

EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO
TRIBUNAL FEDERAL

A **REDE SUSTENTABILIDADE**, partido político com representação no Congresso Nacional, inscrito no CNPJ/MF sob o nº 17.981.188/0001-07, com sede na SDS, Bl. A, CONIC, Ed. Boulevard Center, Salas 107/109, Asa Sul, Brasília – DF, CEP 70391-900, contato@redesustentabilidade.org.br, vem, por seus advogados abaixo-assinados, com fundamento no disposto no art. 102, § 1º, da Constituição Federal, e nos preceitos da Lei nº 9.882/1999, propor

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL

com pedido de medida liminar

Em face do Decreto federal nº 9.760, de 11 de abril de 2019, que alterou o processo administrativo ambiental na esfera federal, pelos fatos e fundamentos expostos a seguir.

I. Da síntese fática e do ato impugnado

1. Em 11 de abril do corrente ano, a Presidência da República editou o Decreto nº 9.760, de 11 de abril de 2019 (doravante “Decreto”), que altera o Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008, que dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente e estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações. O Decreto, ora impugnado, insere os arts. 95-A; 96, §4º; 97-A; 98-A; 98-B; 98-C; 98-D; 140-A; 142-A e 150-A ao Decreto nº 6.514, de 2008.

2. Em síntese, a norma cria o Núcleo de Conciliação Ambiental (“NCA”) e torna obrigatório “o estímulo à conciliação no âmbito da administração pública federal ambiental”, conforme o rito estabelecido pelo decreto. Segundo o texto, após a lavratura do auto de infração ambiental, o autuado deverá ser notificado para, querendo, comparecer ao órgão ambiental em data agendada para participar de audiência de conciliação.

3. O mero agendamento da conciliação interrompe o prazo para apresentação de defesa contra o auto de infração. Agendada a conciliação, será encaminhado ao Núcleo de Conciliação relatório de fiscalização contendo: (i) a descrição da infração; (ii) o registro da situação; (iii) critérios utilizados para aplicação da multa; e (iv) outras informações relevantes.

4. O Decreto prevê que o Núcleo de Conciliação Ambiental será composto por, no mínimo, dois servidores efetivos, sendo ao menos um deles integrante do órgão ou da entidade da administração pública federal ambiental responsável pela lavratura do auto de infração.

5. O NCA tem competência para realizar “análise preliminar” do auto de infração para “convalidar, de ofício o auto de infração que apresentar vício sanável”, “declarar nulo o ato que apresentar vício insanável” e “decidir sobre a manutenção das medidas administrativas de que trata o art. 101 (apreensão, embargo de obra, suspensão

de venda ou fabricação de produto, suspensão das atividades, destruição de produtos e demolição) ”.

6. O Núcleo possui ainda competência para realizar audiência de conciliação ambiental para “explicar ao autuado as razões que ensejaram a lavratura do auto infração”; “apresentar as soluções legais possíveis para encerrar o processo”; “decidir sobre questões de ordem pública”; e homologar a opção do autuado por uma solução legal.

7. Segundo o decreto, os trabalhos do Núcleo de Conciliação Ambiental **não poderão** ser presididos por servidor integrante do órgão ou da entidade da administração pública federal ambiental responsável pela lavratura do auto de infração.

8. A leniência do texto com o poluidor vai além: o autuado que não compareça à audiência agendada pode solicitar que seja avaliada a possibilidade de agendamento de nova audiência, mediante apresentação de justificativa. Ainda que não compareça ou não tenha interesse na realização da conciliação, o poluidor poderá optar eletronicamente pelo parcelamento da multa ou conversão em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente.

9. É a anistia total à poluição ambiental: o agendamento da audiência permite a postergação indeterminada dos prazos de defesa e pagamento, com a possibilidade de remarcação da audiência em caso de ausência. Além disso, o não comparecimento ou falta de interesse em conciliar não encerra as benesses oferecidas ao poluidor: ainda será possível conciliar eletronicamente. A conivência com a poluição é patente.

10. A norma prevê ainda que as regras de conciliação serão aplicáveis a processos já em andamento e que estejam pendentes de julgamento definitivo em 8 de outubro de 2019.

11. Além disso, a medida altera percentuais descontos para multas ambientais, possibilidades de conversão das sanções durante o processo, amplia os tipos de serviços

aceitos para conversão e os requisitos exigidos aos poluidores para início dos projetos de preservação. Especificamente para os casos de pedidos de conversão durante as audiências de conciliação, o desconto chega a sessenta por cento do valor da multa.

12. Ademais, o ato do Ministério do Meio Ambiente viola os preceitos fundamentais da publicidade e transparência que conduzem a Administração Pública, bem como o dever de motivação dos atos administrativos.

II. Do direito

a) Da Legitimidade Ativa

13. A grei arguente é partido político com representação no Congresso Nacional. Sua bancada, como é público e notório e, nessa condição, dispensa prova, na forma do art. 374, I, do CPC, é composta pelos seguintes parlamentares: Joênia Wapichana (REDE-RR), Randolfe Rodrigues (REDE-AP), Fabiano Contarato (REDE-ES) e Flávio Arns (REDE-PR). Desse modo, na forma do art. 2º, I, da Lei nº 9.882/99 c/c art. 103, VIII, da Constituição, possui legitimidade universal para o ajuizamento de ações do controle concentrado de constitucionalidade, inclusive a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental.

b) Do cabimento da ADPF

14. A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, prevista no art. 102, § 1º, da Constituição Federal e regulamentada pela Lei nº 9.882/99, volta-se contra atos dos Poderes Públicos que importem em lesão ou ameaça a preceitos fundamentais da Constituição. Para o seu cabimento, é necessário que exista ato do Poder Público, que este cause lesão ou ameaça a preceito fundamental da Constituição, e que não haja nenhum outro instrumento apto a sanar essa lesão ou ameaça.

15. A presente Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental tem por objeto o Decreto nº 9.760, de 11 de abril de 2019, editado pelo Presidente da República, supostamente no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, IV e VI, da Constituição Federal. A referida norma altera o Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008, que dispõe

sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente e estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações.

16. Desse modo, tem-se devidamente especificado o ato do poder público que se pretende impugnar, ao passo que as violações específicas aos preceitos fundamentais serão devidamente expostas em tópicos específicos abaixo.

i. Inexistência de outro meio eficaz de sanar a lesividade

17. A doutrina e a jurisprudência convergem no entendimento de que o pressuposto da subsidiariedade da ADPF (art. 4º, § 1º, Lei 9.882/99) configura-se sempre que inexistirem outros instrumentos aptos ao equacionamento da questão constitucional suscitada, na esfera do controle abstrato de constitucionalidade. Nesse sentido, decidiu o STF:

13. Princípio da subsidiariedade (art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/99): inexistência de outro meio eficaz de sanar a lesão, compreendido no contexto da ordem constitucional global, como aquele apto a solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata.

14. A existência de processos ordinários e recursos extraordinários não deve excluir, a priori, a utilização da arguição de descumprimento de preceito fundamental, em virtude da feição marcadamente objetiva desta ação.

18. Na hipótese, inexistente outro instrumento no âmbito da jurisdição constitucional que possibilite a impugnação do Decreto nº 9760, de 2019. Isso porque, por ser norma regulamentar, possui natureza jurídica secundária e não pode ser objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade. Nesse sentido, a jurisprudência firme desta e. Corte não admite o manejo de ADI para questionar decreto regulamentar, ainda que sob pretexto de exorbitância do poder regulamentar. Vejamos:

O controle normativo abstrato pressupõe o descompasso entre a norma legal e o texto da Constituição, **mostrando-se impróprio no caso de ato regulamentador**¹.

19. Ainda:

¹ ADI 5.589.

Um decreto regulamentar, constituindo-se, nitidamente, em **um ato normativo secundário, não podendo ser objeto de controle concentrado de constitucionalidade**, restando, unicamente, o controle de constitucionalidade da lei por ele regulamentada ou, ainda, o controle de legalidade do próprio decreto².

20. Diante da impossibilidade de impugnação por qualquer outro mecanismo hábil de controle objetivo de constitucionalidade, cabível o ajuizamento da presente ADPF. De toda forma, caso se considere incabível o questionamento do ato por este meio, postula a Arguente, desde já, seja a presente recebida e processada como ADI.

c) Do mérito

i. Da violação ao princípio da legalidade, da separação de poderes e supremacia do interesse público

21. Conforme dispõe o art. 37 da Constituição Federal, “a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de **legalidade**, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...)”.

22. Nesse contexto, a lição de Carlos Ari Sunfeld orienta:

O direito administrativo foi inventado para servir de instrumento do projeto de direção da Administração Pública pelo Direito. A solução original foi vincula-la às leis editadas pelo Parlamento, pela seguinte fórmula: os atos e regulamentos administrativos, para serem válidos, precisariam estar autorizados por lei. A isso se chamou *princípio da legalidade administrativa*, em sua versão inicial³.

23. Segundo o autor, a Constituição de 1988 atribuiu à lei formal o caráter de mecanismo de submissão da Administração Pública ao Direito. Desse modo, embora detenha legitimidade e discricionariedade para formulação de políticas públicas, o

² ADIs 4.176, 2.413, 2.862.

³ SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito Administrativo para Céticos*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 231.

Administrador age nos exatos limites definidos por lei, sob pena de violar o primado da legalidade.

24. Nesse contexto, diversos dispositivos do decreto ora impugnado violam o princípio da reserva legal, especialmente aplicável ao direito sancionador, pois foram editados fora da competência do Poder Executivo.

25. Ademais, ao antecipar a produção legislativa a cargo do Congresso Nacional, o Decreto impugnado viola o preceito fundamental da separação de Poderes e desvirtua a finalidade dos atos normativos regulamentares. Trata-se, em última análise, de medida autoritária que usurpa a competência do Poder Legislativo.

26. O chamado “Núcleo de Conciliação Ambiental”, inserto no art. 98-A do Decreto nº 6.514, de 2008, possui natureza jurídica de processo administrativo, de modo que sua disciplina está sujeita às regras das Leis n. 9.784, de 1999 (Lei de Processo Administrativo) e da Lei n. 13.140, de 2015, que dispõe sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública.

27. Elaine Nassif dá a seguinte definição para o instituto da conciliação, citando a doutrina italiana:

[...] um procedimento de resolução de controvérsias, na qual uma terceira pessoa imparcial, o conciliador, assiste às partes em conflito guiando a sua negociação e orientando-as no sentido de encontrar acordos reciprocamente satisfatórios⁴.

28. Embora haja um esforço institucional para o fortalecimento das vias consensuais de solução de conflitos, a participação do Poder Legislativo é fundamental e imprescindível nesse processo. A observância das regras no Estado Democrático de Direito impõe o respeito aos ditames do processo legislativo.

29. Além disso, o interesse público é direito indisponível da coletividade, incompatível, em determinadas hipóteses, com o rito conciliatório. Essa é justamente a

⁴ NASSIF, Elaine. *Conciliação judicial e indisponibilidade de direitos: paradoxos da “justiça menor” no processo civil e trabalhista*. São Paulo: LTR, 2005, p.151. Apud RUSSO, Carmine; MASTRANGELO, Tiziana; RAINERI, Pierangelo. *Conciliazione e arbitrato*. Roma: Romana, 2002.

hipótese do processo administrativo ambiental, uma vez que sua função precípua é a repressão e dissuasão de condutas lesivas ao meio ambiente. Quanto à indisponibilidade do interesse público, Celso Antônio Bandeira de Mello ensina:

A indisponibilidade dos interesses públicos significa que, sendo interesses qualificados como próprios da coletividade – internos ao setor público -, não se encontram à livre disposição de quem quer que seja, por inapropriáveis. O próprio órgão administrativo que os representa não tem disponibilidade sobre eles, no sentido que lhe incumbe apenas curá-los – que é também um dever – na estrita conformidade do que dispuser a *intentio legis*⁵.

30. Decorre do princípio da supremacia do interesse público a noção de que, havendo qualquer conflito entre o interesse público e o particular, prevalece o público, sendo respeitado os direitos e garantias individuais expressos na Constituição Federal. Nesse sentido ensina Maria Sylvia Zanella di Pietro:

O princípio da supremacia do interesse público, também chamado de princípio da finalidade pública, está presente tanto no momento da elaboração da lei como no momento da sua execução em concreto pela Administração Pública. Ele inspira o legislador e vincula a autoridade administrativa em toda a sua atuação⁶.

31. O dever de observância ao princípio do interesse público no processo administrativo federal está previsto expressamente no art. 2º da Lei n. 9.784, de 1999, que diz:

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, **interesse público** e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

I - atuação conforme a lei e o Direito;

II - atendimento **a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes** ou competências, salvo autorização em lei; [...].

⁵ MELLO, C. A. B. *Curso de Direito Administrativo*. 14ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 45.

⁶ PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. *Direito Administrativo*. 19ª edição. Editora Atlas. São Paulo, 2006, pag. 68.

32. No âmbito da doutrina pátria Celso Antônio Bandeira de Mello, Maria Sylvania Di Pietro, Hely Lopes Meirelles, dentre outros, apontam que o princípio da supremacia do interesse público proclama a superioridade do interesse da coletividade, firmando sua prevalência sobre o interesse do particular, como condição da sobrevivência e do asseguramento dos próprios interesses privados⁷.

33. No âmbito do Direito Ambiental, o Estado garante o interesse público ao impor limites à utilização de recursos naturais, por meio do exercício do poder de polícia ambiental, para instrumentalizar o meio ambiente ecologicamente equilibrado previsto no art. 225 da Constituição Federal. Trata-se, em verdade, de um poder-dever da Administração – e, nessa exata medida, indisponível.

34. Assim, não cabe aos órgãos de fiscalização ambiental – federais ou estaduais – renunciar ao poder de polícia ambiental por opção do poluidor, conforme preveem os dispositivos do Decreto ora impugnado. Os órgãos ambientais cuidam de matéria de interesse público, indisponível, executada por meio de processo administrativo e vinculada ao princípio da legalidade. Portanto, a matéria regulada pelo Decreto impugnado não admite conciliação ou transação, exceto se autorizada por lei.

35. Nesse sentido, destaque-se que **no âmbito Administração Pública Federal não há lei que autorize essa modalidade de solução de conflito**, pois as Leis n. 8.112/90 e n. 9.874/99 não fazem referência à conciliação. Destaca-se, a esse propósito, o disposto no art. 22, I, da Constituição Federal que compete à União, por meio do Congresso Nacional, legislar sobre matéria processual – como é o caso da conciliação.

36. Cabe destacar, ainda, que a conciliação é tratada na Constituição Federal dentro do Capítulo III, que disciplina o Poder Judiciário (vide art. 98, I). Assim é matéria jurisdicional, cuja competência é exclusiva dos órgãos daquele Poder.

⁷ CRISTÓVAM, J. S. S. A supremacia do interesse público na ordem constitucional brasileira. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/24044/a-supremacia-do-interesse-publico-na-ordem-constitucional-brasileira/3>. Publicado em março de 2013. Acesso em junho de 2019.

37. Além disso, o procedimento conciliatório criado por Decreto prevê a renúncia ao direito inafastável de ação (art. 98-C, IV, *a*, 2, do Decreto 6.514, de 2008), algo igualmente incabível pela via infralegal. O sistema processual brasileiro adota um procedimento híbrido de conciliação, em que a manifestação de vontade das partes está sujeita à homologação judicial.

38. No direito privado, a concessão conciliatória tem previsão específica no art. 840 do Código Civil, que permite a realização de concessões mútuas para prevenção ou término de litígios. Trata-se de instituto aplicável a direitos patrimoniais disponíveis na esfera privada, estranhos à matéria ambiental. No direito público, não sem razão, há a necessidade de preservação do interesse coletivo – especialmente no direito ambiental.

39. Ademais, a legislação civil exige a participação de um terceiro imparcial no procedimento conciliatório, o que também não foi observado pelo Decreto. O art. 166 do Código de Processo Civil dispõe expressamente que a conciliação é informada pelos princípios da imparcialidade e da independência.

40. No caso em tela, criou-se procedimento em que a Administração é, a um só tempo, parte e conciliadora, o que deturpa a natureza do instituto e é uma contradição em si. Em verdade, os órgãos ambientais existem, em alguns casos com poder de polícia, para exercerem função fiscalizatória e sancionadora – e não de educação ambiental.

41. O Código de Processo Civil dispõe ainda que a conciliação é regida pela livre autonomia dos interessados (art. 166, §4º), elemento que não está presente no processo administrativo. Tanto o agente público atuador como a autoridade julgadora de eventual recurso estão sujeitas ao princípio da legalidade e devem agir nos exatos limites de suas atribuições. Nessa hipótese, não há que se falar em livre autonomia do agente, mas sim em estrito cumprimento do dever legal.

42. Cabe destacar, ainda, que a conciliação é procedimento confidencial, sujeito apenas à vontade das partes. Nesse contexto, o procedimento não pode ser aplicado no âmbito de processos administrativos que têm como regra a observância ao princípio da

transparência, consoante disposto no art. 37 da Constituição Federal e no art. 2º, V, da Lei 9.784, de 1999 ⁸.

43. Há, ainda, um benefício implícito concedido ao poluidor por meio do procedimento conciliatório que evidencia a ilegalidade do Decreto: embora o pedido de agendamento interrompa o prazo para apresentação de defesa, o mesmo não ocorre em relação ao prazo decadencial de cobrança da multa – que continua a fluir normalmente (vide art. 113 do Decreto n. 6.514, de 2008).

44. Desse modo, tendo em vista a indisponibilidade do interesse público e os princípios da isonomia, transparência e impessoalidade, as alterações ora impugnadas devem ser objeto do processo legislativo próprio, em consonância com os ditames constitucionais.

45. Em suma: a edição do Decreto ora impugnado, particularmente a criação do Núcleo de Conciliação Ambiental, implica em patente violação aos princípios da legalidade e da supremacia do interesse público. Além disso, viola o dever de proteção ao meio ambiente e garantia do ambiente ecologicamente equilibrado, insculpido no art. 225 da Constituição Federal.

ii. Da lesão ao preceito fundamental da moralidade na Administração Pública: desvio de finalidade

46. O princípio da moralidade está previsto expressamente no art. 37, *caput*, da Constituição Federal e conduz implicitamente toda atuação da Administração Pública. Dada sua abstração, não uma definição. Contudo, sabe-se que a ocorrência de desvio de poder ou finalidade dos atos administrativos é caso de violação ao princípio da moralidade, como ressalta Maria Sylvia

“[...] a imoralidade administrativa surgiu e se desenvolveu ligada à ideia de desvio de poder, pois se entendia que em ambas as hipóteses a **Administração Pública se utiliza de meios lícitos para atingir finalidades metajurídicas irregulares. A imoralidade estaria na intenção do agente**”⁹.

⁸ [...] V - divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição.

⁹ (DI PIETRO, 2013, p. 78).

47. Conforme dispõe o art. 2º, parágrafo único, d, da Lei 4.717, de 1965, “o desvio de finalidade se verifica quando o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência”. Nesses casos, o que se tem é a adoção de uma conduta que aparenta estar em conformidade com um certa regra que confere poder à autoridade (regra de competência), mas que, ao fim, conduz a resultados absolutamente incompatíveis com o escopo constitucional desse mandamento e, por isso, é tida como ilícita.

48. Aplicando essas noções ao caso em tela, tem-se que o Presidente da República praticou conduta que, *a priori*, estaria em conformidade com a atribuição que lhe confere a Constituição Federal, enquanto chefe do Poder Executivo. Mas, ao fazê-lo, produziu resultado concreto de todo incompatível com a ordem constitucional em vigor: colocou em risco o meio ambiente e deixou de observar os mandamentos constitucionais de separação de poderes e, indiretamente, de garantia do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

49. Nesse sentido, vale lembrar que a doutrina reconhece que o conceito de desvio de poder abrange casos de desvirtuamento de finalidade dos atos normativos. Orienta a lição de Caio Tácito:

O desvio de poder é, por definição, um limite à ação discricionária, um freio ao transbordamento da competência legal além de suas fronteiras, de modo a impedir que a prática do ato administrativo, calcada no poder de agir do agente, possa dirigir-se à consecução de um fim de interesse privado, ou mesmo de outro fim público estranho à previsão legal. O batismo do vício de legalidade procura definir, graficamente, a ideia de que a competência discricionária tem um alvo previsto na lei, do qual a autoridade não se pode desviar sob pena de nulidade do ato¹⁰.

50. A Constituição Federal de 1988 erigiu o meio ambiente como direito humano fundamental. Com efeito, a proteção ao direito ambiental possui caráter privilegiado na Constituição Federal, como direito assegurado a todos, inclusive às futuras gerações, essencial à qualidade de vida e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Assim dispõe o art. 225, *caput*:

¹⁰ TÁCITO, C. *Desvio do poder de legislar*. Revista Trimestral de Direito Público. São Paulo: Malheiros. 1993, p. 62.

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 às presentes e futuras gerações.

51. Depreende-se do texto constitucional o surgimento de diversos direitos e deveres, à Administração e aos administrados. *A priori*, o meio ambiente, por ser de uso comum do povo, acarreta a responsabilidade de todos, quer cidadãos, quer pessoas jurídicas de direito público, ou mesmo de direito privado, em preservá-lo.

52. Nesse contexto, o exercício do Poder de polícia ambiental, competência dos órgãos de fiscalização ambiental federais, estaduais e municipais, é essencial para a preservação de danos ambientais. O poder de polícia é atribuição fundamental do Estado como instrumento de garantia dos direitos fundamentais.

53. Assim, além do caráter irrenunciável descrito no tópico anterior, o ordenamento jurídico garantiu o exercício amplo do poder de polícia administrativa com vistas a manutenção da ordem pública e do interesse coletivo, por meio de medidas repressivas e preventivas.

54. Ao condicionar a realização do procedimento conciliatório unicamente à vontade do poluidor, conforme art. 97-A, incluído pelo novo Decreto, a norma esvazia completamente o potencial dissuasório da fiscalização ambiental. Não bastasse isso, o novo art. 143 impõe a concessão de descontos progressivos, entre 40% e 60%, a todos os pedidos de conversão deferidos pelo Núcleo de Conciliação Ambiental.

55. Desse modo, tem-se efetivamente o esvaziamento da função repressiva exercida pelos órgãos ambientais, desvinculando o Estado do dever de garantir o meio ambiente equilibrado e o desenvolvimento sustentável. Cabe destacar que a referida medida não é um ato isolado do atual Governo, que por meio do Ministério do Meio Ambiente tem reduzido significativamente as ações de repressão de danos ambientais previstas em lei.

56. Exemplificativamente, cite-se a retirada dos mapas de área de conservação ambiental do sítio eletrônico do Ministério¹¹ e o anúncio prévio de operações de fiscalização por parte do Ibama¹². O atual chefe do Poder Executivo foi pessoalmente multado por infração ambiental, sendo o servidor atuador posterior exonerado, conforme amplamente divulgado pela imprensa¹³.

57. Assim, além do risco ao meio ambiente, há evidente desvio de finalidade na edição do Decreto. A pretexto de exercer sua prerrogativa constitucional, o Chefe do Executivo busca reduzir os instrumentos de proteção ambiental disponíveis aos agentes fiscalizadores, em claro descumprimento de seu dever legal.

58. Naturalmente, por sua natureza, o vício de poder tem natureza inconfessável, de modo que o intuito do Poder Executivo deve ser analisado de maneira sistêmica. Conforme adverte Celso Antônio Bandeira de Mello: “no desvio de poder, praticado com fins alheios ao interesse público, a autoridade, invocando sua discricção administrativa, arroja-se à busca de objetivos inconfessáveis”.

59. Desse modo, evidente a violação ao preceito fundamental da moralidade, na medida em que há patente desvio de finalidade do ato editado pelo Poder Executivo. Reitere-se: o ordenamento jurídico, que deveria proporcionar meios de proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, torna-se instrumento de anistia à poluidores pela via infralegal.

iii. Do prejuízo ao erário e violação ao princípio da eficiência

60. Consoante destacado acima, o Decreto ora impugnado estabeleceu a concessão de desconto obrigatória aos poluidores, em caso de conversão da multa, conforme dispõe o novo art. 143, §2º, *in verbis*:

¹¹ Vide: <https://g1.globo.com/natureza/noticia/2019/04/26/ministerio-do-meio-ambiente-tira-do-ar-site-especial-com-mapas-de-areas-prioritarias-para-conservacao.ghtml>

¹² Vide: <https://sustentabilidade.estadao.com.br/noticias/geral,ibama-avisa-antecipadamente-onde-fara-operacoes-contr-desmatamento-na-amazonia,70002845783>

¹³ Vide: <https://g1.globo.com/natureza/noticia/2019/03/29/ibama-exonera-servidor-que-multou-bolsonaro-por-pesca-irregular.ghtml>

Art. 143. (...).

§ 2º O Núcleo de Conciliação Ambiental, a autoridade julgadora ou a autoridade superior, ao deferirem o pedido de conversão, aplicarão sobre o valor da multa consolidada o desconto de:

I - sessenta por cento, quando o requerimento for apresentado por ocasião da audiência de conciliação ambiental;

II - cinquenta por cento, quando o requerimento for apresentado até a decisão de primeira instância; e

III - quarenta por cento, quando o requerimento for apresentado até a decisão de segunda instância.

61. Segundo a Controladoria-Geral da União, **o Ibama deixa de arrecadar até R\$ 20 bilhões por demora na digitalização de processos administrativos ambientais** – vide relatório anexo. O Decreto impugnado acrescenta a esse cenário não só a obrigatoriedade de realização de conciliação prévia – com interrupção do prazo de apresentação de defesa –, mas a concessão compulsória de descontos – um verdadeiro prêmio ao poluidor.

62. A dificuldade arrecadatória dos órgãos ambientais será ampliada por meio da obrigação de concessão de desconto aos poluidores. Entre 2015 e 2017, o Ibama aplicou, em média, 16,6 mil autos de infração por ano. O valor total das multas aplicadas foi, também em média, de R\$ 3,8 bilhões por ano. Caso fosse aplicado o desconto médio previsto no novo decreto, tal arrecadação cairia pela metade. Isto é: **a aplicação do Decreto pode gerar um prejuízo de aproximadamente 2 bilhões de reais por ano.**

63. O procedimento é contraditório até mesmo com a política fiscal do Governo Federal: se em todos os setores o contingenciamento de recursos é regra, não há razão para ser diferente com a arrecadação de valores a título de multa ambiental.

64. Em última análise, tal quadro viola inclusive o princípio da eficiência administrativa, insculpido no *caput* do art. 37 da Constituição Federal, por dois motivos: (i) gera demora imotivada no julgamento de recursos de infrações, em inobservância ao princípio da razoável duração do processo e (ii) concede desconto sem observância dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

iv. Da violação ao princípio da vedação ao retrocesso

65. Segundo o Min. Luís Roberto Barroso, o princípio de vedação ao retrocesso pode ser assim definido:

(...) o que a vedação do retrocesso propõe se possa exigir do Judiciário é a invalidade da revogação de normas que, regulamentando o princípio, concedam ou ampliem direitos fundamentais, sem que a revogação em questão seja acompanhada de uma política pública substitutiva ou equivalente. Isto é: a invalidade, por inconstitucionalidade, ocorre quando se revoga uma norma infraconstitucional concessiva de um direito, deixando um vazio no seu lugar. Não se trata, é bom observar, da substituição de uma forma de atingir o fim constitucional por outra, que se entenda mais apropriada. A questão que se põe é a da revogação pura e simples da norma infraconstitucional, pela qual o legislador esvazia o comando constitucional, exatamente como se dispusesse contra ele diretamente¹⁴.

66. Nas palavras do Ministro Herman Benjamin, o princípio da proibição do retrocesso ambiental “transformou-se em princípio geral do Direito Ambiental, a ser invocado na avaliação da legitimidade de iniciativas legislativas destinadas a reduzir o patamar de tutela legal do meio ambiente¹⁵”.

67. No âmbito do julgamento conjunto da Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) 42 e das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) 4901, 4902, 4903 e 4937, cujo objeto era a constitucionalidade de dispositivos do novo Código Florestal (Lei 12.651/2012), foi reconhecida a validade de diversos dispositivos com fundamento no princípio da vedação ao retrocesso.

68. Naquela ocasião, manifestou-se em seu voto o Min. Celso de Mello:

Refiro-me ao princípio que veda o retrocesso social, cuja incidência não permite que se suprimam ou que se reduzam os níveis de concretização já alcançados em tema de direitos fundamentais.

Esse postulado impede que, em tema de direitos fundamentais, **inclusive em matéria ambiental**, sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela formação social em que ele vive, consoante adverte autorizado magistério doutrinário (...).

¹⁴ BARROSO, Luís Roberto. *Intepretação e aplicação da Constituição*, 2014, p. 381.

¹⁵ BENJAMIN, Herman. Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental, em *Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental*, Brasília: Senado Federal, 2011, pp. 62/63.

Na realidade, a cláusula que proíbe o retrocesso em matéria social, particularmente em matéria socioambiental, traduz, no processo de sua efetivação, verdadeira dimensão negativa pertinente aos direitos fundamentais (como o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado), impedindo, em consequência, que os níveis de concretização dessas prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser ulteriormente reduzidos ou suprimidos pelo Estado, **exceto na hipótese em que políticas compensatórias sejam implementadas pelas instâncias governamentais.**

69. Por ocasião do julgamento do MS 33.474 (DF), o Ministro Barroso, relator do caso, apontou de maneira salutar que “a vedação do retrocesso não pode ser vista na perspectiva de direitos isoladamente considerados, mas sim à luz do sistema de que fazem parte¹⁶”.

70. No presente caso, o retrocesso na formulação de políticas ambientais é evidente: desfigura-se o pleno exercício do poder de polícia ambiental ao vincular o órgão fiscalizador à vontade do poluidor. Tem-se a revogação de política pública de sucesso sem que seja acompanhada de alternativa substitutiva ou equivalente. Isso porque não há outra conclusão possível para quais sejam os motivos do Poder Executivo: o desmonte das políticas ambientais no Brasil.

71. As alterações processuais apontadas acima apontam não para a direção de aperfeiçoamento do processo administrativo ambiental, mas sim para sua inviabilização. Os precedentes do Supremo Tribunal Federal e os ensinamentos doutrinários são unânimes no sentido da vedação ao retrocesso em matéria socioambiental, exceto no caso de formulação de políticas compensatórias. Desse modo, consoante amplamente demonstrado, o referido Decreto, ao alterar e esvaziar as funções dos órgãos de fiscalização ambiental, viola o princípio da vedação retrocesso, porquanto caracteriza redução desproporcional e injustificada de direitos arduamente conquistados pela coletividade.

¹⁶ STF. Medida Cautelar no Mandado de Segurança nº 33.474 (DF). Rel. Min. Luís Roberto Barroso. DJe nº 232/2018. Publicado em 3 de novembro de 2016.

III. Da medida cautelar

72. Estão presentes os pressupostos para a concessão da Medida Cautelar ora postulada, nos termos do art. 5º da Lei nº 9.882/99.

73. Na espécie, visualiza-se a *prima facie* lesividade ao meio ambiente e ilegalidade do ato que justifica a concessão de liminar para determinar a imediata suspensão dos efeitos dos artigos inseridos pelo Decreto impugnado, em razão dos claros prejuízos que poderão ser causados ao meio ambiente e ao erário – que será lesado na medida em que os generosos descontos previstos na norma forem concedidos aos poluidores.

74. Os fatos narrados na presente inicial, bem como os argumentos nela contidos, demonstram a plausibilidade do direito invocado, visto que a autoridade pública demandada perpetrou inequívoca violação ao texto constitucional, no que diz respeito à exigência da observância ao princípio da legalidade, impessoalidade e primazia do interesse na edição de normas infralegais.

75. Destaca-se que o ato impugnado entrará em vigor cento e oitenta dias após sua publicação, isto é, em 9 de outubro de 2019. A partir dessa data, os órgãos ambientais poderão implementar as alterações processuais determinadas pelo Decreto. Cabe dizer: os órgãos ambientais estarão, de fato, sem meios sancionadores instrumentais efetivos para exercerem o poder de polícia ambiental. Nessa medida, o perigo da demora é evidente e irreversível.

76. O *fumus boni iuris* emerge dos argumentos já expostos nesta inicial, na medida em que são demonstradas evidentes violações e ofensa aos princípios basilares que devem reger a administração pública, em especial o direito fundamental à defesa do meio ambiente e da ilegalidade do ato.

77. Por outro lado, o *periculum in mora* decorre do evidente risco de prejuízo ao erário decorrente das concessões obrigatórias de descontos estabelecidas pelo Decreto, bem como do risco de judicialização posterior dos processos administrativos que tiverem a conciliação realizada. Caso os procedimentos de conciliação não sejam suspensos,

inúmeros procedimentos conciliatórios serão celebrados enquanto a presente ação aguarda julgamento, o que gerará um ambiente de insegurança jurídica à Administração e aos administrados.

78. Nesse cenário de extrema urgência e perigo de gravíssima lesão, a Arguente postula a concessão da Medida Cautelar pelo Relator, ad referendum do Tribunal Pleno, como faculta o art. 5º, § 1º, da Lei nº 9.882/99, para que seja suspensa a eficácia da dos dispositivos impugnados, até o julgamento do mérito da presente ação.

IV. Dos pedidos

79. Por todo o exposto, requer:

- a. Em razão da inobservância ao princípio da legalidade, seja concedida a tutela antecipada pleiteada, para **suspender os efeitos** dos arts. 95-A; 96, §4º; 97-A; 98; 98-A; 98-B; 98-C, 98-D; 113; 139, parágrafo único; 142; 142-A; 143, §2º; 145 e 148, do Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008, com redação dada pelo Decreto nº 9.760, de 11 de abril de 2019, até o julgamento do mérito da presente arguição, com fundamento nos art.5º da Lei n. 9.882, de 1999, c/c 300 do CPC c/c art. 5ª, XXXIII e art. 37 da Constituição Federal;
 - ii. Concedida a medida liminar, seja estabelecida multa diária pelo descumprimento da obrigação, na forma do art. 537 do Código de Processo Civil;
- b. A intimação da União, na pessoa de seu representante legal e do ilustre representante do Ministério Público Federal para intervir no feito;
- c. No mérito, a procedência total da presente Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental, para reconhecer a violação a preceitos fundamentais dos arts. 95-A; 96, §4º; 97-A; 98; 98-A; 98-B; 98-C, 98-D; 113; 139, parágrafo único; 142; 142-A; 143, §2º; 145 e 148, do Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008, com redação dada pelo Decreto nº 9.760, de 11 de abril de 2019, por patente violação aos princípios constitucionais da legalidade, primazia do interesse público, finalidade e eficiência;
 - ii. Subsidiariamente, caso esta egrégia Corte considere incabível a presente ADPF, mas repute admissível o ajuizamento de Ação

Direta de Inconstitucionalidade para impugnação do referido ato normativo, requer a Arguente seja a presente recebida e processada como ADI. Nesta hipótese, requer seja julgada procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade, para declarar a inconstitucionalidade dos dispositivos referidos acima.

- d. Sejam as intimações realizadas em nome do advogado **Levi Borges de Oliveira Veríssimo**, inscrito na OAB/DF sob o n. 46.534, sob pena de nulidade, na forma do art. 272, §2º, do Código de Processo Civil.

Termos em que pede deferimento.

Brasília, 10 de junho de 2019.

[Assinado eletronicamente]
Levi Borges de Oliveira Veríssimo
OAB/DF 46.534

[Assinado eletronicamente]
Danilo Moraes dos Santos
OAB/DF 50.898

Rol de documentos anexos

- DOC. 01 - Cópia do ato impugnado (Decreto nº 9.760, de 2019);
- DOC. 02 - Instrumento de mandato;
- DOC. 03 - Certidão de Registro junto ao TSE;
- DOC. 04 - Certidão de Registro junto ao Cartório de PJs;
- DOC. 05 – Certidão da Comissão Executiva da REDE;
- DOC. 06 - Estatuto partidário - Parte I;
- DOC. 07 - Estatuto partidário - Parte II;
- DOC. 08 – Certidão de CNPJ junto à Fazenda Nacional.