

# DESMATAMENTO NA AMAZÔNIA LEGAL: DA DESARTICULAÇÃO DE UM PLANO DE AÇÃO À ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 760<sup>1</sup>

Helene Sivini Ferreira<sup>2</sup>

Ana Flávia Corleto<sup>3</sup>

Resumo: Em 2004, com o intuito de refrear os altos índices de desmatamento registrados na região amazônica brasileira, foi adotado o Plano de Combate e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm). Considerando que a maior fonte de emissão de gases de efeito estufa (GEE) no Brasil é o setor de mudanças de uso da terra (MUT), o PPCDAm foi cooptado pela Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) no ano de 2009. Na condição de instrumento da PNMC, o Plano estabeleceu como objetivo a redução de 80% dos índices anuais de desmatamento na Amazônia Legal até o ano de 2020, tomando como base a média registrada entre os anos de 1996 e 2005 - 19.625 km<sup>2</sup>. Nesse sentido, o PPCDAm poderia auxiliar na redução das emissões brasileiras de GEE entre 36,1% e 38,9% até 2020 - um compromisso assumido pelo Brasil durante a COP 15 e posteriormente internalizado pela PNMC. Apesar de ter obtido resultados significativos, tendo atingido uma média de redução de cerca de 72% entre os anos de 2012 e 2015, o Plano, após um

---

<sup>1</sup> Esta pesquisa integra o projeto “A Atuação Climática do Poder Judiciário brasileiro nos biomas Amazônia, Pantanal e Mata Atlântica, aprovado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq – Universal).

<sup>2</sup> Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR); Doutora e Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

<sup>3</sup> Mestranda em Direito Socioambiental e Sustentabilidade e graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR). Advogada.

período de repetidas desarticulações, acabou extinto pelo atual governo. Diante disso, foi ajuizada a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 760 (ADPF 760) perante o Supremo Tribunal Federal (STF), visando a retomada efetiva e imediata do PPCDAm como forma de salvaguardar o direito ao meio ambiente sadio para as gerações presentes e futuras. Por ser uma política pública exitosa e relevante para o contexto climático brasileiro, a presente pesquisa objetiva analisar o caminho percorrido pelo PPCDAm até a ADPF 760. Para tanto, por meio do método dedutivo, parte-se de um breve estudo sobre a Amazônia, buscando-se entender os padrões de desmatamento na região brasileira. Na sequência, discute-se o PPCDAm, seus resultados no combate ao desmatamento e sua desestruturação ao longo dos últimos anos. Por fim, examina-se a ADPF 760, adentrando-se na análise do voto proferido pela ministra relatora.

**Palavras-Chave:** Mudanças climáticas. Desmatamento. Amazônia. Plano de Combate e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental.

#### DEFORESTATION IN THE LEGAL AMAZON: FROM THE DISMANTLEMENT OF AN ACTION PLAN TO THE ARGUMENT OF BREACH OF FUNDAMENTAL PRECEPT 760

**Abstract:** In 2004, the Action Plan for the Prevention and Control of Deforestation in the Legal Amazon (PPCDAm) was adopted to refrain the high levels of deforestation in the Legal Amazon. Considering that the main cause of greenhouse emissions in Brazil is related to land-use change, the PPCDAm was co-opted by the National Policy on Climate Change (PNMC) in 2009. As an instrument of the PNMC, the Plan aimed to reduce deforestation in the Legal Amazon in 80% until 2020, based on

the average recorded between 1996 and 2005 - 19.625 km<sup>2</sup>. Thereby the PPCDAm could help reduce Brazilian emissions between 36,1% to 38,9% until 2020 - a commitment made by Brazil during COP 15, later internalized by the PNMC. Despite having obtained significant results, with an average reduction of deforestation levels in approximately 72% in the Legal Amazon between 2012 and 2015, the Plan ended up being extinguished by the current government after a dismantling period. Thus, the Argument of Breach of Fundamental Precept 760 (ADPF 760) was filed in the Supreme Federal Court (STF) aiming for the immediate and effective retake of the PPCDAm to safeguard the right of an ecologically balanced environment for present and future generations. As a successful public policy and considering its relevance in the Brazilian climate context, this research aims to analyze the journey from the PPCDAm to the ADPF 760. Therefore, through the deductive approach, the paper begins with a brief study about the Amazon and tries to understand the deforestation patterns in the Brazilian region. Subsequently, it discusses the PPCDAm, its results in combating deforestation and its dismantling in the last years. Lastly, it examines the ADPF 760 and the vote of the rapporteur minister.

**Keywords:** Climate change. Deforestation. Amazon. Action Plan for the Prevention and Control of Deforestation in the Legal Amazon. Argument of Breach of Fundamental Precept.

**Sumário:** Introdução; 1. O desmatamento na Amazônia; 1.1 Amazônia Internacional, Amazônia brasileira e Amazônia Legal; 1.2 Desmatamento na Amazônia: aspectos iniciais; 2. O Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm); 2.1 Breve histórico do PPCDAm; 2.2 As diferentes fases e eixos do PPCDAm e sua contribuição no controle e combate ao desmatamento na Amazônia Legal; 3. ADPF 760: a retomada do PPCDAm; Considerações Finais;

Referências bibliográficas.

## INTRODUÇÃO



Amazônia brasileira, apesar de ser a maior floresta tropical úmida do mundo e um bioma rico em biodiversidade, sofre com altos índices de desmatamento há décadas. Isso fez com o governo federal adotasse o Plano de Combate e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal, também conhecido como PPCDAm, no ano de 2004, com o objetivo de diminuir o desmatamento na Amazônia Legal de maneira contínua anualmente para atingir 80% de redução até 2020, com base na média estabelecida entre os anos de 1996 e 2005.

O Plano foi implementado como uma política pública bem-sucedida por quinze anos, quando se tornou inexecutável de maneira precoce por ações perpetradas pelo governo federal recém-empossado. Apesar de ter obtido resultados significativos, com uma redução média do desmatamento na Amazônia Legal de aproximadamente 72% entre os anos de 2012 e 2015, e de ter sido responsável, quase que isoladamente, pelas conquistas brasileiras no que tange à redução das suas emissões de gases de efeito estufa (GEE), o PPCDAm acabou sendo desarticulado e extinto pelo atual governo. Diante disso, recorreu-se ao Poder Judiciário para sua efetiva retomada com vistas a combater os altos índices de desmatamento na região amazônica.

Tendo sido uma política pública exitosa, e considerando a sua relevância no contexto climático brasileiro, a presente pesquisa tem como objetivo analisar o caminho percorrido pelo PPCDAm até a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 760 (ADPF), ajuizada perante o Supremo Tribunal Federal (STF) visando a retomada efetiva e imediata do Plano como forma de salvaguardar o direito ao meio ambiente sadio para as gerações presentes e futuras. Por meio do método

dedutivo, parte-se de um breve estudo sobre a Amazônia, buscando-se entender os padrões de desmatamento na região brasileira. Na sequência, discute-se o PPCDAm, seus resultados no combate ao desmatamento e sua desestruturação ao longo dos últimos anos. Por fim, examina-se a ADPF 760, adentrando-se na análise do voto proferido pela ministra relatora.

## 1. O DESMATAMENTO NA AMAZÔNIA

A Amazônia é a maior floresta tropical úmida e o lar das mais variadas espécies de todo o planeta. Apesar de sua importância para a estabilidade do clima e de toda riqueza que abriga, no Brasil o bioma vem sofrendo com altos níveis de desmatamento há décadas, o que interfere significativamente no seu equilíbrio.

### 1.1 AMAZÔNIA INTERNACIONAL, AMAZÔNIA BRASILEIRA E AMAZÔNIA LEGAL

Abarcando nove países<sup>4</sup> e com uma extensão total de aproximadamente 7,8 milhões de quilômetros quadrados, a Amazônia Internacional é a maior floresta tropical úmida do mundo. Considerada o grande berço da diversidade biológica do planeta, acomoda cerca de 25% de todas as espécies de animais e plantas identificados. A floresta ainda é responsável pela regulação da umidade e dos ventos da América do Sul, produz aproximadamente 20 bilhões de toneladas de vapor d'água em um dia e recebe cerca de 20% da precipitação do Oceano Atlântico para o continente sul-americano, contribuindo, assim, para o equilíbrio climático em nível local, regional e planetário<sup>5</sup>.

A Amazônia Internacional cobre grande parte da maior

---

<sup>4</sup> A Amazônia engloba nove países: Suriname, Guiana, Guiana Francesa, Bolívia, Equador, Colômbia, Venezuela, Peru e Brasil.

<sup>5</sup> NETTO, José Arnaldo de Oliveira; OLIVEIRA, Eugenio Scannavino. *Amazonia Brasil*. São Paulo: Amazonia.br, 2008.

bacia hidrográfica do mundo<sup>6</sup>, conhecida como Bacia Amazônica, com uma área aproximada de 7 milhões de quilômetros quadrados. Muitos rios formam a Bacia Amazônica, sendo o Rio Amazonas um dos principais. Com sua nascente localizada nos Andes peruanos, o rio percorre uma extensão que varia entre 6.400 e 6.800 quilômetros, sendo o maior em volume de água. Cerca de 80% dele está situado em terras brasileiras<sup>7</sup>.

O bioma amazônico ou Amazônia brasileira, elevado a patrimônio nacional pelo §4º do artigo 225 da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), representa o conjunto de ecossistemas florestais existentes na Bacia Amazônica. A Amazônia brasileira possui 4,2 milhões de quilômetros quadrados<sup>8</sup> que abrigam em torno de 60 mil espécies de plantas, 2,5 milhões de espécies de artrópodes, 2 mil espécies de peixes e 300 de mamíferos, além de deter aproximadamente 1/3 do estoque genético mundial<sup>9</sup>, o que faz o Brasil ser considerado um país megadiverso<sup>10</sup>.

Em 1950, para fomentar o desenvolvimento e integração

---

<sup>6</sup> REDE AMAZÔNICA DE INFORMAÇÃO SOCIOAMBIENTAL. *Dados cartográficos da Pan-Amazônia*. 2020. Disponível em: <https://www.amazoniasocioambiental.org/pt-br/>. Acesso em: 7 abr. 2022.

<sup>7</sup> AMAZÔNIA 2030. *Fatos da Amazônia 2021*. 2021, p. 8-9. Disponível em: <https://amazonia2030.org.br/wp-content/uploads/2021/04/AMZ2030-Fatos-da-Amazonia-2021-3.pdf>. Acesso em 07 abr. 2022.

<sup>8</sup> CARNEIRO FILHO, Arnaldo. *Atlas de pressões e ameaças às terras indígenas na Amazônia brasileira*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2009, p. 8. Disponível em: <https://acervo.socioambiental.org/sites/default/files/publications/I4L00018.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2022.

<sup>9</sup> BRASIL. Presidência da República. *Plano Amazônia Sustentável*: diretrizes para o desenvolvimento sustentável da Amazônia Brasileira. Brasília: MMA, 2008. Disponível em: <http://www.fundoamazonia.gov.br/export/sites/default/pt/.galleries/documentos/biblioteca/PAS-Presidencia-Republica.pdf>. Acesso em: 7 abr. 2022.

<sup>10</sup> Os países megadiversos são aqueles que abrigam os maiores índices de biodiversidade. Foram identificados dezessete países como os mais ricos em biodiversidade, sendo eles os Estados Unidos, México, Colômbia, Equador, Peru, Venezuela, Brasil, República Democrática do Congo, África do Sul, Madagascar, Índia, Malásia, Indonésia, Filipinas, Papua-Nova Guiné, China e Austrália. In: BIODIVERSITY A-Z. *Megadiverse Countries*. Disponível em: <https://www.biodiversitya-z.org/content/megadiverse-countries>. Acesso em: 13 abr. 2022.

da região por meio de incentivos fiscais, o governo brasileiro estabeleceu a Amazônia Legal, por força da Lei nº 1.806, de 6 de janeiro de 1953, um conceito político criado para definir a área de atuação da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA). Os limites territoriais da Amazônia Legal baseiam-se essencialmente na necessidade de desenvolvimento da região, desconsiderando questões de ordem geográfica. Por essa razão, além do bioma amazônico, a Amazônia Legal também abriga parte dos biomas Cerrado e Pantanal<sup>11</sup>.

Nos termos da Lei Complementar nº 124, de 2007, a SPVEA foi substituída pela Superintendência para o Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), cuja área de atuação engloba a Amazônia Legal, que abrange a integralidade dos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins, além de uma porção localizada no oeste do Maranhão. Esse espaço representa cerca de 58,9% do território nacional, com uma área de aproximadamente 5 milhões de quilômetros quadrados, conforme dados de 2020 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)<sup>12</sup>. Apesar de possuir uma grande extensão territorial, a população da Amazônia Legal é de 28,1 milhões de habitantes, com uma baixa densidade demográfica de 5,6 habitantes por quilômetro quadrado<sup>13</sup>.

Segundo o MapBiomas<sup>14</sup>, 75% da Amazônia Legal é coberta por floresta, 5% de formação natural não florestal, 2% de

---

<sup>11</sup> MARTHA JÚNIOR, Geraldo Bueno; CONTINI, Elisio; NAVARRO, Zender. Caracterização da Amazônia Legal e macrotenências do ambiente externo. *Embrapa Estudos e Capacitação*, Brasília, 2011, p. 28-29. Disponível em: <https://ainfo.cnptia.embrapa.br/digital/bitstream/item/48150/1/GBMJ-EstudoAMZ-DA1-v1ISSN.pdf>. Acesso em 13 abr. 2022.

<sup>12</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Amazônia Legal*. 2020. Disponível em: [https://geoftp.ibge.gov.br/organizacao\\_do\\_territorio/estrutura\\_territorial/amazonia\\_legal/2020/Mapa\\_da\\_Amazonia\\_Legal\\_2020.pdf](https://geoftp.ibge.gov.br/organizacao_do_territorio/estrutura_territorial/amazonia_legal/2020/Mapa_da_Amazonia_Legal_2020.pdf). Acesso em: 07 abr. 2022.

<sup>13</sup> AMAZÔNIA 2030, 2021, p. 9.

<sup>14</sup> MAPBIOMAS. *Projeto de Mapeamento Anual da Cobertura e Uso do Solo do Brasil*. 2020. Disponível em: <https://mapbiomas.org/>. Acesso em: 07 abr. 2022.

corpos d'água e 0,2% de formação não vegetada, que inclui florestas nativas, florestas plantadas e de vegetação secundária. Apesar das suas riquezas e importância, a região tem sido alvo de intensos processos de exploração que visam promover seu crescimento econômico, desconsiderando-se os impactos socioambientais provocados, principalmente aqueles decorrentes do desmatamento, como se verá adiante.

## 1.2 DESMATAMENTO NA AMAZÔNIA: ASPECTOS INICIAIS

Philip Fearnside<sup>15</sup> aponta que o desmatamento na Amazônia brasileira tem aumentado de maneira constante desde o ano de 1991. Em 1995, houve um pico em decorrência do Plano Real e, em 2005, viu-se uma queda, atribuída a uma menor quantidade de exportações e operações para combater a exploração madeireira ilegal no Mato Grosso, juntamente com a criação de novas reservas.

Os fatores que contribuem para o desmatamento são diversos e variam com o passar do tempo. Dentre eles, destaca-se a conversão de matas em áreas destinadas à agricultura e à pecuária, as quais ocupam 17% da região. Estima-se que entre os anos de 1985 e 2019, um total aproximado de 721 mil quilômetros quadrados de floresta tenha sofrido transição para a agropecuária<sup>16</sup>.

Hodiernamente, a maior ameaça ao bioma brasileiro decorre do aumento das plantações de soja, com grandes investimentos por parte do governo em infraestrutura, como rodovias, ferrovias e hidrovias para facilitar a abertura de novas áreas para a prática da atividade. Aliado a isso, a extração de madeira

---

<sup>15</sup> FEARNSTIDE, Philip M. Desmatamento na Amazônia: dinâmica, impactos e controle. *Acta Amazonica*. vol.36(3), 2006, p. 396.

<sup>16</sup> INSTITUTO DE PESQUISA AMBIENTAL DA AMAZÔNIA (IPAM). *REDD no Brasil: um enfoque amazônico*. Brasília, DF: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2011, p. 29.



acelera a queima e o desmatamento da floresta, levando árvores à morte e causando a destruição florestal<sup>17</sup>.

Uma análise das emissões brasileiras de gases de efeito estufa realizada no ano de 2020<sup>18</sup> aponta que a maior parte das emissões brutas no Brasil provém de alterações causadas no solo, principalmente no bioma Amazônia, que concentra 87% das emissões do setor de mudanças de uso da terra (MUT). O setor de MUT, liderado pelo desmatamento, é o principal responsável pelas emissões de GEE do Brasil, representando 44% do total em 2020.

Nesse contexto, deve-se mencionar que a Amazônia Legal é um grande sumidouro de carbono, o que significa que as absorções de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) são maiores do que as emissões. No entanto, a dinâmica do desmatamento não é somente responsável pela emissão de CO<sub>2</sub>, mas de outros GEE. Fearnside<sup>19</sup> aponta que parte do carbono é reabsorvido com a regeneração de florestas secundárias em áreas desmatadas, mas o mesmo não ocorre com outros gases de efeito estufa, como o metano (CH<sub>4</sub>) e o óxido nitroso (N<sub>2</sub>O).

Nesse sentido aponta um estudo realizado em 2020 por Paulo Brando e sua equipe<sup>20</sup>. Para os referidos autores, a Amazônia brasileira pode deixar de funcionar como sumidouro e se transformar em uma fonte emissora de gases de efeito estufa, colocando em risco a estabilidade climática local, regional e planetária. Os modelos de projeções utilizados na pesquisa demonstram que um clima mais quente e seco na região, atrelado ao

---

<sup>17</sup> FEARNSIDE, Philip M. (ed.). *Destruição e Conservação da Floresta Amazônica*, Vol. 1. Editora do INPA, Manaus, 2020, p. 11.

<sup>18</sup> ALBUQUERQUE, Igor *et al.* *Análise das emissões brasileiras de gases de efeito estufa e suas implicações para as metas de clima do Brasil 1970/2019*. SEEG 8. 2020. Disponível em: [https://seeg-br.s3.amazonaws.com/Documentos%20Analiticos/SEEG\\_8/SEEG8\\_DOC\\_ANALITICO\\_SINTESE\\_1990-2019.pdf](https://seeg-br.s3.amazonaws.com/Documentos%20Analiticos/SEEG_8/SEEG8_DOC_ANALITICO_SINTESE_1990-2019.pdf). Acesso em 24 abr. 2022.

<sup>19</sup> FEARNSIDE, 2006, p. 397.

<sup>20</sup> BRANDO, Paulo M. *et al.* The gathering firestorm in southern Amazonia. *Science Advances*. Vol. 2, no. 2. 2020. DOI: 10.1126/sciadv.aay1632

desmatamento, pode culminar em incêndios florestais que destruirão 16% das áreas de floresta, liberando até 17 bilhões de toneladas métricas de dióxido de carbono na atmosfera. Nessa perspectiva o estudo ressalta que evitar novos desmatamentos poderia diminuir as emissões líquidas pela metade e ajudar a prevenir incêndios em áreas indígenas e protegidas.

Em 2021, um novo estudo liderado por Luciana Gatti<sup>21</sup> concluiu que algumas porções da Amazônia já emitem mais gás carbônico do que conseguem absorver. Nesses espaços, a floresta não mais funciona como sumidouro de carbono, tendo sido convertida em uma fonte de emissões.

Outro estudo publicado em 2022 por Chris Boulton, Timothy Lenton e Niklas Boers<sup>22</sup> demonstra que o desmatamento na Amazônia está prestes a atingir o chamado *tipping point* ou ponto de inflexão, estágio em que a floresta começa a morrer, sem a possibilidade de retorno ou reparação. A pesquisa demonstra que mais de 75% da floresta está perdendo estabilidade desde os anos 2000, principalmente no sul. Essa região vem sendo atingida por secas mais intensas, o que também impede os processos de regeneração, mesmo que a seca seja procedida por longos períodos de chuva.

Nesse contexto, o controle do desmatamento é essencial para a manutenção da floresta e para a estabilidade do clima. Fearnside<sup>23</sup> ressalta que a atuação do governo por meio de políticas públicas é capaz de influenciar de maneira notável as taxas de desmatamento. Percebe-se uma tendência de redução “onde foram aplicados esforços para fazer cumprir a legislação indo mais além do que uma base simbólica”. Sendo assim, resta claro

---

<sup>21</sup> GATTI, Luciana V. Gatti. Amazonia as a carbon source linked to deforestation and climate change. *Nature*. Vol. 595, 15 de julho de 2021. 2021, p. 388-393. DOI: 10.1038/s41586-021-03629-6

<sup>22</sup> BOULTON, Chris A.; LENTON, Timothy M.; BOERS, Niklas. Pronounced loss of Amazon rainforest resilience since the early 2000s. *Nature Climate Change*. Vol. 12, março de 2022, p. 271-278. DOI: 10.1038/s41558-022-01287-8

<sup>23</sup> FEARNSIDE, 2006, p. 399.

que a luta para reduzir e até mesmo interromper o desmatamento na Amazônia Legal é uma questão de vontade política. No próximo capítulo, analisa-se o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal.

## 2. O PLANO DE AÇÃO PARA PREVENÇÃO E CONTROLE DO DESMATAMENTO NA AMAZÔNIA LEGAL (PPCDAm)

Em face dos altos índices de desmatamento que vinham sendo registrados no Brasil, foi lançado pelo governo federal, no ano de 2004, o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal.

### 2.1 BREVE HISTÓRICO DO PPCDAM

No ano de 2003, o governo federal brasileiro, por meio de decreto, estabeleceu o Grupo Permanente de Trabalho Interministerial (GPTI) com o objetivo de propor medidas e coordenar ações voltadas para a redução dos índices de desmatamento na Amazônia Legal. O Grupo foi responsável por adotar ações integradas no combate ao desmatamento e, assim, no ano de 2004, estabeleceu-se o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal, mais conhecido como PPCDAm.

O PPCDAm foi a primeira política pública estabelecida para combater o desmatamento na Amazônia Legal, tendo como objetivo inicial reduzir de maneira contínua o desmatamento, além de criar condições de transição para um modelo de desenvolvimento sustentável. Em 2009, o Plano foi recepcionado pela Lei nº 12.187, de 29 de dezembro, também conhecida como Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), que internalizou o compromisso assumido perante a comunidade

internacional<sup>24</sup> para promover uma redução entre 36,1% e 38,9% das suas emissões até 2020. A PNMC estabeleceu o PPCDAm como um de seus instrumentos para atingir o compromisso brasileiro por meio da diminuição de forma contínua e anual do desmatamento na Amazônia Legal para o fim de alcançar 80% de redução em 2020, considerando-se a média registrada entre os anos de 1996 e 2005<sup>25</sup>.

Assim, retomando-se a meta de redução estabelecida para o PPCDAm, menciona-se que a média histórica de desmatamento obtida entre os anos de 1996 e 2005 foi de 19.625 quilômetros quadrados<sup>26</sup>. Como o Plano visa a diminuição contínua do desmatamento, para em 2020 alcançar o percentual de redução 80% do desmatamento com base nessa média, tem-se como objetivo a redução de 15.700 quilômetros quadrados de desmatamento. Raciocinando-se de forma inversa, é permitido o desmate de 3.925 quilômetros quadrados para que se atinja a meta estabelecida.

Para alcançar o objetivo proposto, o PPCDAm foi estruturado em quatro fases - 2004 a 2008; 2009 a 2011; 2012 a 2015; e 2016 a 2020. Inicialmente, baseou-se em três eixos temáticos: 1) Ordenamento Fundiário e Territorial, 2) Monitoramento e

---

<sup>24</sup> Durante a COP 15, realizada no ano de 2009 em Copenhague, o Brasil assumiu um compromisso voluntário sob o manto da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima e do Protocolo de Quioto para reduzir suas emissões de gases de efeito estufa entre 36,1% e 38,9% até o ano de 2020, contando com a redução do desmatamento na Amazônia Legal para o atingimento da meta. In: UNFCCC. *Brazil information on Appendix 2 of the Copenhagen Accord*. Berlin, 2010. Disponível em: [https://unfccc.int/files/meetings/cop\\_15/copenhagen\\_accord/application/pdf/brasilphaccord\\_app2.pdf](https://unfccc.int/files/meetings/cop_15/copenhagen_accord/application/pdf/brasilphaccord_app2.pdf). Acesso em 24 abr. 2022.

<sup>25</sup> A referida meta foi proposta no artigo 6º, §1º, inciso I do Decreto nº 7.390/2010, responsável por instituir a PNMC e dar outras providências. O referido instrumento legal foi revogado pelo Decreto nº 9.578/2018, que manteve a meta para o PPCDAm no seu artigo 19, §1º, inciso I.

<sup>26</sup> BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Plano de Ação para prevenção e controle do desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm): 3ª fase (2012-2015) pelo uso sustentável e conservação da Floresta*. Brasília: MMA, 2013, p. 34. Disponível em: [http://redd.mma.gov.br/images/publicacoes/PPCDAM\\_fase3.PDF](http://redd.mma.gov.br/images/publicacoes/PPCDAM_fase3.PDF). Acesso em: 23 abr. 2022.

Controle Ambiental; e 3) Fomento às Atividades Produtivas. Com o ingresso do Plano em sua quarta fase, identificou-se a necessidade de criação de um quarto eixo: 4) Instrumentos Normativos e Econômicos.

## 2.2 AS DIFERENTES FASES E EIXOS DO PPCDAM E SUA CONTRIBUIÇÃO NO CONTROLE E COMBATE AO DESMATEAMENTO NA AMAZÔNIA LEGAL

Como mencionado acima, as três primeiras fases do PPCDAM foram guiadas por três eixos, também chamados de subgrupos. O primeiro eixo, *Ordenamento Fundiário e Territorial*, buscou fortalecer ações com vistas a estabelecer diretrizes de uso e ocupação da terra e promover melhorias no gerenciamento de áreas protegidas. As ações adotadas para o subgrupo envolveram o combate à grilagem de terras públicas, a criação de aproximadamente 25 milhões de hectares de Unidades de Conservação federais, e a homologação de 10 milhões de hectares de terras indígenas<sup>27</sup>.

O segundo eixo, *Monitoramento e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal*, instituiu o sistema Detecção do Desmatamento em Tempo Real (Deter), responsável por fazer um levantamento rápido de alterações de cobertura florestal, o que ficou a cargo do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE). O governo federal ainda intensificou as investigações sobre crimes ambientais com ajuda dos governos estaduais e ações integradas de fiscalização, realizadas pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), Polícia Federal e Rodoviária Federal, Força Nacional de Segurança Pública e Exército Brasileiro, com o fim de permitir o rastreamento de atividades relacionadas ao desmatamento

---

<sup>27</sup> BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *A estrutura dos Planos de Controle do Desmatamento*. 2022. Disponível em: <http://combateadesmatamento.mma.gov.br/os-planos-federais>. Acesso em: 11 abr. 2022.

ilegal e promover um aumento das punições aplicadas<sup>28</sup>.

O terceiro eixo, *Fomento às Atividades Sustentáveis*, buscou aumentar atividades produtivas por meio do manejo sustentável e fortalecer as cadeias de sociobiodiversidade. As ações propostas para o subgrupo buscaram estabelecer modelos capazes de fomentar o desenvolvimento sustentável, baseados na erradicação da pobreza, segurança alimentar, conservação da biodiversidade e geração de trabalho e renda, além de reconhecer a necessidade de implementação de uma economia de baixo carbono e uso sustentável dos recursos naturais<sup>29</sup>.

Com a quarta fase prestes a se iniciar, foi estabelecido o quarto eixo, *Instrumentos Normativos e Econômicos*, cujo escopo baseou-se na ampliação do crédito ao manejo sustentável, revisão de compras públicas legais e sustentáveis, além do estudo de impactos setoriais a fim de ajudar no combate ao desmatamento ilegal<sup>30</sup>.

Quanto aos índices de desmatamento alcançados nas respectivas fases, os seguintes resultados foram obtidos<sup>31</sup>:

Tabela 1 - Índices de desmatamento na Amazônia Legal na primeira fase do PPCDAm

ANO	ÍNDICE DE DESMATAMENTO	PERCENTUAL DE REDUÇÃO EM RELAÇÃO À MÉDIA (1996-2005)
2005	19.014 km <sup>2</sup>	3%
2006	14.286 km <sup>2</sup>	27%
2007	11.651 km <sup>2</sup>	41%
2008	12.911 km <sup>2</sup>	34%

Fonte: CORLETO; FERREIRA, 2022

<sup>28</sup> BRASIL, 2022.

<sup>29</sup> BRASIL, 2013, p. 93.

<sup>30</sup> BRASIL, 2022.

<sup>31</sup> CORLETO, Ana Flávia; FERREIRA, Helene Sivini. *In*: Ana Flávia Corleto; Anne Geraldi Pimentel; Helene Sivini Ferreira; Mariana Gmach Philippi; Tiago Resende Botelho. (Org.). *Rupturas Democráticas e Retrocessos Socioambientais*. 1ed.: 2022, p. 13-32.

Na primeira fase de implementação do Plano, é possível perceber que os índices de desmatamento começaram a cair significativamente a partir de 2007, ano em que se registrou uma redução de 41% no desmatamento da Amazônia Legal – cerca de metade da meta estabelecida pelo PPCDAm.

Tabela 2 - Índices de desmatamento na Amazônia Legal na segunda fase do PPCDAm

<i>ANO</i>	<i>ÍNDICE DE DESMATAMENTO</i>	<i>PERCENTUAL DE REDUÇÃO EM RELAÇÃO À MÉDIA (1996-2005)</i>
2009	7.464 km <sup>2</sup>	62%
2010	7.000 km <sup>2</sup>	64%
2011	6.418 km <sup>2</sup>	67%

Fonte: CORLETO; FERREIRA, 2022

Na segunda fase de implementação do Plano, observa-se que todos os índices de redução superaram o patamar de 60%. Obteve-se uma média de redução de desmatamento de 64,3%, com um índice de diminuição crescente no ano de 2011, último da segunda fase.

Tabela 3 - Índices de desmatamento na Amazônia Legal na terceira fase do PPCDAm

<i>ANO</i>	<i>ÍNDICE DE DESMATAMENTO</i>	<i>PERCENTUAL DE REDUÇÃO EM RELAÇÃO À MÉDIA (1996-2005)</i>
2012	4.571 km <sup>2</sup>	77%
2013	5.891 km <sup>2</sup>	70%
2014	5.012 km <sup>2</sup>	74%
2015	6.207 km <sup>2</sup>	68%

Fonte: CORLETO; FERREIRA, 2022

A terceira fase, por sua vez, foi responsável por apresentar os melhores índices de redução de desmatamento na Amazônia Legal, com uma média de 72%. No ano de 2012, a meta de redução quase foi alcançada em sua integralidade - 77% dos 80% estabelecidos no PPCDAm.

Apesar dos resultados favoráveis obtidos na terceira fase,

que consagraram o Plano como uma política pública exitosa no combate e controle do desmatamento na Amazônia Legal, observa-se um aumento do desmatamento no ano de 2015, o que se estendeu por toda a quarta – e última – fase de sua execução.

Tabela 4 - Índices de desmatamento na Amazônia Legal na quarta fase do PPCDAm

<i>ANO</i>	<i>ÍNDICE DE DESMATAMENTO</i>	<i>PERCENTUAL DE REDUÇÃO EM RELAÇÃO À MÉDIA (1996-2005)</i>
2016	7.893 km <sup>2</sup>	60%
2017	6.947 km <sup>2</sup>	65%
2018	7.536 km <sup>2</sup>	62%
2019	10.129 km <sup>2</sup>	48%
2020	10.851 km <sup>2</sup>	45%

Fonte: CORLETO; FERREIRA, 2022

Na última fase de implementação do Plano, que deveria apresentar os melhores índices de redução considerando a proximidade do ano de 2020, tomado como prazo limite, observa-se, em sentido inverso, um aumento do desmatamento. No ano de 2020, por exemplo, tem-se um acréscimo de 121% de desmate em relação a 2012, ano em que o PPCDAm obteve seu melhor resultado.

Com recordes negativos de desmatamento nos anos de 2019 e 2020, o Brasil regride aos índices da primeira fase de implementação do Plano, quando a política ainda estava sendo desenvolvida. Um Plano que até então vinha apresentando bons resultados no combate e controle do desmatamento na Amazônia Legal entra em decadência. Isso decorre da “extinção branca” do PPCDAm, conforme pontua o Observatório do Clima<sup>32</sup>, o que inviabilizou a sua execução.

<sup>32</sup> OBSERVATÓRIO DO CLIMA. *ONGs vão ao STF exigir retomada imediata de plano de combate ao desmatamento*. 2020. Disponível em: <https://www.oc.eco.br/ongs-vao-ao-stf-exigir-retomada-imediata-de-plano-de-combate-ao-desmatamento/>. Acesso em 19 jun. 2021.



Para compreender melhor esse contexto, menciona-se que, em 2019, o novo governo empossado extinguiu o Grupo Permanente de Trabalho Interministerial e sua Comissão Executiva, responsáveis por gerenciar e executar o PPCDAm. Com o aniquilamento de suas estruturas de governança, o Plano acabou sendo engavetado pela impossibilidade de execução. Convém ainda pontuar que, no ano de 2019, houve a suspensão do Fundo Amazônia, responsável pelo orçamento destinado à implementação do PPCDAm<sup>33</sup>. Assim, mesmo em plena vigência, a política pública em questão acabou se tornando inexecutável, o que se refletiu nos índices de desmatamento registrados nos últimos anos, especialmente em 2021, quando se teve 13.235 quilômetros quadrados de área desmatada na Amazônia Legal, um número semelhante à média registrada entre 2005 e 2008, primeira fase de execução do Plano – 14.465 quilômetros quadrados.

A partir dos dados apresentados, percebe-se que desde 2015 a Amazônia Legal vem sofrendo com o aumento do desmatamento, estando atualmente desprovida de qualquer política válida que possa ser executada de maneira efetiva. Considerando as ações e omissões do governo federal no que se refere ao PPCDAm, e os resultados disso sobre a Amazônia Legal, sete partidos políticos, com o apoio de organizações da sociedade civil, opuseram uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental perante o Supremo Tribunal Federal requerendo a retomada imediata do PPCDAm, conforme se analisará no último capítulo.

### 3. ADPF 760: A RETOMADA DO PPCDAm

A atuação do governo federal acabou por tornar o PPCDAm um Plano inexecutável, o que culminou no aumento do desmatamento na Amazônia Legal. Diante disso, o Supremo Tribunal Federal foi provocado por meio de uma Arguição de

---

<sup>33</sup> OBSERVATÓRIO DO CLIMA, 2020.

Descumprimento de Preceito Fundamental, a ADPF 760<sup>34</sup>, com o objetivo de promover a retomada do Plano.

Em 12 de novembro de 2020, sete partidos políticos<sup>35</sup> propuseram uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental perante o Supremo Tribunal Federal requerendo a retomada imediata do PPCDA para que o Brasil pudesse cumprir suas metas de redução do desmatamento na Amazônia Legal, além dos compromissos climáticos estabelecidos na PNMC. A ADPF foi elaborada de maneira conjunta com redes e organizações ambientais e de direitos humanos<sup>36</sup>, que compõem a demanda na qualidade de *amici curiae*.

Invocando o direito das presentes e futuras gerações ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, disposto no artigo 225 da Constituição da República Federativa do Brasil, a ADPF 760<sup>37</sup> ressalta que a Amazônia Legal está prestes a atingir o ponto de não retorno (*tipping point*), a “maior ameaça ao meio ambiente ecologicamente equilibrado da atualidade”. Destaca a Arguição que quando se tenha de 20% a 25% da Amazônia Legal desmatada, as alterações se tornarão irreversíveis, com desequilíbrios para os recursos hídricos, para o clima e para a agricultura do Brasil e de todo o continente.

---

<sup>34</sup> A integralidade da ADPF 760 pode ser consultada diretamente no sítio oficial do Supremo Tribunal Federal por meio do link: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6049993>.

<sup>35</sup> Os sete partidos requerentes da ADPF são: Partido Socialista Brasileiro (PSB); Rede Sustentabilidade (REDE); Partido Democrático Trabalhista (PDT); Partido Verde (PV); Partido dos trabalhadores (PT); Partido Socialismo e Liberdade (PSOL); Partido Comunista do Brasil (PCdoB).

<sup>36</sup> Instituto Socioambiental (ISA), Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB), Conselho Nacional das Populações Extrativistas (CNS), Laboratório do Observatório do Clima (OC), Greenpeace Brazil, Conectas Direitos Humanos, Instituto Alana, Associação de Jovens Engajamundo, Artigo 19 Brasil e Associação Civil Alternativa Terrazul, Instituto de Estudos Amazônicos (IEA) e Terra de Direitos.

<sup>37</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 760*. Retomada do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal. Relatora: Ministra Carmen Lúcia. Brasília, DF. Supremo Tribunal Federal, 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6049993>. Acesso em 23 abr. 2022.

A ADPF ainda destaca que “a partir do primeiro dia de 2019, o governo federal simplesmente abandonou e deixou de executar a política pública de Estado voltada ao combate ao desmatamento na Amazônia Legal, o PPCDAm” por meio de atos omissivos e comissivos que levaram à inexecução do Plano, decorrente de uma atuação estatal insuficiente e contrária à ordem constitucional<sup>38</sup>.

Dentre os atos comissivos e omissivos, a ADPF destaca a redução significativa da fiscalização e do controle do desmatamento na Amazônia Legal pelo IBAMA, percebidos principalmente pela queda excessiva do número de autuações no período compreendido entre 2019 e 2020. Se comparadas ao ano de 2018, as autuações realizadas pelo IBAMA na Amazônia Legal em 2019 tiveram um decréscimo de 29%. Em 2020, essa queda foi de 46%, o que acabou contribuindo para um aumento significativo do desmatamento nos dois últimos anos do PPCDAm (2019 e 2020)<sup>39</sup>.

Outro ponto mencionado foi a inexecução do orçamento disponível e o congelamento do financiamento do PPCDAm. Nesse sentido, a ADPF destaca que os recursos disponibilizados pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA), mesmo que existentes, são insuficientes, com uma redução drástica na dotação orçamentária destinada a ações voltadas ao combate do desmatamento na Amazônia Legal nos anos de 2019 e 2020. Aliado a isso, tem-se a paralisação do Fundo Amazônia que acabou por prejudicar as ações voltadas ao cumprimento da política pública, “o que evidencia atuação estatal contrária à implementação do PPCDAm”<sup>40</sup>.

A mencionada redução de dotação orçamentária, conforme pontua a ADPF, impede que o IBAMA, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e a

---

<sup>38</sup> BRASIL, 2021.

<sup>39</sup> BRASIL, 2021.

<sup>40</sup> BRASIL, 2021.

Fundação Nacional do Índio (FUNAI) cumpram com suas missões, já que a execução dos orçamentos está abaixo do que se registrou historicamente, especialmente no tocante às ações de fiscalização e controle de crimes ambientais, além do déficit de servidores que impossibilita a atuação das entidades administrativas de maneira adequada<sup>41</sup>.

Os atos normativos destinados a inviabilizar uma atuação estatal adequada também integraram a argumentação da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, que destaca a alteração do Ministério do Meio Ambiente, por meio da Lei n.º 13.844/2019 e pelo Decreto n.º 9.672/2019 - responsáveis por extinguir diversas estruturas essenciais e instâncias de combate ao desmatamento e às mudanças do clima no MMA, como a Secretaria de Mudança do Clima e Florestas e seu Departamento de Florestas e de Combate ao Desmatamento. Além disso, também foram extintos o Grupo Permanente de Trabalho Interministerial e a Comissão Executiva do Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal, responsáveis por executar o PPCDAm<sup>42</sup>.

Os referidos atos, de acordo com a ADPF, acarretaram a “extinção branca” do Plano, tornando-o inexecutável e contribuindo para o aumento dos índices de desmatamento. O preceito fundamental ameaçado é o direito fundamental de toda a coletividade, representada pelas presentes e futuras gerações, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, conforme previsto no artigo 225 da CRFB.

A ADPF se baseia no argumento de que não é possível separar a garantia ao meio ambiente ecologicamente equilibrado da proteção da Amazônia Legal. Assim, os atos do governo federal que levaram a “extinção branca” do PPCDAm ferem o referido direito, essencial para a manutenção de outros preceitos fundamentais, como a vida, a dignidade, a saúde, a proteção das

---

<sup>41</sup> BRASIL, 2021.

<sup>42</sup> BRASIL, 2021.

crianças e adolescentes e, principalmente, os direitos dos povos indígenas e comunidades tradicionais. Frente ao desmantelamento da política pública decorrente da atuação insuficiente da União, configura-se o estado de coisas inconstitucional<sup>43</sup>.

Diante dos argumentos expostos, a fim de que se execute efetiva e satisfatoriamente o PPCDAm em níveis suficientes para o combate do desmatamento na Amazônia Legal e atinjam-se as metas climáticas brasileiras, os pedidos constantes da ADPF incluem: 1) a redução dos índices de desmatamento na Amazônia Legal até 2021 em níveis suficientes para viabilizar o cumprimento da meta de 3.925 km<sup>2</sup> de taxa anual de desmatamento, o que deveria ter sido alcançado em 2020; 2) a redução efetiva e contínua, até a sua eliminação, dos níveis de desmatamento ilegal em terras indígenas e unidades de conservação federais na Amazônia Legal; 3) o incremento da punibilidade das infrações ambientais a partir da atuação das entidades federais competentes (IBAMA, ICMBio e FUNAI) contra o desmatamento na Amazônia Legal; 4) o atendimento, imediato ou progressivo, dos demais resultados esperados e previstos nos eixos temáticos do PPCDAm; 5) que a União seja obrigada a pôr em prática um plano específico de fortalecimento institucional do IBAMA, do ICMBio e da FUNAI, e outros a serem eventualmente indicados pelo Poder Executivo federal, a fim de permitir o combate efetivo e ininterrupto do desmatamento na Amazônia Legal e suas áreas protegidas; 6) que a União e as entidades federais apresentem, em Juízo ou sítio eletrônico, relatórios com as ações e resultados das medidas adotadas em detrimento das determinações do STF.

Reunindo sete ações em curso<sup>44</sup>, dentre as quais a ADPF

---

<sup>43</sup> BRASIL, 2021.

<sup>44</sup> As referidas ações tratam sobre a necessidade de retomada do PPCDAm (ADPF 760), a competência fiscalizatória do IBAMA (ADPF 735), a importância da democracia participativa na defesa coletiva do meio ambiente (ADPF 651), a omissão do Presidente da República na proteção da Amazônia (ADO 54), a paralisação do Fundo Amazônia (ADO 59), a melhoria da qualidade do ar (ADI 6148) e as alterações

760, o Supremo Tribunal Federal definiu o julgamento de uma “pauta verde” para os meses de março e abril de 2022. No dia 06 de abril de 2022, a Ministra Carmen Lúcia, relatora da ADPF 760, finalizou seu voto no sentido de conhecer e julgar procedente os pedidos da Arguição para “reconhecer o estado de coisas inconstitucional quanto ao desmatamento ilegal da Floresta Amazônica e de omissão do Estado brasileiro em relação à função protetiva do meio ambiente ecologicamente equilibrado”, e determinar: 1) que a União e os órgãos federais competentes formulem e apresentem um planejamento para a execução efetiva e satisfatória do PPCDAm, ou de outros planos que estejam vigentes, com o propósito de coibir o desmatamento e crimes conexos na Amazônia Legal, no prazo de 60 (sessenta) dias; 2) que a meta de 80% de redução dos índices anuais de desmatamento, tal como prevista no PPCDAm, seja alcançada até 2023; 3) que haja uma redução efetiva e contínua, até a completa eliminação, dos níveis de desmatamento ilegal em terras indígenas e unidades de conservação federais na Amazônia Legal, respeitados os direitos de povos indígenas e comunidades tradicionais; 4) a fiscalização efetiva pelos órgãos competentes com a devida aplicação de sanções; 5) o cumprimento imediato ou progressivo dos demais resultados previstos nos diferentes eixos do PPCDAm, com planejamento até dezembro de 2023; 6) que a União apresente um plano específico de fortalecimento institucional do IBAMA, do ICMBio e da FUNAI, e outros a serem eventualmente indicados pelo Poder Executivo, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias; 7) a atualização mensal e em linguagem clara em sítio eletrônico por parte da União, IBAMA, ICMBio e FUNAI, e outras indicadas pelo Poder Executivo federal, das ações e resultados das medidas adotadas em cumprimento aos comandos do STF; e 8) a submissão ao “Observatório do Meio Ambiente e das Mudanças Climáticas do Poder Judiciário”, do Conselho

---

promovidas por Medida Provisória na Lei que dispõe sobre a Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios (ADI 6808).

Nacional de Justiça, de relatórios mensais produzidos pelos órgãos competentes do Poder Executivo, do IBAMA e do ICM-Bio, até dezembro de 2023, relacionados às medidas de cumprimento das determinações previstas nos itens acima com os respectivos resultados<sup>45</sup>.

Nas razões do seu voto, destacou a relatora que a omissão do governo federal e a inexecução de medidas para o controle do desmatamento tornam menos eficiente a proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado e contrariam o texto constitucional, além dos tratados internacionais de que o Brasil é signatário, afastando o país do cumprimento de suas metas climáticas<sup>46</sup>.

Ressaltou ainda a Ministra Carmen Lúcia que, em matéria ambiental, a atuação eficiente da Administração Pública é um dever necessário para a proteção do meio ambiente e de toda a coletividade, devendo ser observado o princípio da proibição do retrocesso, já que novas políticas – ou a inexecução das existentes – não podem importar em retrocesso ao que já foi conquistado para o fim de se “atender aos comandos constitucionais de garantia da finalidade de precaução, de preservação e de proteção eficiente do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”<sup>47</sup>.

No que tange especificamente ao desmatamento na Amazônia Legal, a Ministra Relatora destaca os resultados satisfatórios obtidos pelo Plano, o que torna a inexecução de medidas de combate ao desmatamento na Amazônia inconstitucionalmente inaceitáveis, já que estariam produzindo um retrocesso:

Demonstrada estatisticamente a eficiência da adoção do Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAm - entre 2004 e 2012, o

---

<sup>45</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 760 Distrito Federal*. Voto. Brasília, DF, 2022, p. 155-159. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/VOTO-ADPF760.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2022.

<sup>46</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2022, p. 50.

<sup>47</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2022, p. 67.

desmatamento caiu mais de 80%, passando para menos de 4.600 km<sup>2</sup>, segundo dados do INPE -, o Poder Público somente poderia substituir essa política pública ambiental por outra com igual ou superior eficácia objetivamente comprovada, o que não se deu. Todavia, os dados de crescente desmatamento na Amazônia sinalizam que o abandono do Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAm importou redução dos níveis de proteção ambiental, o que não é constitucionalmente aceitável<sup>48</sup>.

Assim, o voto reconheceu o agravamento das grilagens de terras, da derrubada e comércio ilegal de madeiras e do tráfico de animais, e as ilegalidades do desmatamento nas unidades de conservação e em territórios indígenas nos anos de 2019 e 2020, além de mencionar que a quantidade de autos de infração lavrados pelo IBAMA no mesmo período foi a menor nos últimos dez anos. A diminuição de ações ambientais efetivas, atreladas à redução e inexecução de recursos orçamentários, à ausência de fiscalização e à desregulamentação em matéria ambiental levaram ao abandono do PPCDAm, o que caracteriza “retrocesso ambiental inadmissível na implementação das políticas ambientais”<sup>49</sup>.

A Ministra reconheceu a deficiência estrutural das medidas estatais adotadas para o combate do desmatamento na Amazônia Legal, tendo a União falhado na entrega efetiva de bens e serviços relativos à proteção ambiental, o que fere o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado<sup>50</sup>.

Com o estabelecimento do estado de coisas inconstitucional decorrente da omissão estatal em satisfazer o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, que produz efeitos irreparáveis sobre toda a coletividade, considerando suas presentes e futuras gerações, reconhece a Relatora a necessidade de o Poder Judiciário prestar a jurisdição constitucional ambiental e assegurar a efetividade da proteção ao meio

---

<sup>48</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2022, p. 108.

<sup>49</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2022, p. 154.

<sup>50</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2022, p. 125-126.



ambiente<sup>51</sup>.

Após a Ministra Carmen Lúcia proferir seu voto e reconhecer o pleito pela retomada da execução efetiva do PPCDAm, o julgamento foi suspenso devido ao pedido de vistas realizado pelo Ministro André Mendonça, ainda não havendo data definida para que a ADPF 760 volte ao plenário do Supremo Tribunal Federal para julgamento.

O voto pela procedência da demanda, com a determinação do cumprimento da meta de redução estabelecida pelo PPCDAm até o ano de 2023, alinha-se à CRFB que, expressamente, reconhece o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, considerando não apenas as presentes, mas também as futuras gerações. Se o Supremo Tribunal Federal julgar a ação procedente, nos termos do voto da relatora, irá restabelecer a primazia do texto constitucional, além de garantir o funcionamento dos órgãos de fiscalização e enfrentar a negativa tendência de aumento do desmatamento na Amazônia Legal, o que viabilizará, também, o cumprimento das metas climáticas brasileiras.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O PPCDAm se mostrou uma política pública exitosa no combate e controle ao desmatamento na Amazônia Legal por anos, tendo apresentado altos índices de redução na região, razão pela qual o Plano foi responsável, quase que isoladamente, pelas conquistas brasileiras no que tange à diminuição das suas emissões de gases de efeito estufa.

Apesar do sucesso do Plano e sua relevância para a manutenção da Amazônia como reguladora do equilíbrio climático global, o PPCDAm entrou em declínio no ano de 2019 em decorrência das ações e omissões decorrentes do governo federal que resultaram na insuficiência e paralisação de recursos

---

<sup>51</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2022, p. 152-153.

orçamentários, na queda significativa do número de autuações realizadas pelos órgãos ambientais competentes e no aniquilamento das estruturas de governança do Plano. Tais medidas levaram ao engavetamento do PPCDAm, o que resultou no aumento dos índices de desmatamento na Amazônia Legal de maneira exacerbada, principalmente em 2019 e 2020.

Frente ao crescimento do desmatamento na Amazônia Legal e considerando a inexecução do PPCDAm, a ADPF 760 surge como um apelo para reivindicar a proibição do retrocesso com a continuação efetiva do combate e controle do desmatamento na região e buscar a satisfação do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, preceito fundamental diretamente violado com a descontinuação do PPCDAm.

Sendo assim, o Supremo Tribunal Federal foi testado por meio da referida ação para garantir e assegurar o direito intergeracional ao meio ambiente sadio, tendo a oportunidade de prestar a jurisdição constitucional e afastar o retrocesso ambiental decorrente da inexecução do PPCDAm.

Com a eventual procedência da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, nos termos dos fundamentos já apresentados no voto da relatora, o Supremo assegurará o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado ao possibilitar a retomada da política pública mais eficiente no combate e controle de desmatamento na Amazônia Legal que já existiu no Brasil, antes de sua desestruturação. Isso restabelecerá a primazia do texto constitucional e obrigará a União a enfrentar a negativa tendência de aumento do desmatamento na Amazônia Legal, o que possibilita o cumprimento das metas climáticas brasileiras, além de resguardar o direito das presentes e futuras gerações.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBUQUERQUE, Igor *et al.* *Análise das emissões brasileiras de gases de efeito estufa e suas implicações para as metas de clima do Brasil 1970/2019*. SEEG 8. 2020. Disponível em: [https://seeg-br.s3.amazonaws.com/Documentos%20Analiticos/SEEG\\_8/SEEG8\\_DOC\\_ANALITICO\\_SINTESE\\_1990-2019.pdf](https://seeg-br.s3.amazonaws.com/Documentos%20Analiticos/SEEG_8/SEEG8_DOC_ANALITICO_SINTESE_1990-2019.pdf). Acesso em 24 abr. 2022.
- AMAZÔNIA 2030. *Fatos da Amazônia 2021*. 2021. Disponível em: <https://amazonia2030.org.br/wp-content/uploads/2021/04/AMZ2030-Fatos-da-Amazonia-2021-3.pdf>. Acesso em 07 abr. 2022.
- BIODIVERSITY A-Z. *Megadiverse Countries*. Disponível em: <https://www.biodiversitya-z.org/content/megadiverse-countries>. Acesso em: 13 abr. 2022.
- BOULTON, Chris A.; LENTON, Timothy M.; BOERS, Niklas. Pronounced loss of Amazon rainforest resilience since the early 2000s. *Nature Climate Change*. Vol. 12, março de 2022, p. 271-278. DOI: 10.1038/s41558-022-01287-8
- BRANDO, Paulo M. *et al.* The gathering firestorm in southern Amazonia. *Science Advances*. Vol. 2, no. 2. 2020. DOI: 10.1126/sciadv.aay1632
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *A estrutura dos Planos de Controle do Desmatamento*. 2022. Disponível em: <http://combateaodesmatamento.mma.gov.br/os-planos-federais>. Acesso em: 11 abr. 2022.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Plano de Ação para prevenção e controle do desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm): 3ª fase (2012-2015) pelo uso sustentável e conservação da Floresta*. Brasília: MMA, 2013, p. 34. Disponível em: [http://redd.mma.gov.br/images/publicacoes/PPCDAM\\_fase3.PDF](http://redd.mma.gov.br/images/publicacoes/PPCDAM_fase3.PDF). Acesso em: 23 abr. 2022.

- BRASIL. Presidência da República. *Plano Amazônia Sustentável: diretrizes para o desenvolvimento sustentável da Amazônia Brasileira*. Brasília: MMA, 2008. Disponível em: <http://www.fundoamazonia.gov.br/export/sites/default/pt/.galleries/documentos/biblioteca/PAS-Presidencia-Republica.pdf>. Acesso em: 7 abr. 2022.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 760*. Retomada do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal. Relatora: Ministra Carmen Lúcia. Brasília, DF. Supremo Tribunal Federal, 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6049993>. Acesso em 23 abr. 2022.
- CARNEIRO FILHO, Arnaldo. *Atlas de pressões e ameaças às terras indígenas na Amazônia brasileira*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2009. Disponível em: <https://acervo.socioambiental.org/sites/default/files/publications/I4L00018.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2022.
- CORLETO, Ana Flávia; FERREIRA, Heline Sivini. In: Ana Flávia Corleto; Anne Geraldi Pimentel; Heline Sivini Ferreira; Mariana Gmach Philippi; Tiago Resende Botelho. (Org.). *Rupturas Democráticas e Retrocessos Socioambientais*. 1ed.: 2022, p. 13-32.
- FEARNSIDE, Philip M. (ed.). *Destruição e Conservação da Floresta Amazônica*, Vol. 1. Editora do INPA, Manaus, 2020.
- FEARNSIDE, Philip M. Desmatamento na Amazônia: dinâmica, impactos e controle. *Acta Amazonica*. vol.36(3), 2006.
- GATTI, Luciana V. Gatti. Amazonia as a carbon source linked to deforestation and climate change. *Nature*. Vol. 595, 15 de julho de 2021. 2021, p. 388-393. DOI: 10.1038/s41586-021-03629-6
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E

- ESTATÍSTICA. *Amazônia Legal*. 2020. Disponível em: [https://geofp.ibge.gov.br/organizacao\\_do\\_territorio/estrutura\\_territorial/amazonia\\_legal/2020/Mapa\\_da\\_Amazonia\\_Legal\\_2020.pdf](https://geofp.ibge.gov.br/organizacao_do_territorio/estrutura_territorial/amazonia_legal/2020/Mapa_da_Amazonia_Legal_2020.pdf). Acesso em: 07 abr. 2022.
- INSTITUTO DE PESQUISA AMBIENTAL DA AMAZÔNIA (IPAM). *REDD no Brasil: um enfoque amazônico*. Brasília, DF: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2011.
- MAPBIOMAS. *Projeto de Mapeamento Anual da Cobertura e Uso do Solo do Brasil*. 2020. Disponível em: <https://mapbiomas.org/>. Acesso em: 07 abr. 2022.
- MARTHA JÚNIOR, Geraldo Bueno; CONTINI, Elisio; NAVARRO, Zender. Caracterização da Amazônia Legal e macrotendências do ambiente externo. *Embrapa Estudos e Capacitação*, Brasília, 2011. Disponível em: <https://ainfo.cnptia.embrapa.br/digital/bitstream/item/48150/1/GBMJ-EstudoAMZ-DA1-vISSN.pdf>. Acesso em 13 abr. 2022.
- NETTO, José Arnaldo de Oliveira; OLIVEIRA, Eugenio Scanavino. *Amazonia Brasil*. São Paulo: Amazonia.br, 2008.
- OBSERVATÓRIO DO CLIMA. *ONGs vão ao STF exigir retomada imediata de plano de combate ao desmatamento*. 2020. Disponível em: <https://www.oc.eco.br/ongs-vaoo-stf-exigir-retomada-imediata-de-plano-de-combate-ao-desmatamento/>. Acesso em 19 jun. 2021.
- REDE AMAZÔNICA DE INFORMAÇÃO SOCIOAMBIENTAL. *Dados cartográficos da Pan-Amazônia*. 2020. Disponível em: <https://www.amazoniasocioambiental.org/pt-br/>. Acesso em: 7 abr. 2022.
- SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 760 Distrito Federal*. Voto. Brasília, DF, 2022. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/VOTOADPF760.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2022.

UNFCCC. *Brazil information on Appendix 2 of the Copenhagen Accord*. Berlin, 2010. Disponível em: [https://unfccc.int/files/meetings/cop\\_15/copenhagen\\_accord/application/pdf/brazilcphaccord\\_app2.pdf](https://unfccc.int/files/meetings/cop_15/copenhagen_accord/application/pdf/brazilcphaccord_app2.pdf). Acesso em 24 abr. 2022.