

Mensagem nº 363

Senhor Presidente do Supremo Tribunal Federal,

Para instruir o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão n.º 59, tenho a honra de encaminhar a Vossa Excelência as informações em anexo, elaboradas pela Advocacia-Geral da União.

Brasília, 29 de Junho de 2020.





ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA DA UNIÃO

INFORMAÇÕES n. 00172/2020/CONSUNIAO/CGU/AGU

NUP: 00692.001673/2020-98 (REF. 0094910-32.2020.1.00.0000)

INTERESSADOS: PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO - PSB E OUTROS

ASSUNTO: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO N.º 59

Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão – Fundo Amazônia – Não cabimento da ação – Processo de natureza objetiva – Inexistência de omissão constitucional – Inexistência de ofensa aos princípios constitucionais relativos ao meio ambiente – Atos do Poder Executivo – Competência privativa do Presidente da República – Improcedência do pedido

Sr. Consultor-Geral da União,

I – DO OBJETO DA AÇÃO

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade por omissão, ajuizada pelo Partido Socialista Brasileiro - PSB e outros, em face de suposta "omissão inconstitucional da União quanto à adoção de providência de índole administrativa objetivando a suspensão da paralisação do 'FUNDO AMAZÔNIA', fato que consubstanciaria ofensa aos princípios do pacto federativo e o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado assegurado pelo art. 225, *caput* da Constituição Federal".
2. Aduzem que por meio do Decreto n.º 6.527/2008 foi criado o Fundo Amazônia com o objetivo de “fomentar projetos que previnam ou combatam o desmatamento e aqueles que se propõem à conservação e integração sustentável com os recursos naturais na Amazônia Legal, como o uso alternativo da terra”.
3. Afirmam que cabe ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES gerir os recursos doados ao Fundo e que, até o presente momento, já teriam sido aportados cerca de 3,4 bilhões de reais, inclusive com doações de países como Noruega e Alemanha que, em contrapartida, solicitavam a comprovação da redução da taxa de desmatamento ano a ano.
4. Todavia, alegam que, a partir de 2019, os índices de desmatamento teriam aumentado, e que o Ministro de Estado do Meio Ambiente promoveu alterações administrativas no Fundo Amazônia, fazendo com que os principais doadores (Noruega e Alemanha) deixassem de repassar aportes, o que “teria prejudicando gravemente a sua atuação”.

5. Aduzem, ainda, que as mudanças administrativas promovidas pelo Governo Federal, através da edição de sucessivos Decretos, teriam (i) extinguido “importantes mecanismos para funcionamento e gestão do Fundo: o Comitê Técnico do FUNDO AMAZÔNIA (CTFA), responsável por efetuar o cálculo de desmatamento e da quantidade de carbono emitida e, mais importante, o Comitê Orientador do FUNDO AMAZÔNIA (COFA), órgão de governança do Fundo”; (ii) paralisado o número de projetos apoiados, já que “as únicas atividades que subsistem são aquelas firmadas até 2018, que aguardam o término de seus projetos” e (iii) parado “a implementação de novos aportes e contratações”.

6. Nesse sentido, afirmam haver "uma postura omissa da UNIÃO frente ao direito constitucional a um meio ambiente ecologicamente equilibrado" e que essa omissão "atinge ainda aos outros entes da Federação, sobretudo os integrantes da Amazônia Legal, que dependem de recursos repesados para financiarem projetos que caminhem no sentido do artigo 225, *caput* da CF", o que ofenderia ao princípio do pacto federativo.

7. Assim, requerem a concessão da medida cautelar para:

a) Determinar à UNIÃO que tome as medidas administrativas necessárias para o reativar o funcionamento do FUNDO AMAZÔNIA, permitindo a captação de recursos por: órgãos e entidades da administração pública direta e indireta (federal e estadual e municipal); fundações de direito privado (incluídas as fundações de apoio); associações civis; empresas privadas; cooperativas; governo central do país beneficiário e instituições multilaterais, conforme previsto em seu próprio sítio eletrônico;

b) Determinar à UNIÃO que efetue regularmente o repasse dos recursos financeiros dos projetos já aprovados, conforme valores, cronograma e demais condições estabelecidas nos contratos de apoio financeiro firmados;

c) Determinar à UNIÃO que realize a avaliação dos projetos que se encontram nas fases de consulta ou de análise, no prazo de 90 dias, com base nas regras aplicáveis à época em que foram protocolados e, em caso de aprovação, passe a efetuar os repasses financeiros;

d) Determinar à UNIÃO que realize a avaliação regular de novos projetos que venham a ser protocolados para apoio do FUNDO AMAZÔNIA, com base no Decreto n.º 6.527, de 2008 e nas Diretrizes e Critérios para Aplicação dos Recursos e Focos de Atuação estabelecidos pelo Comitê Orientador do FUNDO AMAZÔNIA anteriormente à desestruturação indevida desse órgão colegiado através do Decreto n.º 10.223 de 2020;

e) Determinar que o gerenciamento dos valores liberados seja exercido por instância colegiada que tenha a participação de representante dos entes federativos interessados nos projetos apoiados pelo FUNDO (como já exposto no tópico acerca do princípio do pacto federativo) e de representantes da sociedade civil interessada, com acompanhamento da 4ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal (Meio Ambiente e Patrimônio Cultural) - já que houve a extinção do Comitê Orientador até então existente promovida pelo Decreto n.º 10.223, de 2020;

f) Determinar à UNIÃO que se abstenha de, através de novas condutas omissivas, paralisar o funcionamento do FUNDO AMAZÔNIA, e se abstenha de utilizar os recursos disponíveis no FUNDO para outros fins se não aqueles previstos no art. 1.º, do Decreto n.º 6.527, de 2008, e respeite os procedimentos de acesso aos recursos estabelecidos no decreto supramencionado e nas Diretrizes e Critérios para Aplicação dos Recursos e Focos de Atuação estabelecidos pelo Comitê Orientador do FUNDO AMAZÔNIA anteriormente à desestruturação indevida desse órgão colegiado;

8. No mérito, requerem que sejam confirmados os pedidos cautelares em sua integralidade.
9. A Ministra relatora Rosa Weber solicitou informações ao Exmo. Sr. Presidente da República.
10. É o relatório.

II – DO NÃO CABIMENTO DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO. NATUREZA OBJETIVA DAS AÇÕES DE CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE

11. Conforme se pode observar da exordial, como pedido principal, requerem os autores que seja a União compelida a adotar determinadas medidas, de caráter eminentemente administrativo, como captação de recursos, avaliação de projetos ou mesmo a submissão de decisões a pessoas estranhas à Administração Pública Federal, dentre outras de mesmo cunho.

12. Entretanto, a ação direta de inconstitucionalidade por omissão se consubstancia como instrumento de tutela da Constituição Federal, tendo o precípua fim de garantir-lhe efetividade. **Possui, portanto, natureza eminentemente objetiva, sendo inadmissível o seu cabimento para uma eventual proteção de situações individuais, conforme se requer na exordial.**

13. Nessa seara ressaltam, em obra doutrinária, Gilmar Mendes e Paulo Gonet Branco^[1]:

Tal como a ação direta de inconstitucionalidade (ADI), o processo de controle abstrato da omissão (ADO) não tem outro escopo senão o da defesa da ordem fundamental contra condutas com ela incompatíveis. **Não se destina, pela própria índole, à proteção de situações individuais ou de relações subjetivadas.** Mas visa, precipuamente, à defesa da ordem jurídica. Não se pressupõe, portanto, aqui a configuração de um interesse jurídico específico ou de um interesse de agir. Os órgãos ou entes incumbidos de instaurar esse processo de defesa da ordem jurídica agem não como autor, no sentido estritamente processual, mas como um Advogado do Interesse Público ou, para usar a expressão de KELSEN, como um advogado da Constituição. O direito de instaurar o processo de controle não lhes foi outorgado tendo em vista a defesa de posições subjetivas. Afigura-se suficiente, portanto, a configuração de um interesse público de controle. Tem-se aqui, pois, para usarmos uma denominação usada por TRIEPEL e adotada pela Corte Constitucional alemã, típico processo objetivo. (Grifou-se).

14. De fato, a solução de situações concretas, como as expostas pelos autores, não se coaduna com a natureza objetiva do processo de controle concentrado de constitucionalidade. A tutela jurisdicional de situações individuais – uma vez suscitada controvérsia de índole constitucional – deve ser obtida através da via do controle difuso de constitucionalidade, que, diante da ocorrência de um caso concreto, revela-se acessível a qualquer pessoa que disponha de legítimo interesse.

15. Da mesma forma, no caso de suposta omissão de medida não revestida de cunho normativo constitucional, há a possibilidade de que a atuação do Estado venha a ser obtida por outro mecanismo processual, como, por exemplo, a ação civil pública.

16. Admitir que possa o Poder Judiciário, em sede de controle concentrado de constitucionalidade, determinar ao Poder Executivo a adoção de tal ou qual medida administrativa concreta e não prevista diretamente na Constituição, seria o mesmo que repassar a esse Poder a discricionariedade própria do Poder Executivo em termos de escolha de políticas públicas, representando uma clara violação ao princípio da separação dos Poderes.

17. Portanto, incabível se torna a via eleita diante dos pedidos requeridos pelo autor, indo de encontro ao que disposto na Lei nº 9.868/99, não merecendo, pois, prosperar a presente ação.

III- DA INEXISTÊNCIA DE DEVER CONSTITUCIONAL PENDENTE DE CONCRETIZAÇÃO. AUSÊNCIA DE OMISSÃO. ATOS DO PODER EXECUTIVO. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA

18. Como se sabe, a omissão legislativa que justifica o ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade por omissão pressupõe a inobservância de um dever constitucional de legislar, **necessária, portanto, a configuração da mora de órgãos legislativos ou administrativos que assegurem a plena efetividade das normas constitucionais.**

19. Nessas situações, nos termos do art. 103, § 2º da Constituição Federal, a pretendida ação tem por finalidade tornar efetiva norma constitucional, de forma que, caso seja constatada efetivamente a omissão, deverá ser dada ciência ao Poder competente para adoção das providências necessárias, ou, ainda, em se tratando de órgão administrativo, será determinado que sejam tomadas as medidas reclamadas na forma prevista na Carta Fundamental.

20. Em relação ao objeto da omissão inconstitucional suscetível de impugnação por ADO, afirma Luiz Guilherme Marinoni^[2]:

A letra do § 2º do art. 103 da CF deixa claro que o objeto da omissão inconstitucional não é apenas o produto do Legislativo, mas igualmente os atos que deixaram de ser praticados pelos órgãos administrativos. **A omissão inconstitucional, objeto da ação direta de inconstitucionalidade, é, em princípio, normativa.** É a falta da edição de norma – cuja incumbência é, em regra, do Legislativo, mas que também pode ser do Executivo e até mesmo do Judiciário – que abre oportunidade à propositura da ação. (Grifou-se).

21. Da mesma forma, ensina o Ministro Luís Roberto Barroso que “o tratamento constitucional da inconstitucionalidade por omissão refere-se às omissões de cunho normativo, imputáveis tanto ao Legislativo, na edição de normas primárias, quanto ao Executivo, quando lhe toque expedir atos secundários de caráter geral, como regulamentos, instruções ou resoluções”^[3].

22. Ademais, mesmo que, *ad argumentantum tantum*, se admitissem como objeto da ADO omissões administrativas não normativas, seria imprescindível que estas medidas tivessem previsão constitucional, o que não é o caso da ação em comento.

23. Em nenhum momento a Constituição Federal determina, mesmo que de forma exemplificativa, quais medidas administrativas devem ser adotadas pela União ou mesmo pelo Presidente da República – enquanto chefe do Poder Executivo Federal – para a administração do Fundo Amazônia, já que este Fundo, por óbvio, não possui previsão constitucional.

24. Observe-se, ainda, que o artigo 225, *caput* da Constituição Federal tido por violado, enquanto norma programática, apenas traz competências genéricas de proteção ao meio ambiente, que devem ser exercidas de forma comum pela União e por todos os outros entes federativos. Além disso, considerando que essa espécie de norma (proteção ao meio ambiente) muitas vezes requer atuações reiteradas e prolongadas no decorrer de sua vigência, o controle da omissão dependerá, também, do exame da quantidade de medidas tomadas e se estas são razoavelmente capazes de preencher o comando constitucional.

25. Um exemplo na jurisprudência da Suprema Corte acerca de possível omissão envolvendo uma norma de natureza programática, sem prazo específico para cumprimento, é a ADI 1.698[4]. Na ocasião, analisando as medidas tomadas pelo Governo Federal para a erradicação do analfabetismo e incentivo à universalização do ensino fundamental, o Tribunal reconheceu que não seria possível taxar de omissa a atuação da Presidência da República, porquanto, considerando a complexidade do tema, estava-se atuando dentro de um padrão razoável para concretizar a norma.

26. E o mesmo raciocínio também deve ser aplicado à questão ambiental. Não há, no presente caso, qualquer omissão da União ou do Presidente da República em relação ao Fundo Amazônia, conforme se passa a demonstrar.

27. Nesse aspecto, importante registrar as informações prestadas pela Consultoria Jurídica do Ministério do Meio Ambiente, em anexo:

17. É de bom alvitre ressaltar que o Ministro de Estado do Meio Ambiente não possui competência para determinar a realização de aportes ao Fundo Amazônia. Vejamos o que dispõe o Decreto n.º 6.527/2008, que "*Dispõe sobre o estabelecimento do Fundo Amazônia pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES*", *textus*:

Art. 1º Fica o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES autorizado a destinar o valor das doações recebidas em espécie, apropriadas em conta específica denominada Fundo Amazônia, para a realização de aplicações não reembolsáveis em ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento e de promoção da conservação e do uso sustentável da Amazônia Legal, o qual contemplará as seguintes áreas: ([Redação dada pelo Decreto nº 8.773, de 2016](#)).

(...)

§ 5º O BNDES representará o Fundo Amazônia, judicial e extrajudicialmente.

(...)Art. 8º-A. O BNDES, por meio do Fundo Amazônia, é elegível para acesso a pagamentos por resultados REDD+ alcançados pelo País e reconhecidos pela Convenção-Quadro das Nações Unidas Sobre Mudança do Clima, nos termos do [art. 5º do Decreto nº 8.576, de 26 de novembro de 2015](#), o qual se aplica, no couber, ao Fundo Amazônia, respeitadas as suas particularidades previstas neste Decreto, em especial nos art. 2º, art. 3º e art. 4º, quanto às atribuições para captação de recursos, as do CTFA e as do COFA, respectivamente. ([Incluído pelo Decreto nº 8.773, de 2016](#)).

18. O normativo acima deixa clara a competência do BNDES para gerir os recursos do Fundo Amazônia, inclusive, para acesso aos pagamentos por resultados REDD+ alcançados pelo País e reconhecidos pela Convenção-Quadro das Nações Unidas Sobre Mudança do Clima, sendo expresso o texto, inclusive, em determinar que a representação judicial e extrajudicial do Fundo será feita pelo Banco.

19. Note-se, ademais, que a redação dos dispositivos é anterior a 2019, o que faz cair por terra qualquer argumento no sentido de que o atual Governo e, em especial, o Ministro do Meio Ambiente, tenha articulado tais alterações com o intuito de "desmantelar" o fundo, muito pelo contrário.

(...)

25. O Fundo Amazônia é uma iniciativa de financiamento de ações de Redução de Emissões provenientes do Desmatamento e da Degradação Florestal (REDD+). A sua ideia foi apresentada pelo Brasil na 13ª Conferência das Partes (COP 13), realizada em Bali, em 2007, no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (UNFCCC, na sigla em inglês) e teve sua criação autorizada por meio do Decreto 6.527, de 1º de agosto de 2008, da Presidência da República Federativa do Brasil.

26. Diferentemente do quanto exposto na inicial, o fundo opera por meio da captação de recursos advindos de doações voluntárias para aplicação não reembolsável em

ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento, além de promover ações visando a conservação e o uso sustentável da floresta na Amazônia Legal e não por meio de repasse de recursos do Ministério do Meio Ambiente.

(...)

30. Vale salientar, que Noruega e Alemanha, relevantes doadores citados na inicial, são os principais doadores para o Fundo Amazônia, mas não os únicos (Exemplo de doador relevante é a Petrobrás). Assim, ainda que os países mencionados não se disponham a continuar realizando as doações, o que se dá por decisão própria dos países, o fundo se encontra disponível para doações de outros países, empresas ou organizações que tenham interesse. No ponto, cai a lanço destacar que, sendo a doação um negócio jurídico bilateral e que pressupõe, por conseguinte, a aceitação do donatário, como regra e a teor do art. 539 do Código Reale, estar-se-ia a falar de "paralisação" quanto à captação de recursos, apenas por epítrope, caso o Poder Público editasse algum esdrúxulo ato proibindo a aceitação de doações por certos doadores ou mesmo se suspendesse por tempo determinado tal aceitação.

(...)

33. Não é demais acrescentar que o Fundo Amazônia, nada obstante sua grande relevância para a prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento e de promoção da conservação e do uso sustentável da Amazônia Legal, não é o único instrumento de política ambiental existente. Assim, não procedem os argumentos dos autores no sentido de que o Ministério do Meio Ambiente inobserva o seu dever de proteção prescrito na norma constitucional do art. 225, §1º, I, III e VII.

(...)

38. Cumpre salientar, todavia, como forma de afastar a alegação apresentada pelos requerentes de que partiu exclusivamente do Ministro de Estado do Meio Ambiente o apontamento de inconsistências no âmbito do Fundo Amazônia, que a necessidade de mudança na estrutura organizacional do fundo decorre de irregularidades apontadas por auditoria realizada pelo Escritório do Auditor Geral de Investigação da Noruega sobre a Iniciativa Internacional sobre Clima e Florestas (Anexo), **referente ao período 2017-2018** (<https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/reports/en-2017-2018/norwayinternationalclimateandforestinitiative.pdf>).

(...)

41. Nesse sentido, pode-se concluir que a necessidade de mudança na governança do Fundo Amazônia não só é recomendável, mas necessária para possibilitar resultados mais satisfatórios na implementação dos objetivos do fundo.

42. Ao se referir mais especificamente ao Fundo Amazônia, a auditoria concluiu que a falta de iniciativa de autoridades regionais e federais na aprovação dos projetos tem atrasado os investimentos para o fundo (Pág. 12), *verbis*:

(...)

*The Amazon Fund receives results-based payments from Norway for investments in additional initiatives to reduce deforestation and promote sustainable development. **The Fund's investments have been delayed in many cases, partly because regional and federal authorities have not initiated approved projects.***

(...) (Grifou-se)

43. A auditoria também constatou fragilidades na transparência das informações do Fundo Amazônia (pág. 15):

(...)

Consideration of the Amazon Fund's annual reports by the Ministry of Climate and Environment shows that the Ministry of Climate and Environment repeatedly requests greater transparency and more information concerning the compliance with the REDD+ safeguards from the fund.

(...)

44. Cumpre aqui destacar que os achados da auditoria citada são referentes ao biênio de 2017–2018, período anterior à posse do novo Governo, o que reforça as razões do Governo de que mudanças estruturais no fundo são necessárias para aprimorar a gestão dos recursos doados e o alcance dos seus objetivos.

45. Em outra auditoria realizada no Fundo Amazônia por solicitação do Congresso Nacional, desta feita realizada pelo Tribunal de Contas da União - TCU (Acórdão 2147/2018-Plenário), com o objetivo de verificar a conformidade na gestão dos recursos, foram identificadas diversas falhas no acompanhamento da execução dos contratos e deficiências na execução física, nada obstante a conclusão se referir a uma “satisfatória execução”. Nesse sentido, é importante ressaltar que através de sempre competente análise, os próprios auditores identificaram alguns achados que apontam diversas falhas na aplicação dos recursos oriundos do Fundo Amazônia, conforme a seguir explicitado:

Falhas no acompanhamento da execução contratual;

Ausência de previsão em normativo interno de prazos máximos para execução contratual;

Baixa Frequência das ações de controle interno por parte do BNDES nos recursos do Fundo Amazônia;

O conteúdo dos relatórios de auditorias externas apresentados não expressa a concreta averiguação dos projetos executados ou em execução, bem como a aplicação dos recursos a eles destinados;

Deficiências na Execução Física.

47. Por todas essas razões é que o Ministério do Meio Ambiente tem envidado esforços junto aos principais doadores, a fim de encontrar modelo de gestão do fundo que permita melhor controle sobre a utilização dos recursos e visibilidade dos benefícios gerados para o meio ambiente, mas para isso é necessária a concordância dos doadores, especialmente da Noruega, o que não ocorreu até o momento, o que demonstra a inexistência de qualquer omissão por parte da União/MMA sobre o tema.

(...)

28. Da mesma forma, também merece destaque trecho das informações, anexadas aos autos, prestadas pela Subchefia para Assuntos Jurídicos:

22. É certo que a ADO é ação constitucional destinada a obter efetiva disposição acerca de norma constitucional que dependa de lei ou atos administrativos normativos indispensáveis à sua eficácia e aplicabilidade. Nesse sentido, convém ressaltar que o objetivo pretendido pelo legislador constituinte de 1988, com a previsão da ação direta de inconstitucionalidade por omissão, foi conceder plena eficácia às normas constitucionais que dependessem de complementação infraconstitucional (cf. ADO nº 53 AGR/BA).

23. No caso em tela, não se verifica qualquer omissão relevante da União tendo em consideração que a matéria se encontra perfeitamente regulamentada por atuação normativa administrativa, conforme se vê do Decreto nº 6.527, de 1 de agosto de 2008; do Decreto nº 10.144, de 28 de novembro de 2019; do Decreto nº 10.223, de 5 de fevereiro de 2020; e da Portaria MMA nº 370, de 2 de dezembro de 2015.

24. Por outro lado, resta claro que não se pretende a declaração de inconstitucionalidade de nenhum ato normativo ou de caráter abstrato, e sim a definição da destinação dos recursos administrados pelo Fundo, tanto que a insurgência se dá com ênfase no numerário restante em caixa, a ser utilizado para atingir as finalidades do Fundo, no seguintes termos: “ (...) havendo ainda cerca de R\$ 1,5 bilhões depositados, disponíveis para serem disponibilizados para novos projetos”.

25. Contudo, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal já se firmou no sentido de que as disposições constantes de lei orçamentária anual ou de emenda à mesma, constituem atos de efeitos concreto, insuscetíveis de controle abstrato de inconstitucionalidade (ADI nº 1.640).

26. Por fim, cumpre destacar que o Fundo Amazônia não possui natureza tributária e, bem por isso, não administra recursos de origem tributária, pois, seus recursos “(...) vieram dos governos da Noruega (93,8%) e da Alemanha (5,7%) e da Petrobrás (0,5%), totalizando, segundo o próprio Fundo, cerca de 3,4 bilhões de reais”. Assim, sobejam elementos a indicar a inaplicabilidade de regras de repartição e de repasses de receitas tributárias constitucionalmente estabelecidas ao caso em apreço.

27. Sem embargo, cumpre notar que, mesmo em situações nas quais se verifica a indubitável natureza tributária dos recursos, que exigem todo um rigor específico, como por exemplo nos impostos, tem-se garantida a margem discricionária da administração, isto porque o “artigo 167, IV, da Constituição Federal veda o estabelecimento de vinculação de receitas proveniente de impostos, quando não previstas ou autorizadas na Constituição Federal, porquanto cerceia o poder de gestão financeira do chefe do Poder Executivo e obsta o custeio das despesas urgentes, imprevistas ou extraordinárias, que se façam necessárias ao longo do exercício financeiro” (ADI nº 5.897, rel. min. Luiz Fux, j. 24-4-2019, P, DJE de 2-8-2019).

29. Resta demonstrado, portanto, diante de todos os dados técnicos apresentados, que não há como se afirmar ter havido inércia do Presidente da República, de modo a se lhe imputar providência administrativa que ainda não tivesse sido por ele adotada e que poderia ser suprida pela procedência da ação.

30. Importante ainda destacar que as alterações na composição e na gestão do Fundo Amazônia tratam de atos de natureza eminentemente administrativa, resultado do legítimo exercício do poder regulamentar atribuído ao Chefe do Poder Executivo Federal, previsto no art. 84 da Constituição Federal.

31. A previsão constitucional é expressa. Toda a Administração Pública é estruturada por forma escalonada, afunilando para a autoridade máxima do Presidente da República. E essa prerrogativa lhe foi conferida pelo constituinte originário para que pudesse ter a liberdade de escolher, de acordo com o seu juízo discricionário, acerca daquilo que melhor atende ao interesse público, qual seria a melhor forma de sistematizar, dentro das balizas legais, os órgãos, secretarias e Fundos, de modo a adequar a engrenagem administrativa ao seu plano de governo.

32. De fato, **o remodelamento dos órgãos federais deve se concretizar sempre que necessário ao melhor atendimento e efetivação de políticas públicas, aumentando a eficiência do serviço público**^[5], de forma que o ato normativo questionado não possui quaisquer vícios, conforme já demonstrado.

33. Ademais, oportuno destacar que, enquanto ato de governabilidade, o juízo de conveniência política não pode ser realizado pelo Poder Judiciário, sob pena de ofensa ao princípio da Separação de Poderes.

34. Assim é que quando julgamento da ADI 4029^[6], **e tratando especificamente de matéria ambiental**, ressaltou o Ministro relator Luiz Fux, que o Poder Judiciário não tem a competência para discutir e especificar a engenharia administrativa necessária para o sucesso das políticas públicas, cite-se:

Não cabe ao Pretório Excelso discutir a implementação de políticas públicas, seja por não dispor do conhecimento necessário para especificar a engenharia administrativa necessária para o sucesso de um modelo de gestão ambiental, seja por não ser este o espaço idealizado pela Constituição para o debate em torno desse tipo de assunto. (Grifou-se).

35. De fato, a reestruturação dos órgãos administrativos constitui ato de natureza política, inserido no âmbito de competências constitucionalmente deferidas – e com privatividade – ao Chefe do Executivo Federal. Dessa forma, não se pode presumir que a reorganização administrativa, pura e simplesmente considerada, cause prejuízo às missões conferidas ao Estado brasileiro pelo texto da Constituição Federal.

36. A ação direta de inconstitucionalidade por omissão, repise-se, não é instrumento idôneo para demonstração de descontentamento ou de irrisignação com o conteúdo das ações governamentais. Entender de forma diversa, seria desvirtuar o instituto constitucional e assim, então, se incorrer em ato ofensivo à Constituição Federal.

37. Nesse sentido, inexistindo omissão por parte do Poder Executivo ou qualquer ato que possa ser considerado inconstitucional, mostra-se improcedente a presente ação direta de inconstitucionalidade por omissão.

IV – CONCLUSÃO

38. Diante do exposto, considerando a natureza objetiva da presente ação e a ausência de qualquer ato que possa configurar em omissão constitucional, bem como a adoção de medidas concretas por parte do Presidente da República no que concerne à defesa do Fundo Amazônia, conclui-se que não merece prosperar o pedido autoral.

39. São esses, Senhor Consultor-Geral da União, os elementos e considerações que, a título de informações, sugiro sejam apresentados ao Supremo Tribunal Federal.

À consideração superior.

Brasília, 26 de junho de 2020.

RAQUEL BARBOSA DE ALBUQUERQUE
ADVOGADA DA UNIÃO

DOCUMENTOS ANEXOS:

1. Nota SAJ nº 268 / 2020 / CGIP/SAJ/SG/PR (Seq. Sapiens 29)
2. INFORMAÇÕES n. 00156/2020/CONJUR-MMA/CGU/AGU (Seq. Sapiens 95 e anexos)

[1] MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 1.289.

[2] MARINONI, Luiz Guilherme. O Sistema Constitucional Brasileiro. In: SARLET, Ingo Wolfgang; ____; MITIDIERO, Daniel. Curso de Direito Constitucional. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 1.241-1.242.

[3] BARROSO, Luís Roberto. O controle de constitucionalidade no direito brasileiro. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 237, 238 e 244

[4] EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO EM RELAÇÃO AO DISPOSTO NOS ARTS. 6º, 23, INC. V, 208, INC. I, e 214, INC. I, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. ALEGADA INÉRCIA ATRIBUÍDA AO PRESIDENTE DA REPÚBLICA PARA ERRADICAR O ANALFABETISMO NO PAÍS E PARA IMPLEMENTAR O ENSINO FUNDAMENTAL OBRIGATÓRIO E GRATUITO A TODOS OS BRASILEIROS. 1. Dados do recenseamento do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística demonstram redução do índice da população analfabeta, complementado pelo aumento da escolaridade de jovens e adultos. 2. Ausência de omissão por parte do Chefe do Poder Executivo federal em razão do elevado número de programas governamentais para a área de educação. 3. A edição da Lei n. 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional) e da Lei n. 10.172/2001 (Aprova o Plano Nacional de Educação) demonstra atuação do Poder Público dando cumprimento à Constituição. 4. Ação direta de inconstitucionalidade por omissão improcedente. ([ADI 1698](#) / DF - Relatora: Min. CÁRMEN LÚCIA. Tribunal Pleno. Dje 067, div. 15/04/2010, pub. 16/04/2010).

[5] Importante ressaltar que, em face do Decreto nº 10.224/2020, os integrantes no Conselho Deliberativo não terão suas atividades remuneradas, posto consideradas como prestação de serviço público relevante, reforçando o caráter economia dos recursos públicos (art. 8º).

[6] Nesta ação, se discutia a criação do Instituto Chico Mendes de Biodiversidade. ADI 4029, Pleno, Julg. 08/03/2012. DJe 125.

Documento assinado eletronicamente por RAQUEL BARBOSA DE ALBUQUERQUE, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 447144675 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RAQUEL BARBOSA DE ALBUQUERQUE. Data e Hora: 26-06-2020 14:57. Número de Série: 24066760505887544863840621165. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA DA UNIÃO

DESPACHO n. 00264/2020/CONSUNIAO/CGU/AGU

NUP: 00692.001673/2020-98 (REF. 0094910-32.2020.1.00.0000)

INTERESSADOS: PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO - DIRETÓRIO NACIONAL E OUTROS

ASSUNTOS:

1. Estou de acordo com as INFORMAÇÕES n. 00172/2020/CONSUNIAO/CGU/AGU, da lavra da Exma. Advogada da União, Raquel Barbosa de Albuquerque.
2. Submeto-as à consideração do Senhor Consultor-Geral da União Substituto.

Brasília, 26 de junho de 2020.

DENNYS CASELLATO HOSSNE
ADVOGADO DA UNIÃO
CONSULTOR DA UNIÃO

Documento assinado eletronicamente por DENNYS CASELLATO HOSSNE, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 450103823 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DENNYS CASELLATO HOSSNE. Data e Hora: 26-06-2020 17:38. Número de Série: 65607654994149888375490052149. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
GABINETE

SAS, QUADRA 03, LOTE 5/6, 12 ANDAR - AGU SEDE I FONE (61) 2026-8557 BRASÍLIA/DF 70.070-030

DESPACHO n. 00578/2020/GAB/CGU/AGU

NUP: 00692.001673/2020-98 (REF. 0094910-32.2020.1.00.0000)

INTERESSADOS: PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO - DIRETORIO NACIONAL E OUTROS

ASSUNTOS: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO N.º 59

1. Aprovo, nos termos do **DESPACHO n. 00264/2020/CONSUNIAO/CGU/AGU,** as **INFORMAÇÕES n. 00172/2020/CONSUNIAO/CGU/AGU,** da lavra da Dra. Raquel Barbosa de Albuquerque, Advogada da União.

2. Submeto-as à apreciação do Excelentíssimo Senhor Advogado-Geral da União.

Brasília, 29 de junho de 2020.

(assinado eletronicamente)

GIORDANO DA SILVA ROSSETTO

Advogado da União

Consultor-Geral da União Substituto

Documento assinado eletronicamente por GIORDANO DA SILVA ROSSETTO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 450833807 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): GIORDANO DA SILVA ROSSETTO. Data e Hora: 29-06-2020 10:12. Número de Série: 17347821. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

PROCESSO Nº 00692.001673/2020-98 (REF. 0094910-32.2020.1.00.0000)

ORIGEM: STF - Ofício nº 1839/2020, de 16 de junho de 2020.

RELATORA: MIN. ROSA WEBER

ASSUNTO: Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 59

Despacho do Advogado-Geral da União nº 375

Adoto, nos termos do Despacho do Consultor-Geral da União Substituto, para os fins e efeitos do art. 4º, inciso V, da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, as anexas **INFORMAÇÕES nº 00172/2020/CONSUNIAO/CGU/AGU**, elaboradas pela Advogada da União Dra. RAQUEL BARBOSA DE ALBUQUERQUE.

Brasília, 29 de junho de 2020.

JOSE LEVI MELLO DO AMARAL JUNIOR Assinado de forma digital por JOSE LEVI MELLO DO AMARAL JUNIOR
Dados: 2020.06.29 15:39:07 -03'00'

JOSÉ LEVI MELLO DO AMARAL JÚNIOR
Advogado-Geral da União