

Administração pública ambiental e dever de execução de políticas de combate ao desmatamento: uma leitura da ADPF 760 e da ADO 54

Environmental public administration and the duty to implement policies to combat deforestation: an analysis of APDF 760 and ADO 54

Milena Rafaela Silva de Araújo¹

v. 14/ n. 2 (2026)
Abril/Junho

Aceito para publicação em 04/05/2026.

¹Bacharela em Direito. Especialista em Direito Difusos e Coletivos. MBA em recuperação de créditos tributários e previdenciários. Atualmente é procuradora federal – ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO, Brasília, Distrito Federal. ORCID: 0009-0003-0197-2995. E-mail: milenarafaclamr@gmail.com.

RESUMO: O presente artigo tem como objeto de estudo a Administração Pública ambiental e o dever de executar políticas públicas de combate ao desmatamento, com atenção especial à ADPF 760 e à ADO 54, julgadas pelo Supremo Tribunal Federal. Nesse ínterim, a discussão nasce da ideia de que a proteção ambiental, no Brasil, não pode mais ser tratada como escolha ocasional de governo ou como promessa dependente de conveniência política. Desde a Constituição Federal de 1988, a defesa do meio ambiente integra o núcleo dos deveres estatais, exigindo planejamento, fiscalização, orçamento, continuidade administrativa e responsabilidade institucional. Nesse âmbito, o estudo aborda a formação da Administração Pública ambiental brasileira, a força normativa do artigo 225 da Constituição, a trajetória das políticas federais de controle do desmatamento e a relevância do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal. Para tanto, a pesquisa adota metodologia qualitativa, com abordagem jurídico-dogmática e documental, mediante análise da legislação ambiental, dos instrumentos de política pública e das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal. Com o desenvolvimento do trabalho, conclui-se que a ADPF 760 e a ADO 54 reafirmam a possibilidade de controle judicial da omissão ambiental quando a inércia estatal gerar proteção insuficiente, descontinuidade de políticas estruturadas e risco a direitos de alcance coletivo. O julgamento não substitui a Administração Pública, não obstante exige dela atuação verificável, transparente e compatível com a Carta Magna de 1988.

Palavras-chave: Direito ambiental constitucional; Políticas públicas; Omissão estatal; Controle judicial; Amazônia Legal.

ABSTRACT: This article focuses on environmental Public Administration and the duty to implement public policies aimed at combating deforestation, with special attention to ADPF 760 and ADO 54, judged by the Brazilian Federal Supreme Court. In this regard, the discussion arises from the idea that environmental protection in Brazil can no longer be treated as an occasional governmental choice or as a promise dependent on political convenience. Since the Federal Constitution of 1988, environmental protection has been part of the core duties of the State, requiring planning, oversight, budgetary allocation, administrative continuity, and institutional responsibility. Within this framework, the study addresses the formation of Brazilian environmental Public Administration, the normative force of Article 225 of the Constitution, the trajectory of federal policies for controlling deforestation, and the relevance of the Action Plan for the Prevention and Control of Deforestation in the Legal Amazon. To this end, the research adopts a qualitative methodology, with a legal-dogmatic and documentary approach, through the analysis of environmental legislation, public policy instruments, and the decisions issued by the Federal Supreme Court. As the study develops, it concludes that ADPF 760 and ADO 54 reaffirm the possibility of judicial review of environmental omission when state inertia leads to insufficient protection, discontinuity of structured policies, and risks to rights of collective scope. The ruling does not replace

<https://www.gvaa.com.br/revista/index.php/RDGP>

Public Administration, but it does require it to act in a verifiable, transparent manner compatible with the 1988 Constitution.

Keywords: Constitutional environmental law; Public policies; State omission; Judicial review; Legal Amazon.

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A relação entre Administração Pública e meio ambiente no Brasil não nasceu pronta, nem sempre foi compreendida a partir da ideia de dever estatal permanente. Durante longo período, a atuação administrativa esteve associada a uma visão predominantemente patrimonialista dos recursos naturais, abalizada pela exploração econômica da terra, pela abertura de fronteiras agrícolas, pela expansão de obras de infraestrutura e pela ocupação territorial concebida como sinônimo de progresso.

Nesse percurso histórico, a floresta foi muitas vezes tratada como obstáculo à integração nacional, e não como bem jurídico indispensável à vida, à estabilidade climática, à proteção de povos tradicionais, à segurança hídrica e à própria continuidade das atividades econômicas. Todavia, a partir da segunda metade do século XX, esse modelo começou a ser questionado com maior intensidade, onde a degradação ambiental deixou de ser percebida como efeito colateral inevitável do desenvolvimento, agora sendo compreendida como problema público, jurídico e institucional.

O avanço do desmatamento, a perda de biodiversidade, os conflitos fundiários, a grilagem de terras, a exploração ilegal de madeira e a expansão desordenada de atividades econômicas sobre áreas sensíveis demonstraram que a proteção ambiental não poderia depender exclusivamente de ações episódicas, campanhas pontuais ou escolhas políticas ocasionais. Com efeito, tornou-se necessário estruturar uma Administração Pública ambiental capaz de planejar, fiscalizar, prevenir danos, executar políticas, coordenar órgãos e produzir respostas permanentes diante de riscos cada vez mais graves.

Com a Constituição Federal de 1988, o meio ambiente ecologicamente equilibrado foi reconhecido como direito de todos e bem de uso comum do povo, impondo ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. De tal maneira, essa opção constitucional alterou o modo de compreender a atuação administrativa em matéria ambiental, uma vez que o Estado não passou a deter uma faculdade política de proteger ou não proteger o meio ambiente, conforme a conveniência de cada governo. Diferentemente disso, assumiu um dever jurídico de proteção, cuja realização exige planejamento, orçamento, estrutura institucional, fiscalização e continuidade administrativa (Brasil, 1988).

É nesse panorama que se insere a questão sobre a execução das políticas públicas de combate ao desmatamento, em especial na Amazônia Legal. A existência de planos, programas e instrumentos normativos não basta, apenas, para satisfazer o mandamento constitucional de proteção ambiental.

Ora, uma política pública ambiental pode estar formalmente prevista e permanecer esvaziada na prática quando faltam recursos, coordenação, transparência, fiscalização e vontade administrativa de execução. Nessa toada, a distância entre a formulação da política e sua efetiva implementação torna-se, então, um dos pontos mais delicados do Direito Administrativo contemporâneo, principalmente quando a omissão estatal produz danos ambientais de difícil reparação e atinge direitos fundamentais de alcance coletivo.

A ADPF 760 e a ADO 54 levaram ao Supremo Tribunal Federal essa tensão entre dever constitucional, política ambiental e omissão administrativa. As ações discutiram a atuação do Estado brasileiro diante da redução ou paralisação de instrumentos de prevenção e controle do desmatamento, com destaque para o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal.

O debate constitucional alcançou a questão sobre a obrigação concreta da Administração Pública de executar políticas já estruturadas, especialmente quando sua inexecução favorece a proteção insuficiente do meio ambiente e compromete direitos constitucionalmente assegurados.

Diante disso, o problema de pesquisa que orienta este estudo pode ser formulado nos seguintes termos: em que medida a omissão administrativa na execução de políticas públicas de combate ao desmatamento pode ser submetida ao controle judicial sem violar a separação de poderes e sem substituir indevidamente a Administração Pública em suas escolhas técnicas e políticas?

Buscando responder tal pergunta, o objetivo deste artigo é analisar a Administração Pública ambiental e o dever de execução das políticas de combate ao desmatamento a partir da leitura da ADPF 760 e da ADO 54, buscando compreender como essas decisões contribuem para redefinir os limites da discricionariedade administrativa em matéria ambiental.

Para isso, a metodologia adotada é de natureza qualitativa, com abordagem jurídico-dogmática e documental, analisando a Constituição Federal, legislação ambiental pertinente, os instrumentos de política pública voltados à prevenção e o controle do desmatamento e as decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF 760 e na ADO 54. Também se apoia na interpretação dos princípios constitucionais ambientais e administrativos, especialmente aqueles relacionados à proteção suficiente, à prevenção, à eficiência administrativa, à motivação dos atos estatais, à continuidade das políticas públicas e ao controle judicial das omissões do Poder Público.

2. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA AMBIENTAL E A PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL DO MEIO AMBIENTE.

A administração Pública ambiental brasileira nasceu de maneira tardia, pressionada por mudanças internacionais, conflitos internos sobre uso do território e pela percepção de que a proteção da natureza não poderia permanecer limitada à criação isolada de parques, florestas protegidas e regras setoriais sobre caça, pesca ou recursos hídricos (Zanini; Pereira; Pereira, 2023).

Até a década de 1970, predominava uma tutela de feição conservacionista, ainda caracterizada pela separação entre espaços preservados e áreas destinadas à expansão econômica, explicando a importância simbólica e institucional da criação da Secretaria Especial do Meio Ambiente, em 30 de outubro de 1973, no âmbito do Ministério do Interior, por meio do Decreto nº 73.030, durante o governo Emílio Garrastazu Médici. A SEMA, dirigida por Paulo Nogueira-Neto, surgiu logo após a Conferência de Estocolmo de 1972 e introduziu na máquina federal uma instância administrativa voltada à conservação ambiental e ao uso racional dos recursos naturais, ainda sem a corpo que seria alcançado posteriormente (Brasil, 1973).

Essa primeira etapa preparou a mudança de uma proteção fragmentada para uma política pública de caráter nacional, movimento que ganhou forma normativa com a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, responsável pela Política Nacional do Meio Ambiente, pelo Sistema Nacional do Meio Ambiente e por instrumentos como o licenciamento ambiental, a avaliação de impactos, o zoneamento ambiental e a responsabilização do poluidor (Brasil, 1981).

A lei moveu o tema ambiental para o campo da gestão administrativa integrada, já que reconheceu que a proteção da qualidade ambiental depende de órgãos, procedimentos, padrões técnicos e coordenação federativa, em linha com a visão de Édis Milaré, para quem o direito ambiental brasileiro se desenvolveu quando o Estado passou a tratar a degradação como questão pública permanente em detrimento de uma ocorrência episódica ou meramente policial (Milaré, 2021).

Posteriormente, em 1989, a Lei nº 7.735 criou o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, reunindo competências antes dispersas em órgãos como a SEMA, o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal, a Superintendência da Borracha e a Superintendência da Pesca. A criação do Ibama ocorreu em um momento de forte pressão sobre a Amazônia, com expansão da fronteira agropecuária, obras de integração territorial, conflitos fundiários e crescimento das queimadas, razão pela qual o órgão nasceu com uma vocação de fiscalização, licenciamento e execução direta da política ambiental federal (Brasil, 1989).

Depois, em 2007, a Lei nº 11.516 instituiu o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, separando a gestão das unidades de conservação federais da atuação mais ampla do Ibama e indicando maior especialização administrativa na proteção da biodiversidade (Brasil, 2007).

A Constituição de 1988 deu a esse percurso outro patamar jurídico, tendo em vista que o artigo 225 reconheceu o meio ambiente ecologicamente equilibrado como bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. A inovação esteve na redação generosa do *caput* e na juridicização do futuro como critério de validade da ação estatal, pois a Administração Pública agora atua sob um dever constitucional de prevenção, precaução, controle de riscos e proteção intergeracional (Brasil, 1988).

José Afonso da Silva percebeu cedo que esse dispositivo não se limitava a uma cláusula programática, uma vez que introduzia um direito de terceira dimensão dotado de exigibilidade, com efeitos sobre leis, atos administrativos e políticas públicas (Silva, 2019).

Essa normatividade altera a própria compreensão da discricionariedade administrativa. Em matéria ambiental, a escolha pública não se esgota na conveniência política do gestor, uma vez que a margem decisória encontra limites na vedação de proteção insuficiente, na proibição de retrocesso ecológico e nos deveres positivos derivados do artigo 225.

A Administração pode até escolher instrumentos, definir prioridades operacionais, pactuar formas de cooperação federativa e estabelecer cronogramas, entretanto, não pode paralisar órgãos, esvaziar fiscalização, interromper monitoramento ou abandonar políticas que dão concretude ao texto constitucional.

A doutrina de Sarlet e Fensterseifer (2023) descreve esse fenômeno como vinculação jurídico-constitucional do Estado à proteção ambiental, com impacto sobre omissões administrativas, insuficiência regulatória e execução orçamentária incompatível com a tutela ecológica.

Ou seja, a proteção ambiental depende de planejamento, orçamento e execução, três dimensões que muitas vezes explicam a distância entre a política anunciada e a política entregue. No plano jurídico-administrativo, o planejamento define prioridades, metas e instrumentos, o orçamento transforma a prioridade em capacidade operacional e a execução materializa a atuação estatal por meio de fiscalização, monitoramento, licenciamento, criação de unidades de conservação, regularização fundiária, sanções, embargos, responsabilização e indução econômica.

Sobre isso, Maria Paula Dallari Bucci ensina que políticas públicas devem ser compreendidas como arranjos jurídico-institucionais, em que nelas se coadunam as normas, competências, decisões orçamentárias, formas de coordenação e mecanismos de avaliação (Bucci, 2021). É possível afirmar que a omissão raramente aparece como recusa expressa de proteger. Muitas vezes, ela surge na

redução de equipes, no atraso de concursos, na queda de autos de infração, na paralisação de sistemas de monitoramento, na baixa execução de dotações orçamentárias ou na substituição de planos técnicos por ações episódicas.

A Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, ao disciplinar a cooperação entre União, estados, Distrito Federal e municípios, corroborou com a ideia de gestão ambiental descentralizada, democrática e coordenada, embora a prática demonstre que a repartição de competências só produz resultados quando acompanhada de financiamento, capacidade técnica e integração informacional entre os entes federativos (Brasil, 2011).

Na Amazônia Legal, a região envolve cerca de 60% do território nacional e envolve Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins e parte do Maranhão, reunindo floresta tropical, terras indígenas, unidades de conservação, áreas militares, assentamentos, glebas públicas, cidades de expansão recente e frentes econômicas diversas (IBGE, 2024).

A Constituição trata a Floresta Amazônica brasileira como patrimônio nacional no § 4º do artigo 225, impondo um regime de uso condicionado à preservação ambiental e aos interesses das presentes e futuras gerações. Nesse ínterim, Bertha Becker interpretou a Amazônia como fronteira geopolítica e socioambiental, na qual soberania, desenvolvimento regional, biodiversidade e ordenamento territorial se cruzam em disputas permanentes (Becker, 2004).

A história do desmatamento amazônico mostra que a degradação não decorre de um único fator. Desde os anos 1970, a abertura de rodovias, os incentivos fiscais, a expansão pecuária, os projetos de colonização, a grilagem de terras públicas, a exploração madeireira irregular, a mineração e a fragilidade fundiária moldaram uma dinâmica de ocupação em que derrubar floresta muitas vezes serviu como prova informal de posse e estratégia de valorização patrimonial. Para muitos autores, esse problema está ligado a incentivos econômicos e políticos que variam no tempo, com grande influência da pecuária extensiva, da especulação fundiária e das políticas de infraestrutura, impedindo qualquer leitura puramente comportamental ou localizada do problema (Fearnside, 2005).

A partir de 1988, a Amazônia passou a exigir uma Administração Pública ambiental capaz de unir proteção constitucional, presença territorial e inteligência de dados. O Programa de Monitoramento do Desmatamento da Floresta Amazônica Brasileira por Satélite, conhecido como PRODES, operado pelo INPE desde 1988, tornou-se a principal base oficial para cálculo anual do corte raso na Amazônia Legal, permitindo que o Estado deixasse de atuar exclusivamente por denúncia ou vistoria presencial e incorporasse evidências de sensoriamento remoto à formulação de políticas públicas. Em 2023, por exemplo, a taxa consolidada do PRODES registrou 9.064 km² de desmatamento entre agosto de 2022 e julho de 2023, com queda de 21,8% em relação ao período anterior, que havia alcançado 11.594 km² (Brasil, 2024).

O ponto de transformação mais conhecido nessa trajetória ocorreu em 2004, quando o governo federal criou o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal, o PPCDAm, durante o primeiro governo Luiz Inácio Lula da Silva, após a taxa de desmatamento de 2004 se aproximar de 27,8 mil km². O plano nasceu como arranjo interministerial voltado a coordenar ordenamento fundiário e territorial, monitoramento e controle ambiental, fomento a atividades produtivas sustentáveis e, posteriormente, instrumentos normativos e econômicos (Brasil, 2023).

A primeira fase do PPCDAm, entre 2004 e 2008, concentrou esforços em comando e controle, com uso crescente de imagens de satélite, operações coordenadas entre Ibama, Polícia Federal, Forças Armadas e órgãos estaduais, criação e ampliação de áreas protegidas e medidas de restrição sobre cadeias associadas ao desmatamento. A segunda fase, entre 2009 e 2011, aprimorou o monitoramento e incorporou instrumentos de responsabilização territorial, enquanto a terceira, entre 2012 e 2015, buscou maior integração com fomento produtivo e regularização ambiental. O Ministério do Meio Ambiente registra que, a partir das quatro primeiras fases, o país alcançou redução de 83% no desmatamento entre 2004 e 2012, dado frequentemente apontado como evidência da capacidade estatal de induzir resultados quando há coordenação institucional, fiscalização ativa e metas públicas (Brasil, 2026).

Um dos marcos administrativos dessa fase foi o Decreto nº 6.321, de 21 de dezembro de 2007, que instituiu ações relativas à prevenção, monitoramento e controle do desmatamento no Bioma Amazônia e permitiu a definição de municípios prioritários. A medida alterou a escala da política pública, pois moveu o foco da repressão apenas ao infrator individual para territórios com maior contribuição ao corte raso, permitindo restrições, monitoramento intensivo e pactuação de saídas graduais mediante redução do desmatamento e melhoria do cadastro ambiental. A primeira lista incluiu 36 municípios responsáveis por 47% do desmatamento registrado no período PRODES 2007, demonstrando a tentativa de converter dados espaciais em prioridade administrativa (Brasil, 2007).

O PPCDAm também mostra que política ambiental depende de *learning by doing*, isto é, de aprendizagem institucional baseada em resultados. Quando o Estado combina satélites, presença fiscalizatória, embargo de áreas, responsabilização de cadeias produtivas, criação de unidades de conservação, reconhecimento territorial de povos indígenas e controle de crédito, a política alcança dimensões econômicas e territoriais.

Conforme traz Assunção, Gandour e Rocha (2015), a queda observada a partir de meados dos anos 2000 não pode ser explicada tão-só por variações de preços agrícolas, já que medidas de monitoramento e fiscalização tiveram contribuição para o resultado.

Não obstante, a institucionalização do PPCDAm também mostrou sua vulnerabilidade a mudanças políticas. Entre 2012 e 2018, houve perda de ritmo na redução do desmatamento, e, a partir

de 2019, a fragilização de órgãos ambientais, a queda de operações e a descontinuidade de mecanismos de governança foram apontadas no debate público e judicial como fatores de erosão da política federal (Brasil, 2024).

A quinta fase do PPCDAm, prevista para 2023 a 2027, retomou a lógica interministerial e incorporou diretrizes do Grupo Técnico de Meio Ambiente da Comissão de Transição Governamental de 2022, além de contribuições de ministérios, estados da Amazônia Legal, sociedade civil e academia. Agora, o plano dialoga melhor com a meta de desmatamento zero até 2030, entendida como eliminação do desmatamento ilegal e compensação da supressão legal de vegetação nativa, com reforço dos eixos de atividades produtivas sustentáveis, monitoramento e controle, ordenamento fundiário e territorial, além de instrumentos normativos e econômicos.

Em 2026, a repactuação da quinta fase buscou delinear responsabilidades, indicadores e mecanismos de avaliação, confirmando a tendência de tratar a política de combate ao desmatamento como programa sujeito a métricas, cronogramas e *accountability* administrativa (Brasil, 2026).

Esse percurso apresentado permite compreender que a Administração Pública ambiental brasileira amadureceu quando a proteção da natureza foi convertida em dever constitucional de organização, execução e controle. A trajetória que vai da SEMA de 1973 ao PPCDAm de 2004, e deste à sua quinta fase, mostra uma mudança da proteção pontual de recursos naturais para uma governança ambiental orientada por dados, orçamento, cooperação federativa e controle judicial de omissões.

3. A ADPF 760 E A ADO 54 COMO MARCOS DO CONTROLE JUDICIAL DA OMISSÃO ADMINISTRATIVA AMBIENTAL.

A judicialização da política federal de combate ao desmatamento na Amazônia Legal, na ADPF 760 e na ADO 54, não surgiu como debate sobre preferências ambientais de governo, tampouco como tentativa de substituir a Administração Pública por um desenho judicial de política pública.

A controvérsia chegou ao Supremo Tribunal Federal em um contexto de descontinuidade administrativa, enfraquecimento de órgãos ambientais, queda da fiscalização e crescimento do desmatamento, tendo como eixo a pergunta sobre o que a Constituição permite quando o Poder Público dispõe de política ambiental já formulada, com histórico de resultados, mas reduz sua execução a níveis incompatíveis com o dever de proteção previsto no artigo 225 da Constituição Federal.

Tendo em vista isso, a discussão ganha notoriedade porque a omissão recaía sobre a paralisação ou execução insuficiente de um instrumento federal conhecido, o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal, criado em 2004 e associado à redução

de 83% do desmatamento entre 2004 e 2012, conforme dados do Prodes indicados pelo Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (Brasil, 2026).

A ADPF 760 foi ajuizada, em 2020, por PSB, Rede Sustentabilidade, PDT, PV, PT, PSOL e PCdoB, sob a alegação de lesões graves a preceitos constitucionais decorrentes de atos e omissões da União e de órgãos federais na execução do PPCDAm, enquanto a ADO 54 havia sido proposta pela Rede Sustentabilidade, em 2019, contra omissões atribuídas ao então presidente Jair Bolsonaro e ao então ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, diante do avanço do desmatamento amazônico.

A reunião das ações conferiu ao julgamento um perfil estrutural, pois o STF analisou uma sequência de escolhas públicas com impacto sobre a integridade do bioma, a proteção de povos indígenas, a estabilidade climática, a defesa de unidades de conservação e a própria credibilidade constitucional da Administração ambiental. Logo, a controvérsia moveu o debate da legalidade formal para a efetividade constitucional da ação administrativa, no sentido de verificar se havia um descumprimento dos deveres de prevenção, controle e fiscalização ambiental (Brasil, 2024a).

Essa interpretação dialoga com uma premissa já amadurecida no direito ambiental brasileiro, a de que o artigo 225 da Constituição não autoriza uma Administração neutra diante da degradação ambiental. A norma impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações, vinculando o planejamento, orçamento, fiscalização, responsabilização e transparência, especialmente quando a degradação envolve bioma de relevância ecológica e climática nacional. Diante disso, a proteção constitucional do meio ambiente é um comando jurídico de atuação, com autoridade suficiente para limitar escolhas administrativas incompatíveis com a prevenção de danos irreversíveis (Machado, 2023).

O ponto delicado da ADPF 760 e da ADO 54 esteve na distinção entre discricionariedade administrativa legítima e inexecução constitucionalmente intolerável. Em políticas públicas, o Executivo mantém espaço para definir prioridades, calibrar instrumentos, organizar equipes, selecionar tecnologias de monitoramento e distribuir recursos, pois a Constituição não converte o Judiciário em gestor ordinário da máquina administrativa.

Entretanto, quando a Administração abandona uma política em funcionamento, reduz a fiscalização em território de alta pressão econômica, enfraquece órgãos de controle e tolera aumento de ilícitos ambientais, a margem de escolha encontra o limite do dever de proteção suficiente, expressão que se conecta à proibição de proteção deficiente dos direitos fundamentais. A liberdade administrativa existe dentro da Constituição, não contra ela (Sarlet; Fensterseifer, 2022).

A trajetória do PPCDAm ajuda a compreender por que a omissão analisada pelo STF não foi tratada como simples atraso burocrático. O plano nasceu em 2004, no primeiro governo Lula, após elevação expressiva das taxas de desmatamento no início dos anos 2000, e foi estruturado como

política interministerial, combinando monitoramento por satélite, comando e controle, ordenamento fundiário, restrição de crédito, criação de unidades de conservação e integração federativa.

As fases de 2004 a 2008, 2009 a 2011, 2012 a 2015 e 2016 a 2020 mostraram que o combate ao desmatamento depende de um modelo administrativo capaz de transformar informação em presença fiscalizatória, sanção, embargo, recuperação ambiental e indução econômica. A própria página institucional do Ministério do Meio Ambiente registra a 5ª fase do PPCDAm, de 2023 a 2027, como retomada de uma experiência acumulada, com quatro eixos de atuação, envolvendo atividades produtivas sustentáveis, monitoramento e controle ambiental, ordenamento fundiário e territorial, além de instrumentos normativos e econômicos (Brasil, 2026).

Essa dimensão histórico-administrativa foi necessária considerando que o STF não partiu de uma ideia abstrata de que o governo deve “proteger a Amazônia”, porém, da existência de uma política pública já conhecida, mensurável e vinculada a resultados verificáveis. O Prodes, mantido pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais desde 1988, produz as taxas anuais de desmatamento por corte raso na Amazônia Legal e serve como base para formulação de políticas públicas, reduzindo o espaço para alegações genéricas sobre desconhecimento do problema ou ausência de parâmetros técnicos. Em 2023, a taxa consolidada foi de 9.064 km², queda de 21,8% em relação ao período anterior, mas ainda distante de um quadro de normalidade constitucional diante do histórico de pressão sobre a floresta e das metas assumidas pelo Estado brasileiro (Brasil, 2024b).

O Estado não viola direitos tão-somente quando atua de forma excessiva, invadindo liberdades individuais ou impondo restrições desproporcionais. Ora, também os viola quando deixa de agir em face de riscos conhecidos, mensuráveis e evitáveis. No campo ambiental, essa omissão possui maior gravidade porque os danos tendem à irreversibilidade, alcançam pessoas que sequer participaram das decisões administrativas e atingem gerações futuras, alterando o modo de pensar a responsabilidade pública. A Administração ambiental precisa atuar sob uma racionalidade de prevenção, posto que a reparação posterior raramente recompõe a perda ecológica, cultural e climática produzida pelo desmatamento (Canotilho, 2010).

Na ADPF 760 e na ADO 54, a inexecução do PPCDAm foi interpretada como falha de governança ambiental. A descontinuidade de uma política que havia reduzido o desmatamento em período anterior, somada ao enfraquecimento institucional de Ibama, ICMBio e Funai, indicava um esvaziamento prático do dever constitucional de proteção.

A execução ambiental exige pessoal, tecnologia, logística, presença em campo, capacidade sancionatória e planejamento contínuo, de modo que contingenciamentos e cortes não podem transformar o artigo 225 em promessa sem força administrativa. A Constituição não exige que todo gasto ambiental seja blindado contra escolhas fiscais, não obstante, veda que limitações orçamentárias

sejam usadas como justificativa indiferenciada para desmontar a capacidade estatal de prevenir ilícitos ambientais (Benjamin, 2015).

Por unanimidade, o STF determinou que a União apresentasse plano de ação para prevenção e controle do desmatamento na Amazônia Legal, com metas, cronograma, indicadores e medidas de execução, além de ter determinado providências voltadas à redução do desmatamento em 80% até 2027 e em 100% até 2030, com atenção ao desmatamento ilegal em terras indígenas. Também houve determinação de abertura de créditos extraordinários, com vedação de contingenciamento, e comunicação ao Congresso Nacional para consideração da decisão no processo orçamentário. A Corte, malgrado isso, por maioria, não declarou formalmente o estado de coisas inconstitucional, preferindo reconhecer um processo de reconstitucionalização ainda inconcluso da proteção ambiental amazônica (Brasil, 2024a).

A relatora, ministra Cármen Lúcia, havia votado pela procedência com reconhecimento de estado de coisas inconstitucional, expressão que aproximava o caso da técnica empregada em litígios estruturais nos quais a violação de direitos decorre de falhas persistentes, múltiplos órgãos envolvidos e insuficiência de respostas administrativas tradicionais. A ministra enfatizou a necessidade de execução de um plano com acompanhamento, metas e reconstrução institucional, sustentando que a Administração não pode invocar liberdade política para tornar inoperante o dever de proteção ambiental. Em 2024, a relatora ajustou pontos de seu voto diante de informações sobre mudança de orientação governamental e retomada da política ambiental, mas manteve a compreensão de que a 5ª fase do PPCDAm ainda demandava maior concretude, datas e planejamento para afastar inteiramente o quadro de inconstitucionalidade material (Brasil, 2024a).

Os ministros Edson Fachin e Luiz Fux acompanharam integralmente a relatora, inclusive quanto ao reconhecimento do estado de coisas inconstitucional. A divergência parcial, inaugurada pelo ministro André Mendonça, recusou a declaração formal desse instituto, por entender que não havia pedido expresso nesse sentido e que a Administração preserva margem de organização orçamentária e de gestão. Ainda assim, o voto-vista acompanhou determinações voltadas ao PPCDAm, ao fortalecimento de Ibama, ICMBio e Funai, à adoção de metas e à apresentação de relatórios ao Conselho Nacional de Justiça, reconhecendo a necessidade de compromisso efetivo da União na defesa ambiental (Brasil, 2024a).

O ministro Flávio Dino agregou elemento basilar à decisão ao sugerir a abertura de crédito extraordinário e a notificação do Congresso Nacional, propostas incorporadas pela relatora e seguidas por unanimidade. A preocupação de seu voto residiu na eficácia concreta da ordem judicial, tendo em vista que uma decisão que exige plano de ação sem enfrentar o problema orçamentário tende a converter-se em declaração simbólica. Dino também acompanhou a orientação de não declarar estado

de coisas inconstitucional, por compreender que esse instituto representa um poder extremo do Supremo e deve ser usado com contenção, especialmente quando há mudança fática no quadro administrativo e retomada de políticas públicas. Cristiano Zanin, Nunes Marques, Alexandre de Moraes, Dias Toffoli, Gilmar Mendes e Luís Roberto Barroso também divergiram da relatora só nesse ponto, compondo a maioria que afastou a declaração formal do estado de coisas inconstitucional, sem retirar a força das ordens de execução (Brasil, 2024a).

Logo, a decisão apresenta uma solução intermediária e tecnicamente sofisticada. O STF não afirmou que a Administração Pública perdeu a competência para formular política ambiental, nem assumiu o desenho operacional do combate ao desmatamento, haja vista que a determinação principal recaiu sobre o dever de apresentar e executar plano com metas e instrumentos verificáveis.

Ao mesmo tempo, a Corte recusou uma visão deferente ao ponto de permitir que a política ambiental fosse tratada como escolha política imune ao controle judicial. A discricionariedade, nesse desenho, permanece como espaço de escolha racional dentro de parâmetros constitucionais em detrimento de uma autorização para omitir-se diante de danos ambientais crescentes. A velha fórmula da separação de poderes, quando transportada para o constitucionalismo ambiental, exige cooperação institucional e responsabilidade compartilhada (Barroso, 2023).

Essa compreensão se aproxima da ideia de judicial *review* voltado à *accountability* pública. O controle judicial não precisa substituir o administrador para ser relevante, pois pode exigir motivação, planejamento, indicadores, transparência, orçamento mínimo e prestação periódica de informações, preservando a deliberação administrativa enquanto impede a erosão dos comandos constitucionais. Em matéria ambiental, esse modelo ganha notoriedade porque a assimetria entre dano e resposta estatal é intensa, já que a floresta destruída não retorna ao estágio anterior por recomposição contábil, e os impactos sobre clima, povos indígenas, biodiversidade e segurança hídrica ultrapassam fronteiras estaduais e ciclos eleitorais (Mendes; Branco, 2024).

A separação de poderes não pode ser invocada como cláusula de imunidade para políticas ambientais regressivas. A Constituição de 1988 desenhou uma Administração vinculada a direitos, princípios e deveres prestacionais, de modo que a execução ambiental integra o conteúdo jurídico da governança pública. Nesse prisma, o Executivo define meios, prioridades operacionais e estratégias sem negar o fim constitucional de proteger o meio ambiente ecologicamente equilibrado, maiormente quando há tecnologia estatal de monitoramento, órgãos especializados, plano interministerial e dados públicos demonstrando a trajetória da degradação.

A discricionariedade exige justificação pública, coerência técnica e compatibilidade com a prevenção, visto que as escolhas administrativas que conduzem à proteção insuficiente violam a legalidade constitucional em seu sentido material (Di Pietro, 2024).

As consequências jurídicas da decisão são impactantes para toda a Administração Pública ambiental brasileira. A primeira delas é a afirmação de que políticas ambientais instituídas, especialmente aquelas com base técnica e histórico de resultados, não podem ser desmontadas por omissão silenciosa, sem motivação, sem alternativa equivalente e sem preservação do nível de proteção exigido pela Constituição.

Isso não impede revisões, reformulações ou substituições, exigindo que a mudança mantenha capacidade real de prevenção e controle, sob pena de violar a vedação ao retrocesso ambiental.

A noção de *non regression*, trabalhada no direito ambiental comparado e no constitucionalismo ecológico, corrobora com uma perspectiva adequada para o caso, em que retrocesso administrativo pode ocorrer pela revogação explícita de normas e pelo esvaziamento de sua execução (Prieur, 2012).

A segunda consequência está na centralidade do planejamento como dever jurídico. Depois da ADPF 760 e da ADO 54, planos ambientais federais não podem ser vistos como documentos políticos sem consequências normativas, especialmente quando coadunam metas, indicadores, competências institucionais e mecanismos orçamentários. O plano ambiental passa a atuar como ponte entre Constituição e Administração, permitindo que o controle judicial verifique se a ação estatal possui cronograma, órgãos responsáveis, fontes de financiamento, critérios de acompanhamento e publicidade.

Essa consequência alcança as políticas de combate a queimadas, proteção do Cerrado, gestão de unidades de conservação, fiscalização de garimpo ilegal, regularização fundiária e monitoramento climático (Wedy, 2021).

A terceira consequência é orçamentária, considerando que a decisão mostrou que a proteção ambiental exige compatibilidade entre discurso institucional e alocação de recursos, pois metas sem orçamento produzem uma constitucionalidade aparente. Ao determinar abertura de créditos extraordinários e vedação de contingenciamento, o STF indicou que a execução da política ambiental pode exigir tratamento financeiro próprio quando estiver em jogo a tutela de direitos fundamentais, a prevenção de danos irreversíveis e o cumprimento de comandos constitucionais.

Essa questão introduz um parâmetro de controle, segundo o qual cortes e bloqueios não podem anular a capacidade mínima dos órgãos ambientais. Nesse aspecto, a decisão dialoga com a ideia de que o orçamento público é instrumento de realização constitucional, e não simples técnica contábil neutra (Torres, 2014).

A quarta consequência envolve a reconstrução institucional dos órgãos ambientais. Ibama, ICMBio e Funai aparecem no julgamento como estruturas administrativas indispensáveis à proteção

da Amazônia, afastando a visão de que a política ambiental se atém a atos normativos gerais ou campanhas de conscientização.

O combate ao desmatamento depende de servidores, sistemas de inteligência, cooperação com Polícia Federal e órgãos estaduais, autos de infração, embargos, responsabilização de cadeias econômicas e presença estatal em áreas de conflito fundiário. Quando esses órgãos sofrem redução de capacidade, a omissão é perceptível na queda de fiscalização, na demora de respostas e na tolerância prática com ilícitos ambientais (Capelli, 2020).

A quinta consequência diz respeito à participação e à transparência. A 5ª fase do PPCDAm, conforme informação institucional do Ministério do Meio Ambiente, foi construída a partir de diálogo com sociedade civil, academia, estados da Amazônia Legal e membros da sociedade civil organizada, o que deixa claro a ideia de que a execução ambiental deve ocorrer sob controle social e com dados públicos (Brasil, 2026).

Em litígios estruturais ambientais, a legitimidade da decisão judicial depende de mecanismos que permitam acompanhamento contínuo, correção de rotas e acesso à informação, pois o problema raramente se encerra com a publicação do acórdão. A vinculação entre plano, indicadores e prestação de contas aproxima a decisão de uma governança ambiental orientada por evidências, evitando o voluntarismo judicial e a opacidade administrativa.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o desenvolvimento do presente trabalho, foi possível compreender que a Administração Pública ambiental não pode ser pensada exclusivamente como estrutura burocrática responsável por editar normas, criar órgãos ou formular planos. Em matéria de combate ao desmatamento, a proteção constitucional do meio ambiente exige atuação real, continuidade institucional, execução orçamentária, fiscalização permanente e capacidade de resposta diante de danos conhecidos e mensuráveis.

A omissão administrativa, quando atinge esse campo, possui dimensão constitucional, pois compromete direitos coletivos, interesses intergeracionais e a própria autoridade normativa do artigo 225 da Constituição Federal.

A interpretação da ADPF 760 e da ADO 54 deixa claro que o Supremo Tribunal Federal passou a tratar a inexecução de políticas ambientais como problema jurídico submetido ao controle de constitucionalidade, sem, contudo, transformar o Judiciário em gestor direto da política pública.

A decisão afirma que a separação de poderes não impede a jurisdição constitucional de exigir planos, metas, indicadores, orçamento e prestação de contas quando a Administração Pública se afasta

de deveres ambientais mínimos. A discricionariedade administrativa permanece, mas não pode servir de abrigo para a paralisação de políticas indispensáveis à proteção da Amazônia Legal.

A partir daí, o estudo mostra que o PPCDAm se vincula à prevenção e ao controle do desmatamento em território de especial proteção constitucional, passando a integrar o campo dos deveres administrativos de proteção ambiental. Sua execução insuficiente, sua descontinuidade ou seu esvaziamento prático podem produzir proteção deficiente, sobretudo quando acompanhados de redução da fiscalização, fragilização institucional e ausência de planejamento.

REFERÊNCIAS

ASSUNÇÃO, Juliano; GANDOUR, Clarissa; ROCHA, Romero. **Deforestation slowdown in the Brazilian Amazon: prices or policies?** Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2015.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**. 12. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

BECKER, Bertha K. **Amazônia: geopolítica na virada do III milênio**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

BENJAMIN, Antonio Herman. **Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição brasileira**. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 9 maio 2026.

BRASIL. **Decreto nº 6.321, de 21 de dezembro de 2007**. Dispõe sobre ações relativas à prevenção, monitoramento e controle de desmatamento no Bioma Amazônia. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6321.htm. Acesso em: 9 maio 2026.

BRASIL. **Decreto nº 73.030, de 30 de outubro de 1973**. Cria, no âmbito do Ministério do Interior, a Secretaria Especial do Meio Ambiente. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1973. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-73030-30-outubro-1973-421650-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 9 maio 2026.

BRASIL. Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. **PRODES: taxa consolidada de desmatamento na Amazônia em 2022/2023 é de 9.064 km²**. São José dos Campos: INPE, 2024b. Disponível em: <https://www.gov.br/inpe/pt-br/assuntos/ultimas-noticias/taxa-consolidada-de-desmatamento-na-amazonia-em-2022-2023-e-de-9-064-km2>. Acesso em: 9 maio 2026.

BRASIL. **Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011**. Fixa normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativa à proteção ambiental. Brasília, DF: Presidência da

República, 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm. Acesso em: 9 maio 2026.

BRASIL. **Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007**. Dispõe sobre a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11516.htm. Acesso em: 9 maio 2026.

BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação. Brasília, DF: Presidência da República, 1981. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 9 maio 2026.

BRASIL. **Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989**. Cria o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. Brasília, DF: Presidência da República, 1989. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7735.htm. Acesso em: 9 maio 2026.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. **Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal, PPCDAm, 5ª fase, 2023-2027**. Brasília, DF: MMA, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/controle-ao-desmatamento-queimadas-e-ordenamento-ambiental-territorial/controle-do-desmatamento-1/amazonia-ppcdam-1/5a-fase-ppcdam.pdf>. Acesso em: 9 maio 2026.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. **PPCDAm: Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal**. Brasília, DF: MMA, 2026. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/controle-ao-desmatamento-queimadas-e-ordenamento-ambiental-territorial/controle-do-desmatamento-1/amazonia-ppcdam-1>. Acesso em: 9 maio 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão n. 54/DF**. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Brasília, DF: STF, 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5757017>. Acesso em: 9 maio 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 760/DF e Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão n. 54/DF**. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Redator para o acórdão: Ministro André Mendonça. Tribunal Pleno. Julgamento concluído em 14 mar. 2024. Brasília, DF: STF, 2024. Disponível em: <https://jusclima2030.jfrs.jus.br/wp-content/uploads/2024/07/STF-ADPF-760-integra-acordao-1-2.pdf>. Acesso em: 9 maio 2026.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Método e aplicações da abordagem direito e políticas públicas. **Revista Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 3, p. 791-832, 2019.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. O princípio da sustentabilidade como princípio estruturante do direito constitucional. **Revista de Estudos Politécnicos**, Barcelos, v. 8, n. 13, p. 7-18, 2010.

CAPELLI, Silvia. Direito ambiental, políticas públicas e dever estatal de fiscalização. In: LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo; SILVEIRA, Paula Galbiatti (org.). **Estado de Direito Ambiental**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 37. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

FEARNSIDE, Philip M. **Deforestation in Brazilian Amazonia**: history, rates, and consequences. *Conservation Biology*, Hoboken, v. 19, n. 3, p. 680-688, 2005.

IBGE. **Amazônia Legal**. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2024. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/cartas-e-mapas/mapas-regionais/15819-amazonia-legal.html>. Acesso em: 9 maio 2026.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2023.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 19. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2024.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**. 12. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

PRIEUR, Michel. **O princípio da proibição de retrocesso ambiental**. In: BRASIL. Senado Federal. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle. *O princípio da proibição de retrocesso ambiental*. Brasília, DF: Senado Federal, 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de direito ambiental**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de direito ambiental**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário**: o orçamento na Constituição. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

WEDY, Gabriel. **Litígios climáticos**: de acordo com o direito brasileiro, norte-americano e alemão. Salvador: JusPodivm, 2021.

ZANINI, Pedro Henrique Fabri; PEREIRA, Alexandre Wallace; PEREIRA, Raquel da Silva. Cidades sustentáveis e a agenda ambiental na administração pública brasileira. **Journal on Innovation and Sustainability RISUS**, v. 14, n. 2, p. 4-19, 2023.