | 0,1 mg/kg (10x maior)  |
| Citros  | 0,01 mg/kg   | 0,2 mg/kg (20x maior)  |

Fonte: Adaptado de Bombardi (2017).

Os números acima apresentados tornam ainda mais preocupante o aumento no número de notificações de intoxicações por agrotóxicos domésticos e agrícolas, conforme dados do Ministério da Saúde explicitados na figura a seguir:

**Figura 7** - Número de notificações de intoxicações por agrotóxicos agrícolas e domésticos entre 2010 e 2019.



Fonte: Adaptado de Ministério da Saúde (BRASIL, 2020m).

Do exposto, se percebe que há uma correlação entre o aumento do número de registros de agrotóxicos, elevação do consumo e crescimento do número de intoxicações notificadas. O aumento das notificações entre 2013 e 2019 equivale a 48,76% e a média histórica demonstra que tais números tendem a aumentarem. Ainda assim, não se verifica políticas efetivas para prevenção e reparação de danos, tanto para a saúde humana quanto para o equilíbrio ambiental.

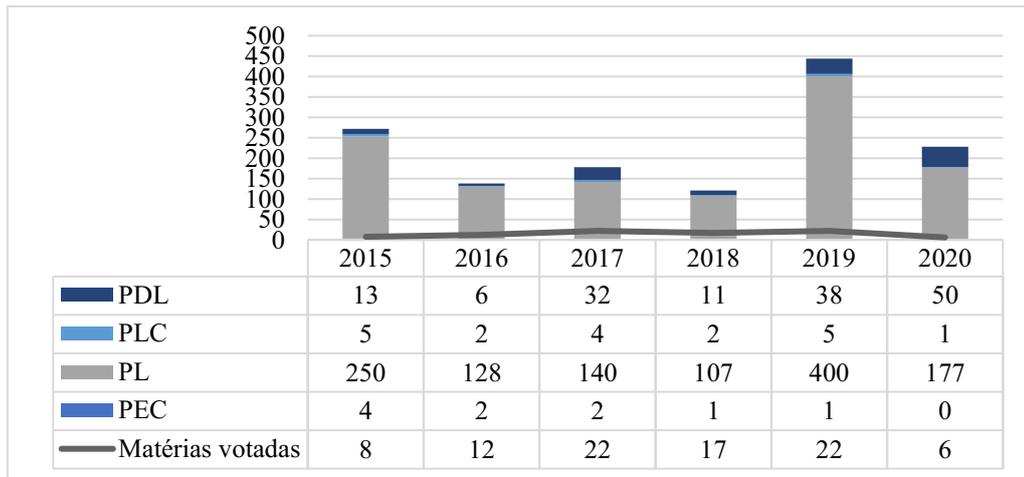
Apesar de tais números já alarmantes, a ANVISA procedeu com uma mudança substancial na regulação da classificação de riscos dos agrotóxicos (BRASIL, 2019b). A aprovação do novo marco regulatório passou, conforme Alves (2020), a desconsiderar a fatores como irritação dérmica, ocular e inalatória, considerando apenas o potencial de letalidade para categorizar os riscos de tais produtos. Com isso, a adoção do novo marco regulatório resultou, de acordo com o verificado na Resolução nº 2.080 de 31/07/2019 da ANVISA, na reclassificação de 1.942 agrotóxicos dos quais “702 produtos eram considerados extremamente tóxicos e, após, este número foi reduzido para 43” (ALVES, 2020, p. 247).

Leciona Alves (2020, p. 248) que:

O sistema GHS não considera a irritação dérmica, ocular e inalatória para classificar a toxicidade de substâncias, o que possibilitou uma expressiva diminuição no número de agrotóxicos classificados como extremamente tóxicos. Ocorre que esta mudança de classificação não anula os efeitos adversos dessas substâncias. Desse modo, a mudança dos critérios de classificação não somente induz ao erro, como também prejudica a percepção dos riscos pelo trabalhador rural, que, subjetivamente, tende a não observar, com rigorosidade, protocolos de segurança para a saúde e para o meio ambiente ao utilizar agrotóxicos pouco tóxicos se comparado aos extremamente tóxicos.

O cenário legislativo também é fundamental para se compreender o curso de uma política, sobretudo a partir da análise do número de proposições legislativas acerca da política ambiental, todavia, apesar de um aumento significativo de proposições com tema sobre meio ambiente, o que se explica pelos dados apresentados anteriormente, não se verifica um aumento proporcional na apreciação das matérias propostas, conforme mostrado na figura 8:

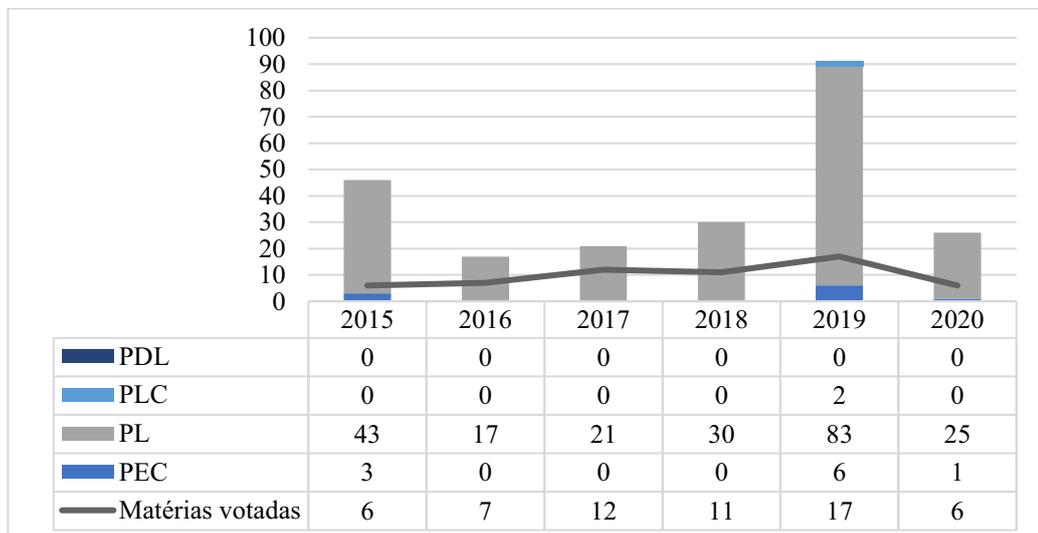
**Figura 8** - Proposituras legislativas e matérias apreciadas sobre meio ambiente na Câmara dos Deputados entre 2015 e 2020.



Fonte: Adaptado de Câmara dos Deputados (BRASIL, 2020q, 2020r).

Conjuntura semelhante é percebida, também, no Senado Federal, no qual há uma maior concentração de propostas legislativas entre 2019 e 2020, anos em que os principais indicadores ambientais já apresentados demonstram, sob diversos aspectos, uma situação crítica na política ambiental brasileira. A figura 9 apresenta o panorama das proposições no Senado:

**Figura 9** - Proposituras legislativas e matérias apreciadas sobre meio ambiente no Senado Federal entre 2015 e 2020.



Fonte: Adaptado de Senado Federal (BRASIL, 2020n, 2020o).

Os dados apresentados explicitam um aumento, sobretudo entre 2019 e 2020, nas proposições legislativas de ambas as Casas sobre assuntos relacionados ao meio ambiente. É particularmente relevante o aumento que se observa em relação aos decretos legislativos, espécie normativa que, nos termos do art. 49 e 69 §3º da CF de 88, tem como objeto as matérias de competência exclusiva do Congresso Nacional, dentre as quais se encontra a competência de “fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta” (art. 49, X da CF de 88). Assim sendo, a iniciativa Projeto Política por Inteiro (2021)<sup>16</sup> reuniu e classificou entre 2019 e 2020 diversos atos normativos publicados que impactam em temas conexos ao do meio ambiente e que são, em sua maioria, oriundos do Poder Executivo e “atacados” pela supracitada espécie legislativa.

Segundo a iniciativa Política por Inteiro (2021), tais atos normativos totalizam o número de 520 e destes, 157 são classificados como regulações, 92 como neutros, 80 de respostas, 65 de reformas institucionais, 35 de recuos, 34 de flexibilizações, 31 de desregulações, 15 de desestatizações, 5 de legislações e 3 de “revisões”. Provavelmente, em decorrência do expressivo número de feitos que objetivam revogar, flexibilizar ou revisar a política ambiental brasileira, há uma correlação entre tais atos e o aumento de proposições legislativas como visto, no entanto, a quantidade de matérias votadas não tem sido equivalente às proposições nem, tampouco, razoáveis diante da urgência de tais matérias, o que indica, de igual modo ao Poder Executivo, um aparelhamento e paralisação do Poder Legislativo no oferecimento de respostas à crise ambiental brasileira explicitadas nas figuras anteriores.

#### 4.2 A INCONSTITUCIONALIDADE NA NOVA POLÍTICA AMBIENTAL BRASILEIRA

A política ambiental é compreendida como basilar na concretização de diversos direitos fundamentais, posto que, a manutenção da qualidade da vida perpassa na própria preservação ecológica do meio em que está inserido o homem, que compreende a fauna, a flora, o solo, o ar, os rios e outras fontes de recursos indispensáveis para a vida. Posto isso, discutir a inconstitucionalidade em uma política ambiental significa dizer que esta se apresenta conflitante com as determinações constitucionais, sobretudo, quanto à vida em sua ampla

---

<sup>16</sup> O Projeto Política por Inteiro é uma organização não governamental que monitora em tempo real, desde 2019, atos normativos do Executivo e Legislativo nacional, classificando os efeitos destes em diversas políticas públicas conforme os seus riscos. A iniciativa conta com o apoio do Instituto Clima e Sociedade e da Konrad Adenauer Stiftung.

acepção, que abrange não apenas o suporte desta (meio ambiente), como também à prevenção e tratamento dos danos (saúde).

Os fatos e dados expostos no tópico anterior atestam a execução de uma nova orientação governamental acerca do tema e indicam a inconstitucionalidade de tais diretrizes por violarem a dimensão objetiva dos direitos fundamentais, nos termos aqui já tratados, ou seja, sob a ótica da efetivação da proteção material e jurídica dos bens tutelados, quais sejam, neste caso, o meio ambiente e a saúde que integram o núcleo do direito à vida.

#### *4.2.1 Do direito à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado*

Nas lições de Fernandes (2017), o direito à saúde engloba uma dupla dimensão que trata da prevenção e da cura e está insculpido no art. 196 da CF de 88 que assim dispõe:

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Isto posto, enquanto direito de todos e dever do Estado em assegurar sua prestação, grande celeuma reside em sua natureza, se de norma programática ou não. Dessa forma, Mendes e Branco (2018) fazem forte crítica à corrente que nega o aspecto normativo da Constituição, logo, o direito à saúde consubstancia não a mera promessa de prestação, mas sim um direito público subjetivo, o que legitima a atuação do Judiciário quando do descumprimento do mandamento constitucional.

O entendimento do direito à saúde enquanto dupla dimensão: preventiva e curativa, é importante para a categorização deste direito como fundamental. Ao passo em que Mendes e Branco (2018) elucidam que o direito público subjetivo seria condicionado à promoção de políticas públicas e não um direito a todo e qualquer procedimento, Fernandes (2017) explica que a dimensão preventiva se revela como um *status positivus libertatis* ligado a noção de um mínimo existencial e, por sua vez, a dimensão curativa seria um *status positivus socialis*, ou seja, um direito social propriamente dito. É importante salientar que, nesse contexto, o art. 198, I da CF de 88 prevê que as atividades preventivas devem ser prioritárias para o sistema de saúde e, conforme aduz Barroso (2008), apesar de as políticas de saúde ser objeto do agir do Legislativo e do Executivo, a violação dos direitos fundamentais autoriza a intervenção do judiciário em atos e políticas governamentais.

De igual modo, no que concerne ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, este é condição fundamental para a manutenção da vida e está previsto no art. 225 da CF, *in verbis*: “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.”

Apesar de previsto como direito de ordem social, Fernandes (2017) aduz que tal direito é de ordem fundamental, posto que, é elementar não somente ao desenvolvimento de potencialidades individuais, mas também fomenta uma ordem social livre. Nessa conjuntura, ainda, a doutrina se desenvolve no sentido de reconhecer que a dimensão ecológica se manifesta como um direito-garantia do mínimo existencial socioambiental, sem o qual restaria violada a própria vida e dignidade da pessoa humana. Dessa forma, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado possui, como núcleo de sua essência, a proteção do homem contra sua própria ação predatória.

#### *4.2.2 Da proteção deficiente: falhas estruturais e violações sistêmicas aos direitos fundamentais*

A política ambiental brasileira possui problemas policêntricos ao passo em que são inter-relacionados e não residem apenas em uma única causa aparente, posto que, como abordado anteriormente, diversos indicadores demonstram uma falha estrutural da proteção ambiental no Brasil. A proteção deficiente dos direitos fundamentais elencados se revela na imperfeição da nova política pública ambiental mais do que na ausência de normas propriamente ditas, o que se agrava quando visto o cenário político e ambiental atual. Entretanto, não é apenas o Executivo que demonstra aparente inércia e omissão, uma vez que, o Legislativo também não tem sido célere ou aparentemente interessado em propor soluções em matérias ambientais.

Nesse sentido, Mendes e Branco (2018, p. 1059) apontam, exemplificativamente, importante questão acerca da problemática aqui abordada:

O estudo do direito à saúde no Brasil leva a concluir que os problemas de eficácia social desse direito fundamental devem-se muito mais a questões ligadas à implementação e manutenção das políticas públicas de saúde já existentes – o que implica também a composição dos orçamentos dos entes da Federação – do que à falta de legislação específica. Em outros termos, o problema não é de inexistência, mas de execução (administrativa) das políticas públicas pelos entes federados.

Diante ao descompasso entre o número de problemas ambientais e respostas governamentais, o principal indício da omissão das autoridades e existência de um desmonte da política ambiental nacional se trata dos próprios efeitos das violações do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à saúde apresentados nas figuras com indicadores ambientais.

Por sua vez, quanto às falhas estruturais, os reiterados atos e declarações de autoridades, tais como as já citadas, demonstram a incapacidade e desinteresse de coordenação dos Poderes para oferecerem respostas aos problemas. Assim, o que se nota do panorama das proposituras legislativas explicitadas e decretos analisados pela iniciativa Política por Inteiro (2021) é que há uma tentativa governamental de flexibilização e revogação de normas de proteção e uma aparente inércia dos Poderes quanto a atuação dirigida à proteção jurídica dos bens tutelados aqui abordados.

Nesse sentido, a ratificação do Acordo de Paris, com vigência a partir de 4 de novembro de 2016, e a análise dos dados apresentados, a título exemplificativo, revelam uma falha estrutural na política climática. O Brasil se comprometeu a reduzir, até 2025, as emissões de gases do efeito estufa em 37% em relação aos níveis registrados em 2005 e diminuir, até 2030, em 80% o desmatamento legal e em 100% o desmatamento ilegal (BRASIL, 2016a). Entretanto, os dados apresentam uma realidade diversa da qual o Brasil se comprometeu a cumprir, posto que, não somente foi registrado aumento do desmatamento e de queimadas, como também das emissões brutas de carbono.

Tais falhas vão além e atingem, também, a proteção jurídica dos bens aqui abordados. Pode-se mencionar dentre as alterações legislativas com potencial de ocasionar danos ao meio ambiente a aprovação da nova Lei Florestal (Lei nº 12.651 de 2012), que além de reduzir a área de proteção legal dentro de imóveis rurais ainda anistiou desmatamentos ocorridos em tais imóveis até 2008; a aprovação da Lei nº 13.465 de 2017, que permitiu a regularização fundiária de terras públicas invadidas na Amazônia Legal e a redução dos orçamentos dos órgãos de gestão ambiental.

Ainda, a postura legislativa brasileira acerca proteção ambiental endossada nos últimos anos tem sofrido forte reação de parlamentares estrangeiros, como se evidencia na carta enviada por quarenta deputados alemães ao Presidente da Câmara, Arthur Lira, e ao Presidente do Senado, Rodrigo Pacheco, em que pedem a não flexibilização de regras ambientais. Notadamente, as flexibilizações que preocupam a comunidade internacional e citadas na carta são as previstas no Projeto de Lei 191/2020 da Câmara dos Deputados, que prevê a possibilidade de mineração em terras indígenas; no Projeto de Lei 2.633/2020 da Câmara dos

Deputados, que flexibiliza as regras para regularização de terras e; nas discussões do Grupo de Trabalho da Câmara dos Deputados sobre o Novo Marco do Licenciamento Ambiental (DEUTSCHE WELLE, 2021).

Do mesmo modo, bloqueios políticos aos fundos públicos destinados às políticas ambientais são fatores de agravamento da proteção jurídica ao meio ambiente. O Fundo do Clima foi um dos principais atingidos por decretos dúbios que alteraram sua composição e paralisaram suas atividades, como exposto no Relatório de Avaliação da Política Nacional sobre Mudança do Clima, produzido pelo Senado Federal, evidenciando-se que:

O Fundo Clima tem estado inoperante ao longo do ano de 2019, pela falta de nomeação de seu Comitê Gestor (CG-FNMC), o que esse ato tenta corrigir. Contudo, a proposta de nova composição do Comitê privilegia a representação e a participação do setor privado em detrimento da participação da sociedade civil organizada, ao contrário da antiga composição (BRASIL, 2019c, p. 32).

Em semelhante situação se encontra o Fundo da Amazônia que, também conforme o referido relatório, “apesar do grande volume de recursos ainda não desembolsados, [...] encontra-se atualmente inoperante, por decisão do atual governo, e seu destino é incerto” (BRASIL, 2019c, p. 137). Ainda, aduz o relatório que:

Espanta que o tema mudança do clima, hoje considerado um dos grandes desafios globais da humanidade, e parte intrínseca de qualquer debate internacional, haja virtualmente desaparecido do Ministério que o conduzia, não restando sequer menção a essa competência em toda a sua estrutura organizacional (BRASIL, 2019c, p. 40).

Outro cenário que aponta falhas estruturais afetadas ao tema trabalhado, resulta da desestruturação do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) e a revogação de resoluções protetivas. O Governo Federal, através do Decreto 9.806 de 2019, alterou a composição e eleição do CONAMA de modo a restringir a participação de entidades civis no conselho, violando assim, a paridade de representação. Ainda, em 2020, revogou, através da Resolução CONAMA 500/2020, as normas do referido órgão acerca da definição dos limites de Área de Proteção Permanente e uso do solo em regiões de biomas sensíveis como o de mangues e restingas.

Em ambos os casos, o STF foi provocado para decidir acerca da constitucionalidade de tais medidas. Na ADPF 623 a unanimidade dos Ministros que já proferiram o voto aponta pela inconstitucionalidade da alteração da composição e eleição do conselho (julgamento suspenso por pedido de vista em 12 de março de 2021). Por conseguinte, na ADPF 748 o Pleno do STF referendou medida cautelar que suspendeu a Resolução CONAMA 500/2020 e reestabeleceu as resoluções protetivas revogadas (BRASIL, 2020d, 2020e).

Nesse cenário, também foi editada a Medida Provisória (MP) 1.040/2021, que autoriza o licenciamento ambiental sem a análise humana. O Art. 2º da supracitada MP alterou o art. 6º e §1º da Lei 11.598/2007 que passou a ter a seguinte redação:

Art. 6º Sem prejuízo do disposto no inciso I do caput do art. 3º da Lei nº 13.874, de 2019, nos casos em que o grau de risco da atividade seja considerado médio, na forma prevista no art. 5º-A, o alvará de funcionamento e as licenças serão emitidos automaticamente, sem análise humana, por intermédio de sistema responsável pela integração dos órgãos e das entidades de registro, nos termos estabelecidos em resolução do Comitê Gestor da Redesim.

§ 1º O alvará de funcionamento será emitido com a assinatura de termo de ciência e responsabilidade do empresário, sócio ou responsável legal pela sociedade, que firmará compromisso, sob as penas da lei, de observar os requisitos exigidos para o funcionamento e o exercício das atividades econômicas constantes do objeto social, para efeito de cumprimento das normas de segurança sanitária, ambiental e de prevenção contra incêndio.

Do exposto, é perceptível que o licenciamento ambiental poderá ocorrer de modo automático para atividades de risco médio. A Portaria 78, de 11 de janeiro de 2021, do IBAMA, classifica como atividade de médio risco (nível de risco II – moderado), a título exemplificativo, as atividades que são apresentadas no quadro 5:

#### **Quadro 5 - Atividades de médio risco ambiental.**

- |   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>a) A autorização para transferência de carga de petróleo e derivados em alto mar;</li> <li>b) Resultado preliminar de avaliação de agrotóxicos;</li> <li>c) Certificado de registro especial para experimentação com agroquímicos;</li> <li>d) Resultado de periculosidade ambiental de agrotóxicos;</li> <li>e) Licença para Lavra subterrânea pegmatitos e gemas ou a céu aberto de minério de ferro de pequeno porte em área sensível;</li> <li>f) Licença para Instalação e operação de Usina de produção de concreto asfáltico de pequeno porte em área sensível e;</li> <li>g) Licença para Alteamento de barragem de rejeitos da mineração (não previsto no processo de licenciamento ambiental original ou com alteração de projeto) de pequeno porte em área sensível.</li> </ul> |
|---|

Fonte: Adaptado de IBAMA (BRASIL, 2021f).

Isto posto, a exclusão do elemento humano da análise de questões tão sensíveis sob a égide de uma suposta “modernização”, condicionando a emissão automática de uma licença ambiental à mera declaração de conformidade do requerente, destoa da razoabilidade em razão da natureza das atividades de risco médio. Além disso, sob outra perspectiva, ilustrativamente, sem desconsiderar os outros dados, em razão do dever de providência para a proteção da dimensão objetiva dos direitos fundamentais, é válido indagar: a nova política de agrotóxicos coaduna com a razoabilidade e lógica da proteção ambiental e da saúde humana insculpida na Constituição? Para Alves (2020, p. 256), tal cenário “destoa da racionalidade de proteção à saúde e ao meio ambiente determinada pela legislação em vigor”.

De modo geral, os dados apresentados anteriormente expõem, a curto e a longo prazo, a ineficiência da atual política em assegurar a integridade do mínimo existencial socioambiental. Esta ineficiência indica um defeito das fases do ciclo da PNMA desde a definição da agenda, até o monitoramento e avaliação da política ambiental, já que, recentemente, o próprio governo tem minado a credibilidade de dados de monitoramento ambiental através de declarações públicas negacionistas, como declara Girardi (2019). Todavia, a retórica não tem sido suficiente para convencer o contrário do que apontam as estatísticas, uma vez que, dentre os indicadores apresentados, todos estão em níveis alarmantes para a efetivação de uma política tão abrangente.

Ocorre que as violações não se resumem a tais “subpolíticas<sup>17</sup>”, posto que são sistêmicas e atingem não somente um direito fundamental, mas todo o núcleo de sustentação destes. Tais violações são perpetradas, sobretudo, através de omissões, no entanto, declarações como a do Ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, durante reunião ministerial que disse, segundo Alessi (2020, n.p.), para aproveitar o período pandêmico para “ir passando a boiada e mudando todo o regramento e simplificando normas de baciada” sugerem que há, também, um agir comissivo na persecução de objetivos inconstitucionais na nova política ambiental.

Nas lições de Mendes e Branco (2018), enquanto direitos fundamentais e difusos, pois atingem a toda coletividade presente e futura, as violações aos direitos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à saúde atingem a sociedade brasileira de modo generalizado, assim, é importante salientar que, conforme os dados explicitados, o cenário ambiental tem se agravado nos últimos cinco anos. Logo, o desmatamento, o aumento no número de agrotóxicos registrados e do consumo destes, as queimadas que destroem biomas inteiros e a mitigação da fiscalização de ilícitos ambientais, bem como o agir negligente frente à problemas ambientais como o monitoramento de barragens, a busca pela reparação ambiental dos danos causados pelo derramamento de óleo no Nordeste, o monitoramento e mitigação das mudanças climáticas e, ainda, a tentativa de flexibilização da área de proteção de mangues e restingues refletem negativamente em todo o arcabouço constitucional de proteção à vida.

Do exposto, é possível concluir que há indícios de que nova política ambiental brasileira é inconstitucional por violar diretamente e de modo sistêmico, em razão da proteção deficiente e das falhas estruturais, os direitos fundamentais da saúde, do meio ambiente ecologicamente equilibrado, à vida e à dignidade da pessoa humana e, indiretamente, a ordem econômica, social e internacional. Isto ocorre, em especial quanto à preservação ambiental, considerando,

---

<sup>17</sup> Agrotóxicos, desmatamento, áreas de proteção ambiental, gestão de desastres naturais, emissões de carbono, focos de incêndios em matas, entre outras.

inclusive, os tratados climáticos ratificados pelo Brasil, há uma tendência global pela proteção ecológica e contradizer tal objetivo comum impõe ao Brasil não só isolamento diplomático, como também a possibilidade de sanções internacionais, risco que fica evidenciado em declarações como a do Presidente Francês, Emmanuel Macron, que disse que “depende da soja brasileira é endossar o desmatamento da Amazônia” (MATSUURA, 2021, n.p.).

#### 4.3 A DECLARAÇÃO DO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL

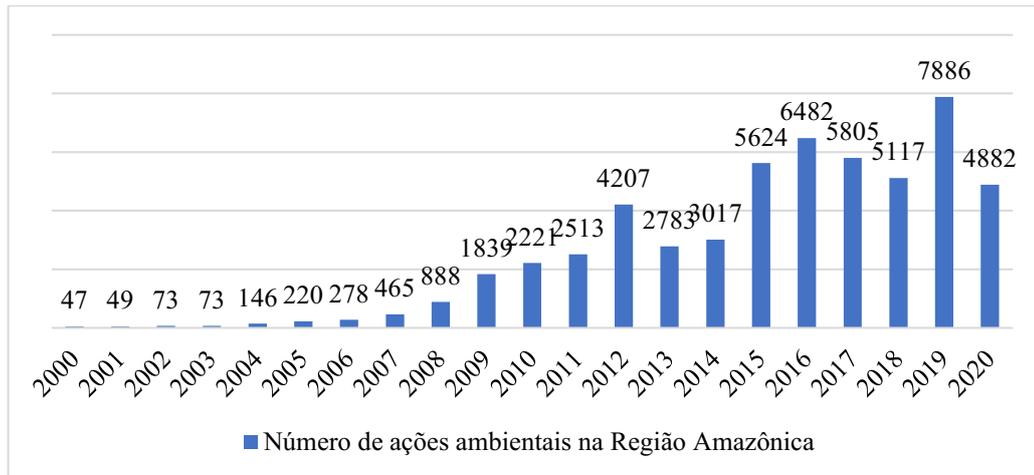
Há fortes indícios que atestam a inconstitucionalidade de alguns elementos da nova política ambiental brasileira evidenciada, sobretudo, nos últimos cinco anos, porém, é preciso distinguir que, enquanto medida excepcional, a declaração de um ECI deve ser precedida da meticulosa verificação da sua adequação aos requisitos exigíveis, posto que, não é toda inconstitucionalidade que irá ser um Estado de Coisas Inconstitucional.

Desse modo, a configuração de um ECI requer o preenchimento de quatro condições, quais sejam: as violações generalizadas aos direitos fundamentais, as reiteradas falhas estruturais, a adequação da técnica para o fim e, por fim, o risco de a matéria congestionar a Corte Constitucional. Assim, em relação aos dois primeiros requisitos, a atual política ambiental brasileira é inconstitucional e viola sistematicamente e de modo generalizado os direitos fundamentais em decorrências de falhas estruturais, nos termos aqui já abordados.

Isto posto, conforme Campos (2019), basta somente os dois primeiros requisitos para atestar uma situação de inconstitucionalidade que indicam a existência de um ECI, porém, é também relevante discutir os aspectos processuais de modo que o ECI não se justifica quando, por outros meios tradicionais, a Corte pode atingir os mesmos fins.

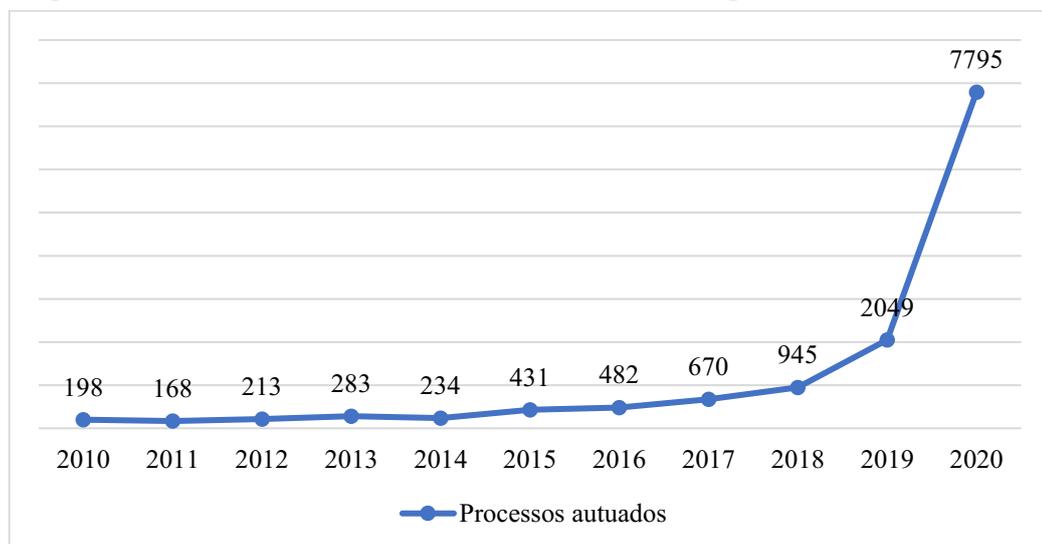
##### *4.3.1 Risco de congestionamento da Corte Constitucional com tutelas individuais e adequação dos remédios estruturais*

De acordo com Campos (2019), é no STF que a teoria do ECI encontra o ambiente favorável para ser acolhida e não nos juízos de primeiro grau. Logo, é necessário apresentar o panorama do número de ações ambientais e o acervo do STF em relação aos processos em tramitação para que se possa compreender o risco de congestionamento da Corte com o acúmulo de ações que busquem atacar a nova política ambiental. Tais dados são demonstrados na figura 10:

**Figura 10** - Número de ações ambientais na Região Amazônica entre 2000 e 2020.

Fonte: Adaptado de Conselho Nacional de Justiça – CNJ (BRASIL, 2021b).

Percebe-se um crescimento significativo no número de ações ambientais protocoladas no Judiciário dos estados da Região Amazônica entre 2000 e 2020, havendo uma maior intensificação de ações protocoladas a partir de 2015, atingindo o maior número anual em 2019. É válido salientar que, conforme os dados que constam no tópico 5.1, entre 2015 e 2019 os indicadores sofreram significativas alterações negativas quanto à política ambiental, o que explica, conseqüentemente, o número de ações propostas. Ainda, no que concerne ao ano de 2019, os dados do Observatório Ambiental do CNJ revelam que 34,88% das ações versavam sobre dano ambiental, seguido de 17,94% de ações acerca de crimes contra a flora e 9,65% relativo à poluição (BRASIL, 2021b). Por outro lado, a figura 11 apresenta o acervo processual em tramitação no STF em 28 de março de 2021:

**Figura 11** - Processos em tramitação no STF autuados por ano de 2010 a 2020.

Fonte: Adaptado de STF (BRASIL, 2021c).

Diante esse cenário de aumento significativo no número de ações propostas, que em verdade possuem o mesmo fato gerador, é evidente que boa parte de tais demandas têm potencial de serem objetos de recursos extraordinários, o que aumenta o índice de congestionamento da Corte que, na data analisada, conforme o Anexo – A, já era de 65,84%. Há que se destacar, ainda, que o súbito crescimento no número de ações constitucionais no STF entre 2019 e 2020 pode ser um reflexo da judicialização da política em seu amplo aspecto, influenciada não somente pela adoção de políticas governamentais controversas no âmbito federal, mas também pela abrangente competência recursal do STF em controle difuso, principal via de acesso das questões ambientais oriundas dos Tribunais Estaduais e Federais.

Por outro lado, tais demandas, abrangentes e repetitivas, implicam em novos formatos de decisões, pois os modelos tradicionais não oferecem, num litígio estrutural, capacidade de a Corte fazer cessar a situação de inconstitucionalidade, mas tão somente os efeitos desta. Assim, é imperioso destacar que, muito embora a legitimação para propositura de ações de controle concentrado seja restrita, o que, em tese, diminuiria o risco de congestionamento da corte, o STF já decidiu sobre um ECI em sede do Recurso Extraordinário de nº 580.252.

A técnica do ECI encontra sua adequação na complexidade do litígio em que se demanda. Assim sendo, a inconstitucionalidade da nova política ambiental brasileira extrapola os modelos tradicionais de resolução de litígios, pois envolve não uma relação de causa-efeito, mas de múltiplas causas e efeitos que se relacionam não apenas a um ato legal ou administrativo, mas a própria diretriz política de um governo acerca do tema.

Enquanto finalidade máxima de prevenir novos danos ambientais e reparar os já existentes, o processo estrutural permite que diversos atores participem na construção de propostas dialógicas para que se efetive a proteção jurídica e material à dimensão objetiva dos direitos fundamentais. Logo, no caso da inconstitucionalidade de toda uma política, a questão se torna muito abrangente, pois é imperiosa a participação não apenas do Poder Executivo Federal, mas também de governos estaduais e locais, organizações não governamentais, associações de classes e de representações sociais, bem como a participação dos Poderes Legislativos e Judiciários em todos os seus âmbitos.

Portanto, submeter a nova política de ambiental ao mero controle de constitucionalidade sem, contudo, coordenar uma ampla participação popular, política e jurídica na busca pela nulidade não apenas dos atos inconstitucionais, mas também das estruturas políticos-ideológicas que os originam, seria assumir o risco de tornar a inconstitucionalidade perpétua e de haver direitos sem remédios. Logo, diante tal cenário, remédios estruturais são, por vezes,

não apenas adequados, mas a única solução que resta para a estabilização do *status quo* ante da garantia dos direitos fundamentais.

#### 4.4 POLÍTICA AMBIENTAL E ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL: DESAFIOS PARA O AMANHÃ

O Brasil vivencia uma crise ambiental generalizada e que tem motivado diversas reações da sociedade em diferentes meios, sejam políticos, midiáticos ou judiciais. Ocorre que tal crise não surgiu de modo imediato, mas sim foi agravada de uma situação que, há anos, como demonstram os dados, já se anunciava. Nesse contexto, sobretudo entre 2019 e 2020, diversas ações típicas de controle concentrado foram protocoladas no STF e, em especial, a ADPF 708 que, inclusive, em seus pedidos cautelares suscitam medidas estruturais, mencionando, ainda, a *ratio decidendi* da ADPF 347 que declarou o ECI acerca da situação carcerária.

Caúla e Rodrigues (2018, p. 146) fazem importante ressalvada que deve ser mencionada acerca de um ECI ambiental:

A aplicação do ECI Ambiental é uma excepcionalidade para corrigir uma obrigação de não fazer ou impor a obrigação de fazer (funções precípua e fiscalizatória). O Poder Judiciário atuará como o protagonista da medida coercitiva que restabeleça a segurança jurídica e a efetividade da norma constitucional.

Assim, situações de institucionalização incompleta ou falhas pontuais na prevenção e fiscalização não implicam, *a priori*, numa falha estrutural de uma política ambiental, sobretudo porque, em razão da excepcionalidade, o instrumento do ECI não é razoável para combater uma “simples” má administração ambiental.

A excepcionalidade da técnica é importante para que a aplicação da teoria do ECI não se torne dúbia, mas na atual conjuntura, já é possível afirmar, por todo exposto, que se vivencia um Estado de Coisas Inconstitucional Ambiental no Brasil. Contudo, a declaração de um ECI, enquanto manifestação de um ativismo judicial, impõe à Corte muito mais do que uma análise jurídica, mas também política do cenário brasileiro que possibilite a atuação do Tribunal nesse sentido e, nessa questão, o STF tem enfrentado uma crise de legitimidade que, conforme Bonavides (2004b, p. 138) é resultado do fato de que o “País já não confia na retidão dos três Poderes no tocante ao desempenho de suas atribuições constitucionais. A desconfiança gera a crise e a enfermidade do sistema, e esta lhe poderá ser fatal”. Dito isto, é incerto o destino da teoria do ECI na instituição máxima do Judiciário Brasileiro.

A suscitada crise de legitimidade perpassar pela teoria da interpretação constitucional. O processo constitucional, particularmente, possui vieses que o diferenciam dos processos ordinários. A tese da Sociedade Aberta de Intérpretes de Häberle (2014) preceitua que numa sociedade democrática, a Constituição não estrutura tão somente o Estado, mas toda a esfera pública, normatizando a sociedade e também a vida privada, de modo que as forças sociais e privadas superam a categorização de objeto e tornam-se sujeitos intérpretes. Assim, a interpretação da constituição não deve se restringir a um rol taxativo de sujeitos, posto que, a liberdade de uma sociedade é medida pela ampliação do círculo de intérpretes da constituição.

Dito isto, não são somente os juízes constitucionais que vivem a norma, logo, estes não devem exercer um monopólio da Constituição. Segundo Häberle (2014), no Estado de Direito, a interpretação constitucional deve ser aberta, de modo a permitir alternativas diversas, sobretudo, em razão de que é a *práxis* que atua na legitimação da teoria e não o contrário. Dessa forma, as necessidades e possibilidades da comunidade antecedem o texto constitucional e torna-se chave da interpretação, esta que, na verdade, apenas traduz a realidade e a pluralidade da esfera pública. Assim, à Corte Constitucional cabe o papel de mediar os interesses de diferentes grupos de interpretação da constituição, levando-se em conta, também, os interesses de sujeitos não representados, uma vez que, o processo constitucional é parte do direito de participação democrática (HÄBERLE, 2014).

Nessa perspectiva, o ativismo judicial dialógico pode oferecer o suporte necessário para a superação da crise de legitimidade do Judiciário. Entretanto, num processo objetivo e que busque ser aberto, não são todos os sujeitos que poderão figurar na ação constitucional, logo, como resolver a aparente contradição? Coura Aragão (2015), aponta que num processo ambiental, por sua natureza difusa, a questão ética do julgador emerge como importante ao passo em que a sociedade, o réu e o próprio julgador são vítimas da conduta ilícita ambiental, assim, a ampla participação democrática da figura do Amigo da Corte é indispensável para o embasamento ético-democrático da sentença e não se confunde com a legitimidade para propor a ação.

Todavia, também se exige uma postura ética do Amigo da Corte e, nesse sentido, deve-se primar pelo engajamento do cidadão à causa ambiental, conforme Coura Aragão (2015, p. 83):

Para tornar legítima e qualitativamente válida a inserção do amigo da corte como presença cidadã no processo penal ambiental, exige-se do cidadão legitimado uma postura eticamente responsável e que o mesmo seja engajado de algum modo à causa ambiental, independente da área de conhecimento a que se vincule, ou da atividade profissional que desenvolva rotineiramente.

Portanto, Campos (2019, p. 347) aduz que a democracia alimenta o ativismo judicial e o ativismo alimenta a si mesmo, entretanto, a questão é “muito mais dependente, como a história ensina, da vontade política”. Desse modo, não é possível afirmar se há, hoje, um ambiente propício à declaração de um ECI, mas isso não altera a realidade de inconstitucionalidade vivenciada, pelo contrário, o que aqui se expõe é que, tão somente e provavelmente, considerando a inexpressiva efetividade da ADPF 347, adotar medida semelhante, sem a devida maturação jurídica da tese para a situação ambiental brasileira resultaria, também, no esvaziamento da eficácia da declaração de um ECI ambiental. De todo modo, o debate deve seguir, entretanto, é preciso lembrar que os prazos do meio ambiente não são imprescritíveis.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As políticas públicas se tornaram importantes instrumentos na construção do Estado Democrático de Direito, ao passo em que, buscam, através de um pacto governamental, definir metas, planos e ações para a concretização de direitos. Na tradição constitucionalista, tais políticas se tornaram particularmente importantes, pois, não raras vezes, as Cartas Constitucionais assumem compromissos ambiciosos para a transformação social e, por tal razão, a mera positivação de um Direito não significa a efetivação deste. Desse modo, uma política pública representa a própria força normativa da Constituição, uma vez que, seu sucesso ou fracasso importa, igualmente, na garantia ou violação de um direito constitucional.

Nessa perspectiva, compreender os aspectos teóricos das políticas públicas foi de fundamental importância para a explicitação do que seria uma política ambiental brasileira e, por sua vez, quais critérios indicariam a adoção de uma nova política ambiental. Os modelos teóricos de análise de políticas apresentados permitiram a demonstração de tais critérios de forma objetiva e clara. Ainda, verificou-se que o modelo de avaliação proposto é metodologicamente adequado ao modelo de Estado do bem estar social brasileiro.

Assim, considerando a conceituação de políticas públicas enquanto conjunto de atos e fatos jurídicos que objetivam atingir finalidades estatais, foi possível identificar, através de dados, indicadores, declarações e outros fatores, a convergência dos fluxos e a adequação do cenário brasileiro aos requisitos da definição de uma agenda governamental. Logo, do exposto, existe, no Brasil, uma nova política ambiental em curso e que já irradia diversos efeitos.

Diante disso, em razão dos controversos contornos de tal nova política, a discussão da constitucionalidade desta perpassa na compreensão da dimensão da problemática analisada. Assim sendo, vê-la apenas sob a ótica de uma inconstitucionalidade comum não forneceria as respostas adequadas ou suficiente à gravidade do tema, posto que, atacaria os efeitos de uma inconstitucionalidade e não sua causa. Desse modo, é justificada a importância do debate em torno da Teoria do Estado de Coisas Inconstitucional e suas principais questões.

Enquanto o ECI se revela como a condição legitimadora da atuação judicial ativista, sob o risco de haver direitos sem remédios, é na sentença estrutural que reside a efetividade da medida em conduzir os poderes à superação de uma situação permanente de inconstitucionalidade. Posto isso, é nesse aspecto que adquire relevância a adoção de um ativismo dialógico, ao passo em que, a declaração de um ECI se trata sobre o reconhecimento de um problema e a adoção de soluções com a participação de todos os atores institucionais do Estado e não a afirmação de um tudo ou nada na tripartição clássica dos poderes estatais.

Foi possível, averiguar que há, no Brasil, arcabouço jurídico processual e material que permite a atuação da Corte Constitucional num ECI. Os instrumentos processuais de controle concentrado e o tratamento jurídico aos direitos fundamentais na constituição brasileira não só possibilita, como legitima a atuação ativista dialógica do STF diante de um quadro sistêmico e generalizado de violações a tais direitos. No entanto, é válida a preocupação de algumas correntes doutrinárias que, receosamente, veem no instrumento do ECI uma forma de supremacia judicial e, por tal razão, é necessário prezar pela ampla participação de diversos atores estatais e não estatais nos processos decisórios.

Ainda, a retenção da jurisdição para monitoramento foi o que diferenciou, substancialmente, os exemplos de sucesso e insucessos da adoção da técnica do ECI em diversos países, nos termos já explicitados. Assim, a inefetividade em torno da ADPF 347 não se deu por incongruências da teoria em relação ao cenário brasileiro, mas sim de sua aplicação incorreta, sem a devida maturação política e jurídica que requer e, conseqüentemente, ausência quase que absoluta de monitoramento posterior.

Do exposto, os dados apresentados demonstraram o declínio patente dos indicadores ambientais e apontaram para um futuro ainda mais tenebroso. O quadro de violações aos direitos fundamentais salta aos olhos e envolve uma ampla dimensão de direitos que são interrelacionados. É cabível mencionar que as reiteradas omissões e falhas estruturais afetam não somente o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à saúde, mas também o próprio núcleo do direito à vida, à ordem social, econômica e, também, internacional, uma vez que afeta princípios que regem as relações internacionais da República Federativa do Brasil.

Logo, já é notório, conforme os dados apresentados, um aumento significativo no número de ações ambientais que, em razão da ampla competência recursal do STF, oferecem riscos de congestionamento do Tribunal Constitucional. É importante destacar que tais ações possuem causas comuns e que atacá-las individualmente surtirá pouco ou nenhum efeito no enfretamento do quadro de ECI que tende a se agravar.

Diante disso, é possível concluir que se vivencia um quadro de um Estado de Coisas Inconstitucional Ambiental no Brasil em razão da falha da atual política ambiental em proteger os direitos fundamentais e da perpetuação do agir omissivo dos Poderes da República. Contudo, igual conclusão ainda não é possível de ser feita acerca da viabilidade política e institucional de uma declaração de um ECI no momento atual. Entretanto, está em curso a ADPF 708 que é, eminentemente, um processo estrutural e que poderá vir a ser instrumento da declaração de um ECI.

Isto posto, diante da urgência da situação ambiental e existindo um ambiente político favorável, urge ao Judiciário, provocado, declarar o Estado de Coisas Inconstitucional Ambiental. A ADPF 708, que poderá vir a ser o processo instaurador do ECI Ambiental acerca da nova política ambiental brasileira, necessariamente, deverá pautar-se numa interpretação constitucional aberta e que integre um ampliado círculo de intérpretes, de modo a não monopolizar o sentido constitucional a apenas um sujeito.

Dessarte, a declaração de um ECI deve ser sucedida pela expedição de sentenças estruturais flexíveis que permitam, aos órgãos competentes e não ao STF, elaborar uma política ambiental vinculada aos postulados constitucionais. Cabe ao STF reter a jurisdição para monitorar eventuais falhas e insuficiências acerca desta política, expedindo, se for o caso, novas ordens que possibilitem a superação do ECI. Do mesmo modo, a participação cidadã democrática deve ser assegurada em todos os âmbitos, seja em comissões parlamentares, conselhos consultivos ou, também, audiências públicas.

Portanto, há, além disso, outros nuances jurídicos e fáticos que podem ser abordados, mas que excedem os limites deste trabalho, dentro os quais, a positivação do ECI no ordenamento constitucional e, também, o teor das eventuais ordens estruturais expedidas pelo STF em um ECI Ambiental. Isto posto, este trabalho não encerra a discussão sobre o tema, mas pode contribuir com este uma vez que atingiu os objetivos propostos.

## REFERÊNCIAS

- ALESSI, Gil. Salles vê oportunidade com coronavírus para passar de boiada desregulação da proteção ao meio ambiente. **El País**, São Paulo, 22 mai. 2020. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2020-05-22/salles-ve-oportunidade-com-coronavirus-para-passar-de-boiada-desregulacao-da-protecao-ao-meio-ambiente.html>. Acesso em: 09 jan. 2020.
- ALVES, Talyson Monteiro. Do cabimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) contra a nova política brasileira de agrotóxicos. In: CARVALHO, Érica Rios de. **Diálogos entre políticas públicas e direito: participação e efetividade na sociedade contemporânea**. Campina Grande: Editora Amplla, 2020. E-book. Cap. 13, p. 241-261.
- ARAGÃO, João Carlos Medeiros de. **Judicialização da Política no Brasil: influência sobre atos interna corporis do congresso nacional**. Brasília: Edições Câmara, 2017. 139 p.
- ARAGÃO, Jônica Marques Coura. A Questão da Efetividade do Processo Penal Ambiental: delineando um elemento otimizado. **Conpedi Law Review**, [s. l.], v. 1, n. 11, p. 62-85, set. 2015. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/conpedireview/article/view/3432>. Acesso em: 02 abr. 2021.
- ARAGÃO, Jônica Marques Coura; MARQUES, Jacyara Farias Souza; FARIAS, Maria Fernanda Rodrigues Neves. Sistema prisional brasileiro à luz da Constituição Federal de 1988: entre a pandemia e a realidade jurídica cotidiana. **Revista Eletrônica de Direito Penal e Política Criminal**, [S. L.], v. 2, n. 8, p. 141-170, jun. 2020. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/redppc/article/view/109010/60179>. Acesso em: 02 abr. 2021.
- ARGENTINA. Corte Suprema de Justicia de La Nación. Expediente M.1569.XL. Magistrados: Ricardo Luis Lorenzetti; Elena I. Highton de Nolasco; Carlos S. Fayt; Juan Carlos Maqueda; E. Raúl Zaffaroni; Carmen M. Argibay. Buenos Aires, 8 de julho de 2008. **Secretaría de Jurisprudência**, Buenos Aires, 2008. Disponível em: <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verUnicoDocumentoLink.html?idAnalisis=647639&cache=1617467046937>. Acesso em: 03 abr. 2021.
- BARACHO, Hertha Urquiza; SOUZA, Jacyara Farias. As reformas econômicas no estado brasileiro pós-constituição federal de 1988: uma proposta desenvolvimentista. **Direito e Desenvolvimento**, [S.L.], v. 2, n. 3, p. 29-44, 18 maio 2017. Disponível em: <https://periodicos.unipe.br/index.php/direitoedesenvolvimento/article/view/164/147>. Acesso em: 02 abr. 2021.
- BARCELOS, Márcio. A formação da área de análise de políticas públicas: do modelo racional compreensivo às abordagens sintéticas do processo da política pública. **Revista Sociais e Humanas**, Santa Maria, v. 26, n. 1, p. 145-162, jan. 2013. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/sociaisehumanas/article/view/5903/pdf>. Acesso em: 07 ago. 2020.
- BARROSO, Luís Roberto. Da falta de efetividade à judicialização excessiva: direito à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos e parâmetros para a atuação judicial. **Unijus**, Uberaba, v. 11, n. 15, p. 13-38, nov. 2008. Disponível em: <http://www.revistas.uniube.br/index.php/unijus/article/view/1039/1216>. Acesso em: 02 abr. 2021.

BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, Ativismo Judicial e Legitimidade Democrática. **[Syn]Thesis**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 23-32, jun. 2012. Semestral. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/synthesis/article/view/7433/5388>. Acesso em: 02 abr. 2021.

BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2016. 454 p.

BASTOS, Douglas de Assis; KRELL, Andreas Joachim. O Estado de Coisas Inconstitucional como ativismo dialógico-estrutural para concretização de direitos fundamentais: Limites para o controle judicial de políticas penitenciárias. **Revista Jurídica Direito & Paz**, Lorena, v. 9, n. 37, p. 293-308, 2017. Disponível em: <https://www.revista.unisal.br/lo/index.php/direitoepaz/article/view/744>. Acesso em 02 abr. 2021.

BOMBARDI, Larissa Mies. **Geografia do uso de agrotóxicos no Brasil e conexões com a União Europeia**. São Paulo: USP, 2017. 296 p.

BONAVIDES, Paulo. Jurisdição constitucional e legitimidade (algumas observações sobre o Brasil). **Estudos Avançados**, [S.L.], v. 18, n. 51, p. 127-150, ago. 2004b. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142004000200007](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142004000200007). Acesso em: 02 abr. 2021.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2004a. 807 p.

BORGES, André; SOARES, Jussara. Por falta de recursos Salles diz que vai paralisar as ações de combate ao desmatamento na Amazônia. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 20 ago. 2020. Sustentabilidade. Disponível em: <https://sustentabilidade.estadao.com.br/noticias/geral,por-falta-de-recursos-salles-diz-que-vai-paralisar-as-acoes-de-combate-ao-desmatamento-na-amazonia,70003417062>. Acesso em: 08 jan. 2021.

BORGES, Rebeca Silva. **Análise dos focos de incêndio na Amazônia**: estudo de caso no município de Apuí - Amazonas. 2020. 56 f. TCC (Graduação) - Curso de Engenharia de Agrimensura, Centro de Ciências Agrárias, Universidade Federal de Alagoas, Rio Largo, 2020. Disponível em: <http://www.repositorio.ufal.br/bitstream/riufal/6851/1/An%C3%A1lise%20dos%20focos%20de%20inc%C3%AAndio%20na%20Amaz%C3%B4nia%3A%20estudo%20de%20caso%20no%20munic%C3%ADpio%20de%20Apu%C3%AD%20%E2%80%93%20Amazonas.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2021.

BRASIL. Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, p. 16509, 02 set. 1981. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm). Acesso em: 03 abr. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 191-A, p.1, 5 out. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 21 set. 2020.

BRASIL. Lei nº 9.882, de 03 de dezembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do § 1º do art. 102 da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 06 dez. 1999. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19882.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19882.htm). Acesso em: 23 set. 2020.

BRASIL. Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p.1, 28 mai. 2012. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm). Acesso em: 03 abr. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Execução orçamentária da União**. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <https://infoleg.camara.gov.br/wsexecucaoorcamento/api/relatorio/orcamento/ig/grupo1/39780598?ano=2015&orgao=44000&mes=12>. Acesso em: 08 jan. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Brasil ratifica Acordo de Paris sobre mudança climática**. Brasília, DF, 2016a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/497879-brasil-ratifica-acordo-de-paris-sobre-mudanca-do-clima/>. Acesso em: 10 jan. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Execução orçamentária da União**. Brasília, DF, 2016b. Disponível em: <https://infoleg.camara.gov.br/wsexecucaoorcamento/api/relatorio/orcamento/ig/grupo1/39780598?ano=2016&orgao=44000&mes=12>. Acesso em: 08 jan. 2021.

BRASIL. Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal [...]. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p.1, 12 jul. 2017a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm). Acesso em: 03 abr. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Execução orçamentária da União**. Brasília, DF, 2017b. Disponível em: <https://infoleg.camara.gov.br/wsexecucaoorcamento/api/relatorio/orcamento/ig/grupo1/39780598?ano=2017&orgao=44000&mes=12>. Acesso em: 08 jan. 2021.

BRASIL, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Projeções do agronegócio: Brasil 2017/18 a 2027/28**. 9. ed. Brasília, DF: MAPA/ACE, 2018a. 112 p.

BRASIL. Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p.1, 26 abr. 2018b. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-)

[2018/2018/lei/L13655.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2013.655%2C%20DE%2025%20DE%20ABRIL%20DE%202018.&text=Inclui%20no%20Decreto%2DLei%20n%C2%BA,na%20aplica%C3%A7%C3%A3o%20do%20direito%20p%C3%BAblico](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13655.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2013.655%2C%20DE%2025%20DE%20ABRIL%20DE%202018.&text=Inclui%20no%20Decreto%2DLei%20n%C2%BA,na%20aplica%C3%A7%C3%A3o%20do%20direito%20p%C3%BAblico). Acesso em: 22 set. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 580.252. Recorrente: Anderson Nunes da Silva. Recorrido: Estado do Mato Grosso do Sul. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 18 de dezembro de 2017. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, 02 fev. 2018c. Disponível em:

<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2600961>. Acesso em: 02 abr. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Execução orçamentária da União**. Brasília, DF, 2018d. Disponível em:

<https://infoleg.camara.gov.br/wsexecucaoorcamento/api/relatorio/orcamento/ig/grupo1/39780598?ano=2018&orgao=44000&mes=12>. Acesso em: 08 jan. 2021.

BRASIL. Decreto nº 9.806, de 28 de maio de 2019. Altera o Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990, para dispor sobre a composição e o funcionamento do Conselho Nacional do Meio Ambiente - Conama. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 29 mai. 2019a.

Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-)

[2022/2019/decreto/D9806.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9806.htm). Acesso em: 2 abr. 2021.

BRASIL. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Resolução 2.080 de 1º de agosto de 2019. Divulga a reclassificação toxicológica baseada nos critérios definidos pelo Sistema GHS. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 94, 08 ago. 2019b. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-re-n-2080-de-31-de-julho-de-2019-208203097>. Acesso em: 08 jan. 2021.

BRASIL. Senado Federal. **Avaliação da política nacional sobre mudança do clima**.

Brasília, DF, 2019c. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/c002f430-7ece-4ccb-aad3-9247f62713ab>. Acesso em: 10 jan. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Execução orçamentária da União**. Brasília, DF, 2019d. Disponível em:

<https://infoleg.camara.gov.br/wsexecucaoorcamento/api/relatorio/orcamento/ig/grupo1/39780598?ano=2019&orgao=44000&mes=12>. Acesso em: 08 jan. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 191, de 06 de fevereiro de 2020.** Regulamenta o § 1º do art. 176 e o § 3º do art. 231 da Constituição para estabelecer as condições específicas para a realização da pesquisa e da lavra de recursos minerais e hidrocarbonetos e para o aproveitamento de recursos hídricos para geração de energia elétrica em terras indígenas e institui a indenização pela restrição do usufruto de terras indígenas. Brasília, DF, 2020a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2236765>. Acesso em: 02 abr. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 2.633, de 14 de maio de 2020.** Altera a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009; a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993; a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973. Brasília, DF, 2020b. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2252589>. Acesso em: 02 abr. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 708. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Brasília, DF, 30 de junho de 2020. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, 2020c. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5951856>. Acesso em: 02 abr. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução nº 500, de 19 de outubro de 2020. Declara a revogação das resoluções discriminadas neste ato. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, p. 88, 21 out. 2020d. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-conama/mma-n-500-de-19-de-outubro-de-2020-284006009>. Acesso em: 02 abr. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 748. Relatora: Ministra Rosa Weber. Brasília, DF, 30 de novembro de 2020. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, 10 dez. 2020e. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6018018>. Acesso em: 02 abr. 2021.

BRASIL. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. **Consulta pública - áreas embargadas.** Brasília, DF, 2020f. Disponível em: <https://servicos.ibama.gov.br/ctf/publico/areasembargadas/ConsultaPublicaAreasEmbargadas.php>. Acesso em: 08 jan. 2021.

BRASIL. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. **Relatórios de comercialização de agrotóxicos.** Brasília, DF, 2020g. Disponível em: <https://www.ibama.gov.br/agrotoxicos/relatorios-de-comercializacao-de-agrotoxicos>. Acesso em: 08 jan. 2021.

BRASIL. Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. **Emissões brutas na Amazônia.** Brasília, DF, 2020h. Disponível em: <http://inpe-em.ccst.inpe.br/emissoes-brutas-amz/>. Acesso em: 10 jan. 2021.

BRASIL. Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. **PRODES – Amazônia.** Brasília, DF, 2020i. Disponível em: <http://www.obt.inpe.br/OBT/assuntos/programas/amazonia/prodes>. Acesso em: 08 jan. 2021.

BRASIL. Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. **Queimadas – Área.** Brasília, DF, 2020j. Disponível em: <http://queimadas.dgi.inpe.br/queimadas/aq1km/>. Acesso em: 08 jan. 2021.

BRASIL. Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. **Queimadas – Situação atual**. Brasília, DF, 2020k. Disponível em: <http://queimadas.dgi.inpe.br/queimadas/portal-static/situacao-atual/>. Acesso em: 08 jan. 2021.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Registros concedidos**. Brasília, DF, 2020l. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/insumos-agropecuarios/insumos-agricolas/agrotoxicos/arquivos/registros-concedidos-2005-2020-23.xlsx>. Acesso em: 08 jan. 2021.

BRASIL. Ministério da Saúde. **DATASUS - Intoxicações exógenas**. Brasília, DF, 2020m. Disponível em: <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/defthtm.exe?sinannet/cnv/Intoxbr.def>. Acesso em: 08 jan. 2021.

BRASIL. Senado Federal. **Matérias votadas**. Brasília, DF, 2020n. Disponível em: <http://www9.senado.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=senado%2Fpainel%20legislativo.qvw&host=QVS%40www9&anonymous=true>. Acesso em: 08 jan. 2021.

BRASIL. Senado Federal. **Proposituras legislativas**. Brasília, DF, 2020o. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias>. Acesso em: 08 jan. 2021.

BRASIL, Câmara dos Deputados. **Atividade legislativa: desmatamento**. Brasília, DF, 2020p. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/busca-portal?contextoBusca=BuscaProposicoes&pagina=1&order=relevancia&abaEspecificas=true&filtros=%5B%7B%22emTramitacao%22%3A%22Sim%22%7D,%7B%22temaPortal%22%3A%22Meio%20ambiente%20e%20energia%22%7D,%7B%22descricaoProposicao%22%3A%22Projeto%20de%20Lei%22%7D%5D&q=desmatamento>. Acesso em: 14 ago. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Matérias votadas**. Brasília, DF, 2020q. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/transparencia/?ano=2020>. Acesso em: 08 jan. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposituras legislativas**. Brasília, DF, 2020r. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/busca-portal/proposicoes/pesquisa-simplificada>. Acesso em: 08 jan. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Execução orçamentária da União**. Brasília, DF, 2020s. Disponível em: <https://infoleg.camara.gov.br/wsexecucaoorcamento/api/relatorio/orcamento/ig/grupo1/39780598?ano=2020&orgao=44000&mes=12>. Acesso em: 08 jan. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 623. Relatora: Ministra Rosa Weber. Brasília, DF, 15 de março de 2021. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, 22 mar. 2021a. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5774620#informacoes>. Acesso em: 02 abr. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Observatório ambiental**. Brasília, DF, 2021b. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMDBiOWMzNDYtZmIwMS00OTQzLTllZjltNzk0ZmRiYTY3ZjYxIiwidCI6ImFkOTE5MGU2LWM0NWQtNDYwMC1iYzVjLWVjYjY1NGNjZjQ5NyIsImMiOiJ9>. Acesso em: 10 jan. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Portal de informações gerenciais**: acervo atual. Brasília, DF, 2021c. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoBOInternet/anexo/acervo/acervostf2.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2021.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente; Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade; Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. Instrução Normativa Conjunta 01 de 12 abril de 2021. Regulamenta o processo administrativo federal para apuração de infrações administrativas por condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 153, 14 abr. 2021d. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-conjunta-mma/ibama/icmbio-n-1-de-12-de-abril-de-2021-314019923#:~:text=1%C2%BA%20Esta%20Instru%C3%A7%C3%A3o%20Normativa%20Conjunta,atividades%20lesivas%20ao%20meio%20ambiente.&text=Art.,-2%C2%BA%20O%20processo&text=%C2%A7%20%C2%BA%20O%20acesso%20a,por%20escrito%20pelo%20usu%C3%A1rio%20externo>. Acesso em: 23 abr. 2021.

BRASIL. Medida Provisória nº 1.040, de 29 de março de 2021. Dispõe sobre a facilitação para abertura de empresas, a proteção de acionistas minoritários, a facilitação do comércio exterior (...). **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 7, 30 mar. 2021e. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2021/Mpv/mpv1040.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Mpv/mpv1040.htm). Acesso em: 23 abr. 2021.

BRASIL. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. Portaria 78, de 11 de janeiro de 2021. Estabelece a classificação de risco de atividades econômicas associadas aos atos de liberação sob responsabilidade do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 44, 13 jan. 2021f. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-78-de-11-de-janeiro-de-2021-298866469>. Acesso em: 23 abr. 2021.

BRITO, Marcello. Decisões responsáveis. **FGV Agroanalysis**, São Paulo. 08 fev. 2019. Disponível em: <<http://www.abag.com.br/conteudos/interna/artigo-agroanalysis-fevereiro>>. Acesso em: 14 ago. 2020.

CAMARGOS, Daniel. Fazendeiros e empresários organizaram dia do fogo apontam investigações. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 23 out. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2019/10/fazendeiros-e-empresarios-organizaram-dia-do-fogo-apontam-investigacoes.shtml>. Acesso em: 08 jan. 2021.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Estado de Coisas Inconstitucional**. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2019. 368 p.

CAPELARI, Mauro Guilherme Maidana; et al. Mudança de larga escala na política ambiental: análise da realidade brasileira. **Revista de Administração Pública**, [S.L.], v. 54, n. 6, p. 1691-1710, dez. 2020. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122020000601691&script=sci\\_arttext&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122020000601691&script=sci_arttext&tlng=pt). Acesso em: 11 mar. 2021.

CAPELLA, Ana Cláudia. Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. **Políticas públicas no Brasil**. 1. ed. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. Cap. 3, p. 87-122.

CAPELLA, Ana Cláudia; GONÇALVES, Felipe. Perspectivas teóricas e metodológicas na análise de políticas públicas: abordagens estadunidenses. **Revista Política Hoje**, Recife, v. 27, n. 1, p. 6-24, jan. 2018. Disponível em: <<https://periodicos.ufpe.br/revistas/politica hoje/issue/view/2726>>. Acesso em: 31 jul. 2020.

CAÚLA, Bleine Queiroz; RODRIGUES, Francisco Lisboa. O Estado de Coisas Inconstitucional Ambiental. **Revista de Direito Público Contemporâneo**, [S. L], v. 1, n. 2, p. 136-151, dez. 2018. Disponível em: <http://www.rdp.com.br/index.php/rdpc/article/view/42/40>. Acesso em: 02 abr. 2021.

CHAGAS, Rafael Rezende das; FERREIRA, Aldo Pacheco; NICOLITT, André Luiz; OLIVEIRA, Maria Helena Barros de. Decisões estruturais em demandas judiciais por medicamentos. **Saúde em Debate**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 4, p. 95-110, dez. 2019. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-11042019000800095](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-11042019000800095). Acesso em: 22 set. 2020.

COLÔMBIA. Corte Constitucional de Colômbia. Sentencia nº T-025. Relator: Magistrado Manuel Jose Cepeda Espinosa. **Gaceta de la Corte Constitucional**, Bogotá, 17 jun. 2004. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm>. Acesso em: 21 set. 2020.

COLÔMBIA. Corte Constitucional de Colômbia. Sentencia nº T-153. Relator: Magistrado Eduardo Cifuentes Muñoz. **Gaceta de la Corte Constitucional**, Bogotá, 28 abr. 1998. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/t-153-98.htm>. Acesso em: 21 set. 2020.

COLÔMBIA. Corte Constitucional de Colômbia. Sentencia nº T-388/13. Relator: Magistrada María Victoria Calle Correa. Bogotá, 28 de junho de 2013. **Gaceta de La Corte Constitucional**, Bogotá, 2013. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/t-388-13.htm>. Acesso em: 02 abr. 2021.

COLÔMBIA. Corte Constitucional de Colômbia. Sentencia nº T-762/15. Relator: Magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado. Bogotá, 16 de dezembro de 2015, **Gaceta de La Corte Constitucional**, Bogotá, 2015. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/t-762-15.htm>. Acesso em: 02 abr. 2021.

CONCEIÇÃO, Isis Aparecida. **Movimentos sociais e judiciário**: uma análise comparativa entre brasil e estados unidos da américa do norte. 2014. 156 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-11022015-143248/pt-br.php>. Acesso em: 02 abr. 2021.

CRUZ, Paulo Márcio; BODNAR, Zenildo. A Transnacionalidade e a Emergência do Estado e do Direito Transnacionais. **Revista Eletrônica do Cejur**, Curitiba, v. 1, n. 4, p. 1-24, 31 dez. 2009. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/cejur/article/view/15054>. Acesso em: 30 mar. 2021.

CURSINO, Bruno Barca. O transplante do Estado de Coisas Inconstitucional para o sistema jurídico brasileiro via ADPF. **Boletim Científico ESMPU**, Brasília, v. 16, n. 50, p. 89-121, jul. 2017. Semestral. Disponível em: <http://escola.mpu.mp.br/publicacoes/boletim-cientifico/edicoes-do-boletim/boletim-cientifico-n-50-julho-dezembro-2017/o-transplante-do-estado-de-coisas-inconstitucional-para-o-sistema-juridico-brasileiro-via-adpf>. Acesso em: 02 abr. 2021.

DUARTE, Isadora. Bolsonaro à bancada ruralista: Esse governo é de vocês. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 04 jul. 2019. Política. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,bolsonaro-a-bancada-ruralista-esse-governo-e-de-voces,70002904662>>. Acesso em: 14 ago. 2020.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. rev. atual. e aum. Salvador: JusPODIVM, 2017. 1728 p.

FERREIRA, Marcus Bruno Malaquias; SALLES, Alexandre Ottoni Teatini. Política ambiental brasileira: análise histórico-institucionalista das principais abordagens estratégicas. **Revista de Economia**, Vitória, v. 43, n. 2, p. 1-17, ago. 2016.

FIGUEIREDO, Marcelo. Controle concentrado de constitucionalidade no Brasil. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: **Direito Administrativo e Constitucional**. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/27/edicao-1/controlado-concentrado-de-constitucionalidade-no-brasil>. Acesso em: 11 mar. 2021.

FLETCHER, William Alan. The Discretionary Constitution: institutional remedies and judicial legitimacy. **The Yale Law Journal**, New Haven, v. 91, n. 4, p. 635-697, mar. 1982. Disponível em: <https://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=6727&context=yylj>. Acesso em: 22 set. 2020.

FONTE, Felipe de Melo. **Políticas públicas e direitos fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. 368 p.

FRANCO, Caroline da Rocha; PELAEZ, Victor. A (des)construção da agenda política de controle dos agrotóxicos no Brasil. **Revista Ambiente & Sociedade**, São Paulo, v. 19, n. 3, p. 215-232, jul. 2016. Disponível em: [https://www.scielo.br/pdf/asoc/v19n3/pt\\_1809-4422-asoc-19-03-00213.pdf](https://www.scielo.br/pdf/asoc/v19n3/pt_1809-4422-asoc-19-03-00213.pdf). Acesso em 11 mar. 2021.

FRAZÃO, Felipe. Governo Bolsonaro ainda não teve tempo de cuidar da Amazônia e do Pantanal diz Augusto Heleno. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 03 out. 2020.

Sustentabilidade. Disponível em:

<https://sustentabilidade.estadao.com.br/noticias/geral,governo-bolsonaro-ainda-nao-teve-tempo-de-cuidar-da-amazonia-e-do-pantanal-diz-augusto-heleno,70003462724>. Acesso em: 08 jan. 2021.

FREITAS, Juarez; TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski. Omisión inconstitucional: Una ampliación conceptual en el ámbito de las políticas públicas. **Estudios Constitucionales**, Talca, v. 11, ed. 1, p. 143-166, jun. 2013. Disponível em:

[https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci\\_abstract&pid=S0718-52002013000100005&lng=en&nrm=iso](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0718-52002013000100005&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 21 set. 2020.

FRENTE PARLAMENTAR DA AGROPECUÁRIA. **Todos os integrantes**. Brasília, DF, 2020. Disponível em: <<https://fpagropecuaria.org.br/integrantes/todos-os-integrantes/>>. Acesso em: 20 ago. 2020.

GARAVITO, César Rodríguez. ¿Cuándo cesa el estado de cosas inconstitucional del desplazamiento? más allá del desplazamiento, o cómo superar un estado de cosas inconstitucional. In: GARAVITO, César Rodríguez (org.). **Más allá del desplazamiento: políticas, derechos y superción del desplazamiento forzado en colombia**. Bogotá: Uniandes, 2009. Cap. 8. p. 434-492.

GARAVITO, César Rodríguez; FRANCO, Diana Rodríguez. **Cortes y cambio social: cómo la corte constitucional transformó el desplazamiento forzado en colombia**. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, 2010. 291 p. Disponível em:

[https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi\\_name\\_recurso\\_185.pdf](https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_185.pdf). Acesso em: 05 nov. 2020.

GARGARELLA, Roberto (comp.) **Por una Justicia dialógica: El poder judicial como promotor de la deliberación democrática**. 1. ed. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2014.

GIRARDI, Giovana. Bolsonaro acusa INPE de divulgar dados mentirosos sobre desmatamento. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 19 jul. 2019. Sustentabilidade. Disponível em: <https://sustentabilidade.estadao.com.br/noticias/geral,bolsonaro-acusa-inpe-de-divulgar-dados-mentirosos-sobre-desmatamento,70002929326>. Acesso em: 22 jan. 2021.

GRISALES, Sandra Patrícia Arenas. Colômbia: a memória em meio à guerra. **Tempo Social**, [S.L.], v. 25, n. 2, p. 123-139, nov. 2013. Disponível em:

[https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-20702013000200007&lng=pt&nrm=iso&tlng=en](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702013000200007&lng=pt&nrm=iso&tlng=en). Acesso em: 11 mar. 2021.

HÄBERLE, Peter. Hermenêutica Constitucional – A Sociedade Aberta dos Intérpretes da Constituição: contribuição para interpretação pluralista e “procedimental” da constituição. **Revista Direito Público**, Brasília, v. 11, n. 60, p. 25-50, dez. 2014. Bimestral. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Disponível em:

<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/2353>. Acesso em: 02 abr. 2021.

JONES, Michael D. et al. A river runs through it: a multiple streams meta-review. **Police Studies Journal**, Oxford, v. 44, n.1, p. 13-36, jan. 2016. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/psj.12115>. Acesso em: 04 mar. 2020.

KINGDON, John Wells. **Agendas, Alternatives and Public Policies**. 2ª. ed. Harlow: Pearson, 2014. 240 p.

LAGE, Daniel Dore; BRUGGER, Andrey da Silva. Estado de Coisas Inconstitucional: legitimidade, utilização e considerações. **Revista Publicum**, [S.L.], v. 3, n. 2, p. 193-240, 16 dez. 2017. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/publicum/article/view/29042>. Acesso em: 21 set. 2020.

LYONS, Josefina Quintero; MONTERROZA, Angélica Matilde Navarro; MEZA, Malka Irina. La figura del estado de cosas inconstitucionales como mecanismo de protección de los derechos fundamentales de la población vulnerable en Colombia. **Revista Jurídica Mario Alario D'Filippo**, Cartagena, v. 3, n. 1, p. 69-80, jan. 2011. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4767667>. Acesso em: 02 abr. 2021.

MAGALHÃES, Breno Baía. O Estado de Coisas Inconstitucional na ADPF 347 e a sedução do Direito: o impacto da medida cautelar e a resposta dos poderes políticos. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 01-37, 15 jul. 2019. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1808-24322019000200203&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1808-24322019000200203&tlng=pt). Acesso em: 22 set. 2020.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003. 310 p.

MARMELSTEIN, George. Estado de Coisa Inconstitucional: uma análise panorâmica. In: OLIVEIRA, Paulo Augusto de; LEAL, Gabriel Prado (org.). **Diálogos Jurídicos Luso-Brasileiros: perspectivas atuais de direito público**. Salvador: Faculdade Baiana de Direito, 2015. Cap. 8. p. 241-264.

MATSUURA, Sérgio. Dependendo da soja brasileira é endossar o desmatamento da Amazônia, diz presidente da França. **O Globo**, Rio de Janeiro, 12 jan. 2021. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/dependendo-da-soja-brasileira-endossar-desmatamento-da-amazonia-diz-presidente-da-franca-24835090>. Acesso em: 19 jan. 2021.

MELO, Fabiano. **Direito Ambiental**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017. 822 p.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2018. 1576 p.

MENDONÇA, Maria Luisa. O Papel da Agricultura nas Relações Internacionais e a Construção do Conceito de Agronegócio. **Contexto Internacional**, [S.L.], v. 37, n. 2, p. 375-402, ago. 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/cint/v37n2/0102-8529-cint-37-02-00375.pdf>. Acesso em: 02 abr. 2021.

MONOSOWSKI, Elizabeth. **Políticas Ambientais e Desenvolvimento no Brasil**. Cadernos FUNDAP, São Paulo, ano 9, n. 6, p. 15-24, jun. 1989.

NEVES, Marcelo. **Transconstitucionalismo**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009. 359 p.

OLIVEIRA, Paulo Abrantes de. **Mensurando a governança da água em bacias hidrográficas compartilhadas no Brasil**: proposta metodológica e aplicação à bacia do rio piranhas-açu. 2019. 220 f. Tese (Doutorado) - Curso de Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão de Recursos Naturais, Centro de Tecnologia e Recursos Naturais, Universidade Federal de Campina Grande, Campina Grande, 2019. Disponível em: <http://dspace.sti.ufcg.edu.br:8080/jspui/handle/riufcg/12627>. Acesso em: 06 abr. 2021.

PARSONS, Wayne. **Políticas públicas**: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. México: Flacso, 2007. 851 p.

PERU. Tribunal Constitucional. Expediente nº 03426-2008-PHC/TC. Relator: Magistrado Vergara Gotelli. Lima, 26 de agosto de 2010. **Ventanilla Virtual del TC**, Lima, 2010b. Disponível em: <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/03426-2008-HC.html>. Acesso em: 03 abr. 2021.

PERU. Tribunal Constitucional. Expediente nº 05561-2007-PA/TC. Relator: Magistrado Vergara Gotelli. Lima, 24 de março de 2010. **Ventanilla Virtual del TC**, Lima, 2010a. Disponível em: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/05561-2007-AA.pdf>. Acesso em: 03 abr. 2021.

PERU. Tribunal Constitucional. Expediente nº 06089-2006-PA/TC. Relator: Magistrado Gonzales Ojeda. Lima, 17 de abril de 2007. **Ventanilla Virtual del TC**, Lima, 2007. Disponível em: <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2007/06089-2006-AA.pdf>. Acesso em: 03 abr. 2021.

PERU. Tribunal Constitucional. Expediente nº 2579-2003-HD/TC. Relator: Magistrada Alva Orlandini. Lima, 06 de abril de 2004. **Ventanilla Virtual del TC**, Lima, 2004. Disponível em: <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/02579-2003-HD.html>. Acesso em: 02 abr. 2021.

PERU. Tribunal Constitucional. Expediente nº 3149-2004-AC/TC. Relator: Magistrado Bardelli Lartirigoyen. Lima, 20 de janeiro de 2005. **Ventanilla Virtual del TC**, Lima, 2005. Disponível em: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/03149-2004-AC.pdf>. Acesso em: 02 abr. 2021.

PIÇARRA, Nuno. **A separação de poderes como doutrina e princípio constitucional**: um contributo para o estudo das suas origens e evolução. Coimbra: Coimbra, 1989. 281 p.

POLÍTICA POR INTEIRO. **Monitor de atos públicos**. [S. L.], 2021. Disponível em: <https://www.politicaporinteiro.org/monitor-de-atos-publicos/>. Acesso em: 08 jan. 2021.

PORDEUS, Carla Rocha. **Marco regulatório acerca dos agrotóxicos no brasil**: uma análise do exercício da competência legislativa municipal sobre agrotóxicos no âmbito de Sousa-PB. 2017. 71 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Sistemas Agroindustriais, Centro de Ciência e Tecnologia Agroalimentar, Universidade Federal de Campina Grande, Pombal, 2017.

Disponível em:

<http://dspace.sti.ufcg.edu.br:8080/jspui/bitstream/riufcg/824/1/CARLA%20ROCHA%20PORDEUS%20-%20DISSERTA%C3%87%C3%83O%20PPGSA%20PROFISSIONAL%202017..pdf>. Acesso em: 02 abr. 2021.

QUARENTA deputados alemães pedem que Congresso brasileiro não flexibilize regras ambientais. **Deutsche Welle**, Berlim, 30 mar. 2021. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/quarenta-deputados-alem%C3%A3es-pedem-que-congresso-brasileiro-n%C3%A3o-flexibilize-regras-ambientais/a-57055622>. Acesso em: 02 abr. 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang; ZOCKUN, Carolina Zancaner. Notas sobre o mínimo existencial e sua interpretação pelo STF no âmbito do controle judicial das políticas públicas com base nos direitos sociais. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 3, n. 2, p. 115-141, 19 jul. 2016. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/46594>. Acesso em: 21 set. 2020.

SCHMIDT, João Pedro. **Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos**. Tomo 8. Org. Jorge Renato dos Reis e Rogério Gesta Leal. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008.

SILVA, Artur Stamford da. **10 Lições sobre Luhmann**. Petrópolis: Vozes, 2016. 128 p.

SILVA, José Afonso da. Controle de Constitucionalidade: variações sobre o tema. **Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional**, [S.L.], n. 6, p. 09-190, jun. 2002. Bianual. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1975554>. Acesso em: 21 set. 2020.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Revista Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>. Acesso em: 30 ago. 2020.

TAQUARY, Eneida; LEÃO, Wangle Samuel Costa. El diálogo entre Colombia y Brasil sobre el “estado de cosas inconstitucional”. **Rev. Secr. Trib. Perm. Revis.**, [S.L.], v. 7, n. 13, p. 193-212, 30 mar. 2019. Disponível em: [http://scielo.iics.una.py/scielo.php?script=sci\\_abstract&pid=S2304-78872019001300193&lng=en&nrm=iso&](http://scielo.iics.una.py/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S2304-78872019001300193&lng=en&nrm=iso&). Acesso em: 21 set. 2020.

URIBE, Gustavo. Essa história de que a Amazônia arde em fogo é uma mentira diz Bolsonaro. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 11 ago. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2020/08/essa-historia-de-que-a-amazonia-arde-em-fogo-e-uma-mentira-diz-bolsonaro.shtml>. Acesso em: 08 jan. 2021.

VIARO, Felipe Albertini Nani. Judicialização, ativismo judicial e interpretação constitucional. In: PRETTO, Renato Siqueira de; KIM, Richard Pae; TERAOKA, Thiago Massao Cortizo (org.). **Interpretação Constitucional no Brasil**. São Paulo: Escola Paulista da Magistratura, 2017. p. 231-253. Disponível em: <https://api.tjsp.jus.br/Handlers/Handler/FileFetch.ashx?codigo=101908>. Acesso em: 02 abr. 2021.

VIEIRA FILHO, José Eustáquio Ribeiro. **Expansão da fronteira agrícola no brasil: desafios e perspectivas**. Brasília, DF: IPEA, 2016. (texto para discussão, n. 2223). Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6909/1/td\\_2223.PDF](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6909/1/td_2223.PDF). Acesso em 02 abr. 2020.

VILLARREAL, María Lucía Torres; PARRA, Paola Marcela Iregui (org.). **El desplazamiento forzado en Colombia: 10 años de la sentencia t-025 de 2004**. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2015. 110 p. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/zh63f>. Acesso em: 02 abr. 2021.

**ANEXOS**

## ANEXO A – CAPTURA DE TELA DO ACERVO PROCESSUAL DO STF EM 28 DE MARÇO DE 2021

Data da última atualização: 28/03/21

| Acervo em 31/12/2020 | Recebidos em 2.021 | Baixados em 2.021 | Acervo atual |
|----------------------|--------------------|-------------------|--------------|
| 26.256               | 19.544             | 18.522            | 25.557       |

### Produção

A decisão final é o ato que põe termo ao processo, ainda que não chegue a analisar o mérito (ex.: não conhecimento, prejudicialidade, homologação de desistência, declinação de competência, etc.). Por essa razão é o principal marco da tramitação processual. A decisão final é o ato que põe termo ao processo, ainda que não chegue a analisar o mérito (ex.: não conhecimento, prejudicialidade, homologação de desistência, declinação de competência, etc.). Por essa razão é o principal marco da tramitação processual.

No curso do processo são proferidos, também, decisões interlocutórias e despachos.

As decisões interlocutórias resolvem questões incidentais (pedidos cautelares, de extensão, de intervenção de terceiros, etc.) ou determinam o sobrestamento da causa até que se realize determinada condição, como o julgamento de outro processo.

Os despachos, por fim, servem para dar impulso ao processo (ex.: pedido de informações a autoridades ou a outros juízos, encaminhamento à PGR para parecer, determinação de citação, intimação ou outras diligências) e não são recorríveis.

| Produção por Mês           | JAN          | FEV           | MAR          | Soma:         |
|----------------------------|--------------|---------------|--------------|---------------|
| Decisão                    | 9            | 44            | 27           | <b>80</b>     |
| Decisão em recurso interno | 39           | 1.351         | 1.482        | <b>2.872</b>  |
| Decisão Final              | 1.575        | 8.586         | 6.463        | <b>16.624</b> |
| Decisão Interlocutória     | 96           | 402           | 338          | <b>836</b>    |
| Decisão Liminar            | 130          | 301           | 271          | <b>702</b>    |
| Decisão Rep. Geral         |              | 8             | 20           | <b>28</b>     |
| Decisão Sobrestamento      | 1            | 8             | 10           | <b>19</b>     |
| <b>Soma:</b>               | <b>1.850</b> | <b>10.700</b> | <b>8.611</b> | <b>21.161</b> |

### Acervo atual

O acervo processual é composto pelos processos que se encontram em tramitação em determinada data.

O marco inicial da tramitação é a autuação do processo pela Secretaria do Tribunal.

O marco final da tramitação não é o julgamento, mas a baixa definitiva do processo ao arquivo do STF ou a outro órgão, juízo ou Tribunal.

No acervo há feitos pendentes de decisão final e processos que já tiveram decisão final mas aguardam apreciação de recurso (agravo regimental, embargos de declaração, embargos de divergência e embargos infringentes), de outro pedido incidental, liberação de decisão ou acórdão para publicação, decurso de prazo processual, realização de comunicações ou outras providências.

| Acervo Atual | Eletrônico    | Físico     | Soma:         |
|--------------|---------------|------------|---------------|
| Originária   | 11.685        | 205        | <b>11.890</b> |
| Recursal     | 13.645        | 22         | <b>13.667</b> |
| <b>Soma:</b> | <b>25.330</b> | <b>227</b> | <b>25.557</b> |

### Por localização

Os processos em tramitação podem estar localizados no gabinete do Relator, nos gabinetes de outros Ministros, em outros setores ou mesmo fora do Tribunal.

Um processo é remetido ao gabinete de Ministro que não seja seu relator quando há pedido de vista; para revisão de ações penais e ações rescisórias; para redação do acórdão, se o Relator for vencido; e para deliberação sobre medida urgente nos períodos de recesso e férias e em casos de vacância, licença ou ausência do Relator, nos termos regimentais.

| Localização      | Qtd.          |
|------------------|---------------|
| ADVOGADOS        | 5             |
| ÓRGÃOS EXTERNOS  | 567           |
| SETORES INTERNOS | 23.605        |
|                  | 1.380         |
| <b>Soma:</b>     | <b>25.557</b> |

### Por classe

As classes processuais são divididas, no STF, entre recursais e originárias. São classes recursais o recurso extraordinário (RE), o recurso extraordinário com agravo (ARE) e o agravo de instrumento (AI). São classes originárias todas as demais, incluídos os recursos ordinários.

| Classes Recursais | Qtd.          |
|-------------------|---------------|
| AI                | 60            |
| ARE               | 9.419         |
| RE                | 4.188         |
| <b>Soma:</b>      | <b>13.667</b> |

| Controle Concentrado | Qtd.         |
|----------------------|--------------|
| ADC                  | 28           |
| ADI                  | 1.454        |
| ADO                  | 24           |
| ADPF                 | 292          |
| <b>Soma:</b>         | <b>1.798</b> |

| Classes Criminais | Qtd.         |
|-------------------|--------------|
| AP                | 26           |
| EP                | 13           |
| Ext               | 84           |
| HC                | 3.027        |
| Inq               | 75           |
| PPE               | 44           |
| RC                | 2            |
| RHC               | 864          |
| RvC               | 14           |
| <b>Soma:</b>      | <b>4.149</b> |

| Demais Originárias | Qtd.         |
|--------------------|--------------|
| AC                 | 148          |
| ACO                | 465          |
| AImp               | 1            |
| AO                 | 115          |
| AOE                | 2            |
| AR                 | 181          |
| AS                 | 3            |
| CC                 | 25           |
| HD                 | 3            |
| IF                 | 3            |
| MI                 | 64           |
| MS                 | 752          |
| Pet                | 408          |
| PSV                | 39           |
| Rcl                | 3.217        |
| RHD                | 7            |
| RMS                | 189          |
| SIRDR              | 3            |
| SL                 | 78           |
| SS                 | 79           |
| STA                | 10           |
| STP                | 141          |
| TPA                | 10           |
| <b>Soma:</b>       | <b>5.943</b> |

### Processos em tramitação por ano de autuação

Na tabela abaixo encontramos o acervo total de processos que se encontram em tramitação de autuação. Um processo, quando aporta pela primeira vez no Tribunal, é objeto de registro de autuação. São autuados tanto os feitos ajuizados diretamente no STF e aqueles advindos de decisões dos juízes e tribunais, na forma de recurso. No caso dos recursos, a data de autuação corresponde ao seu recebimento pelo STF, independentemente da data de ajuizamento da ação principal.

| Ano de Autuação | Originária    | Recursal      | Soma:         |
|-----------------|---------------|---------------|---------------|
| 2.021           | 3.214         | 8.007         | 11.221        |
| 2.020           | 4.309         | 3.486         | 7.795         |
| 2.019           | 1.273         | 776           | 2.049         |
| 2.018           | 611           | 334           | 945           |
| 2.017           | 457           | 213           | 670           |
| 2.016           | 322           | 160           | 482           |
| 2.015           | 312           | 119           | 431           |
| 2.014           | 154           | 80            | 234           |
| 2.013           | 211           | 72            | 283           |
| 2.012           | 151           | 62            | 213           |
| 2.011           | 99            | 69            | 168           |
| 2.010           | 122           | 76            | 198           |
| 2.009           | 106           | 50            | 156           |
| 2.008           | 87            | 41            | 128           |
| 2.007           | 68            | 34            | 102           |
| 2.006           | 79            | 36            | 115           |
| 2.005           | 65            | 17            | 82            |
| 2.004           | 53            | 13            | 66            |
| 2.003           | 47            | 10            | 57            |
| 2.002           | 30            | 5             | 35            |
| 2.001           | 23            | 2             | 25            |
| 2.000           | 26            | 1             | 27            |
| 1.999           | 19            | 2             | 21            |
| 1.998           | 9             |               | 9             |
| 1.997           | 4             |               | 4             |
| 1.996           | 3             |               | 3             |
| 1.995           | 1             |               | 1             |
| 1.994           | 7             |               | 7             |
| 1.993           | 5             | 1             | 6             |
| 1.992           | 1             | 1             | 2             |
| 1.991           | 6             |               | 6             |
| 1.990           | 3             |               | 3             |
| 1.989           | 4             |               | 4             |
| 1.988           | 1             |               | 1             |
| 1.987           | 3             |               | 3             |
| 1.986           | 2             |               | 2             |
| 1.982           | 1             |               | 1             |
| 1.981           | 1             |               | 1             |
| 1.969           | 1             |               | 1             |
| <b>Soma:</b>    | <b>11.890</b> | <b>13.667</b> | <b>25.557</b> |

## Indicadores do Planejamento Estratégico STF Rumo a 2020

### Tema: Prestação Jurisdicional

#### Indicador de Congestionamento – ICNG:

Mede a produtividade do Tribunal em relação à carga de trabalho total, que compreende não só os processos recebidos, mas também aqueles que tramitavam no início do período avaliado (acervo inicial).  
Meta: manter o índice de congestionamento de processos em até 39% até 2020.

|                               |               |
|-------------------------------|---------------|
| <b>META 2020</b>              | <b>≤ 39%</b>  |
| <b>Resultado parcial 2020</b> | <b>65,84%</b> |

#### Indicador de Trâmite Processual – ITPR:

Revela a média aritmética entre o tempo de tramitação dos processos em estoque e o tempo dos processos baixados no período de análise.  
Meta: manter o tempo médio de tramitação em até 519 dias até 2020.

|                               |               |
|-------------------------------|---------------|
| <b>META 2020</b>              | <b>≤ 519</b>  |
| <b>Resultado parcial 2020</b> | <b>418,86</b> |

#### Indicador de Processos Antigos - IPA:

Mede a relação entre o número de processos com mais de cinco anos de autuação e o acervo.  
Meta: diminuir progressivamente o acervo de processos com mais de cinco anos de ingresso no Tribunal para, no máximo, 15% do total até 2020.  
Meta 2018: 16,60% / Meta 2019: 15,80% / Meta 2020: 15,00%

|                               |              |
|-------------------------------|--------------|
| <b>META 2020</b>              | <b>≤ 15%</b> |
| <b>Resultado parcial 2020</b> | <b>9,69%</b> |

#### Indicadores por Ministro

No quadro abaixo não estão considerados processos em tramitação que ainda permanecem em nome de Ministros inativos. Porém, esses processos são contabilizados no cálculo dos resultados parciais dos indicadores.

|                          | ICNG   | ITPR     | IPA    |
|--------------------------|--------|----------|--------|
| MIN. ALEXANDRE DE MORAES | 62,66% | 278,11   | 6,38%  |
| MIN. CÁRMEN LÚCIA        | 69,27% | 402,56   | 10,95% |
| MIN. CELSO DE MELLO      | 99,56% | 1.972,38 | 46,67% |
| MIN. EDSON FACHIN        | 76,24% | 549,86   | 7,80%  |
| MIN. GILMAR MENDES       | 78,28% | 624,84   | 13,75% |
| MINISTRO PRESIDENTE      | 26,50% | 103,74   | 1,65%  |
| MIN. LUIZ FUX            | 99,58% | 2.378,94 | 49,57% |
| MIN. MARCO AURÉLIO       | 84,66% | 1.086,97 | 20,80% |
| MIN. RICARDO LEWANDOWSKI | 73,52% | 417,41   | 6,37%  |
| MIN. ROBERTO BARROSO     | 80,43% | 692,71   | 16,87% |
| MIN. ROSA WEBER          | 70,09% | 699,17   | 15,70% |

### Acervo Atual Por Situação

A decisão final é o ato que põe termo ao processo, ainda que não chegue a analisar o mérito (ex.: não conhecimento, prejudicialidade, homologação de desistência, declinação de competência, etc.). Por essa razão é o principal marco da tramitação processual.

|                          |   | Qtd   | Soma          |
|--------------------------|---|-------|---------------|
| <b>Sem decisão final</b> | Em Instrução (sem decisão)                | 9.397 | <b>12.977</b> |
|                          | Com alguma decisão (exceto decisão final) | 3.580 |               |
| <b>Com decisão final</b> | Com recurso interno pendente              | 4.871 | <b>12.580</b> |
|                          | Sem recurso interno pendente              | 7.709 |               |
| <b>Total</b>             |   |       | <b>25.557</b> |

### Processos sem decisão final

Em regra, os feitos requerem instrução (reunião de documentos e informações complementares, manifestação do Procurador-Geral da República ou outras diligências) para que se tornem aptos para julgamento.

#### Em instrução (sem decisão)

Compreende processos que tiveram movimentação como pedido de informações, determinação de diligência, vista à PGR, agendamento para julgamento colegiado e suspensão do julgamento por pedido de vista.

|                            |    |
|----------------------------|----|
| <b>Com pedido de vista</b> | 23 |
|----------------------------|----|

|                                   |    |
|-----------------------------------|----|
| <b>Recurso interno pendente *</b> | 49 |
|-----------------------------------|----|

\*Ainda que os despachos sejam irrecorríveis, pode haver interposição de recurso interno, que deverá ser apreciado e submetido a julgamento.

|                         |       |
|-------------------------|-------|
| <b>Demais situações</b> | 9.204 |
|-------------------------|-------|

| Localização      | Qtd.         |
|------------------|--------------|
| GABINETES        | 3.538        |
| ADVOGADOS        | 1            |
| ÓRGÃOS EXTERNOS  | 244          |
| SETORES INTERNOS | 4.234        |
|                  | 1.380        |
| <b>Soma</b>      | <b>9.397</b> |

#### Com alguma decisão (exceto decisão final)

Compreende processos que tiveram decisões interlocutórias, liminares, de sobrestamento e em recurso interno proferidas antes da decisão final.

|                            |    |
|----------------------------|----|
| <b>Com pedido de vista</b> | 70 |
|----------------------------|----|

|                                 |     |
|---------------------------------|-----|
| <b>Recurso interno pendente</b> | 697 |
|---------------------------------|-----|

|                                       |    |
|---------------------------------------|----|
| <b>Acórdão pendente de publicação</b> | 30 |
|---------------------------------------|----|

|                   |     |
|-------------------|-----|
| <b>Sobrestado</b> | 320 |
|-------------------|-----|

|                         |       |
|-------------------------|-------|
| <b>Demais situações</b> | 2.187 |
|-------------------------|-------|

| Localização      | Qtd.         |
|------------------|--------------|
| GABINETES        | 2.150        |
| ADVOGADOS        | 2            |
| ÓRGÃOS EXTERNOS  | 190          |
| SETORES INTERNOS | 1.238        |
| <b>Soma</b>      | <b>3.580</b> |

### Processos com decisão final

A decisão final não marca o fim da tramitação processual, que só ocorre com a baixa, momento em que se encerram todas as atividades – jurisdicionais e cartorárias – no processo.

Após a decisão final, são necessárias providências complementares, como a publicação da decisão ou acórdão, a expedição de comunicações e a contagem do prazo processual.

Se não houver recurso, ocorrerá o trânsito em julgado da decisão e, subsequentemente, a baixa do processo ao arquivo ou à origem.

Se, no entanto, for apresentado recurso interno ou outro pedido incidental, o processo será encaminhado ao Relator para apreciação.

#### Com recurso interno pendente

São recursos internos o agravo regimental, os embargos de declaração, os embargos infringentes e os embargos de divergência.

As partes podem interpor recurso de qualquer decisão e o Tribunal deverá apreciá-lo mesmo que se trate de decisão irrecurável.

|                                       |       |
|---------------------------------------|-------|
| <b>Sobrestado</b>                     | 129   |
| <b>Em mesa/pauta</b>                  | 1.409 |
| <b>Com pedido de vista</b>            | 119   |
| <b>Acórdão pendente de publicação</b> | 7     |
| <b>Demais Situações</b>               | 3.209 |

| Localização      | Qtd.  |
|------------------|-------|
| GABINETES        | 3.008 |
| ADVOGADOS        | 1     |
| ÓRGÃOS EXTERNOS  | 43    |
| SETORES INTERNOS | 1.819 |

|             |              |
|-------------|--------------|
| <b>Soma</b> | <b>4.871</b> |
|-------------|--------------|

#### Sem recurso interno pendente

São processos que aguardam a publicação de decisão ou acórdão, a realização de comunicações processuais, o decurso de prazo, o julgamento de outros incidentes ou outras providências.

|  |       |
|--|-------|
| <b>Sobrestado</b>                          | 38    |
| <b>Em mesa/pauta</b>                       | 82    |
| <b>Com pedido de vista</b>                 | 21    |
| <b>Acórdão pendente de publicação</b>      | 1.059 |
| <b>Aguarda providências complementares</b> | 6.511 |

| Localização      | Qtd.  |
|------------------|-------|
| GABINETES        | 1.914 |
| ADVOGADOS        | 1     |
| ÓRGÃOS EXTERNOS  | 90    |
| SETORES INTERNOS | 5.704 |

|             |              |
|-------------|--------------|
| <b>Soma</b> | <b>7.709</b> |
|-------------|--------------|

Fonte: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Portal de informações gerenciais**: acervo atual. Brasília, DF, 2021c. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoBOInternet/anexo/acervo/acervostf2.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2021.