Anais do Congresso Brasileiro de Iniciação Científica
(https://periodicos.unisanta.br/COB)

ISSN 2317-1316

DIREITO AMBIENTAL COMO DIREITO FUNDAMENTAL AUTÔNOMO: O ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL NA ADPF 760

ENVIRONMENTAL LAW AS AN AUTONOMOUS FUNDAMENTAL RIGHT: THE UNCONSTITUTIONAL STATE OF AFFAIRS IN ADPF 760

Guilherme Mussi Franco, Lígia Maria Comis Dutra
Universidade Santa Cecília, Faculdade de Direito
E-mail para contato: gf248069@alunos.unisanta.br

RESUMO – Contextualização: a Constituição Federal de 1988 assegura o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e impõe ao Poder Público o dever de protegê-lo. Problema: no julgamento conjunto da ADO 54 e da ADPF 760, o Supremo Tribunal Federal reconheceu falhas estruturais na proteção da Amazônia Legal, mas afastou a declaração de estado de coisas inconstitucional (ECI). Objetivo: analisar a compatibilidade dos fundamentos utilizados para afastar o ECI com o quadro fático e institucional reconhecido no julgamento. Metodologia: adota-se abordagem qualitativa, com pesquisa bibliográfica e documental, pelo método dedutivo e estudo de caso. Resultados: verificou-se o reconhecimento de deterioração institucional, insuficiência das políticas ambientais e necessidade de atuação coordenada entre diferentes órgãos e entes. Conclusão: o quadro reconhecido pelo STF permite sustentar a possibilidade jurídica de aplicação do ECI diante de falha estatal sistêmica e prolongada na proteção ambiental.

Palavras-chave: Meio Ambiente; Estado de Coisas Inconstitucional; Amazônia Legal; Supremo Tribunal Federal; Direitos Fundamentais.

ABSTRACT – Context: the 1988 Federal Constitution guarantees the right to an ecologically balanced environment and imposes on the Public Authorities the duty to protect it. Problem: in the joint judgment of ADO 54 and ADPF 760, the Federal Supreme Court recognized structural failures in the protection of the Legal Amazon, but rejected the declaration of an unconstitutional state of affairs (USoA). Objective: to analyze the compatibility of the grounds adopted to reject the USoA with the factual and institutional framework recognized in the judgment. Methodology: a qualitative approach is adopted, based on bibliographic and documentary research, using the deductive method and a case study. Results: the study identified the recognition of institutional deterioration, insufficient environmental policies, and the need for coordinated action among different public bodies and governmental entities. Conclusion: the framework recognized by the Supreme Court supports the legal possibility of applying the USoA in the face of a systemic and prolonged state failure in environmental protection.

Keywords: Environment; Unconstitutional State of Affairs; Legal Amazon; Federal Supreme Court; Fundamental Rights.

ISSN 2317-1316

1. INTRODUÇÃO

A Amazônia Legal é um dos principais patrimônios ambientais do Brasil, com papel fundamental na regulação climática, mas tem sido historicamente marcada por elevadas taxas de desmatamento — um dos maiores desafios à efetividade da proteção ambiental no país.

Após anos de crescimento, a taxa de desmatamento da Amazônia Legal ultrapassou, em 2004, 27 mil km², a segunda maior medição desde a criação do Projeto Prodes (INPE, 2005).

Foi nesse contexto que o Governo Federal instituiu o Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia (PPCDAm), destinado a prevenir e controlar a supressão da cobertura florestal (Brasil, 2004).

O cenário político-ambiental que antecedeu a propositura da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n.º 760 caracterizou-se por um severo processo de enfraquecimento das estruturas de fiscalização do Estado, refletido na queda drástica da aplicação de sanções administrativas contra crimes ambientais.

Entre 2019 e 2020, as autuações do Ibama registraram declínios históricos, atingindo o menor patamar de autos de infração desde 2004. Especificamente no bioma amazônico, a fragilização fiscalizatória culminou em uma queda de 72% nas multas ambientais nos primeiros meses da pandemia de COVID-19, estabelecendo a menor taxa de autuações em uma década, mesmo sob forte pressão de desflorestamento (Vale et al., 2020).

Em contrapartida, o desmatamento na Amazônia Legal apresentou novo aumento, atingindo 9.762 km² entre agosto de 2018 e julho de 2019, o que representou crescimento de quase 30% em relação ao período anterior (Senado Federal, 2019).

De acordo com Relatório de Auditoria Anual de Contas do MMA de 2019 (2020), entre 2016 e 2019, a dotação para os principais programas temáticos de proteção (Mudança do Clima, Biodiversidade e Qualidade Ambiental) sofreu corte de quase 90%, reduzindo-se de R$ 175 milhões para R$ 20 milhões.

A baixa execução orçamentária agravou esse quadro, operando paralelamente à paralisação de fundos cruciais, como o Fundo Clima e o Fundo Amazônia (Araújo, 2020).

ISSN 2317-1316

Diante desse cenário, partidos políticos propuseram a ADPF 760, requerendo a execução satisfatória do PPCDAm diante da alegada omissão do Poder Executivo Federal (STF, 2020).

No julgamento conjunto com a ADO 54, o STF reconheceu falhas estatais relevantes na proteção da Amazônia e determinou medidas de enfrentamento do desmatamento.

Não obstante, o Tribunal, por maioria, rejeitou a declaração do estado de coisas inconstitucional, instituto que confere ao Judiciário instrumentos mais amplos de supervisão sobre políticas públicas marcadas por violação estrutural de direitos.

A relevância da análise reside, portanto, em verificar se os fundamentos utilizados para afastar o ECI correspondem ao quadro fático e institucional reconhecido no próprio julgamento.

A escolha do caso justifica-se, ainda, porque o julgamento conjunto da ADO 54 e da ADPF 760 constitui importante precedente para delimitar a possibilidade de utilização do ECI em matéria ambiental, especialmente diante do reconhecimento, pelo próprio Supremo Tribunal Federal, de falhas estruturais e da necessidade de atuação coordenada do Poder Público.

O objetivo geral do estudo é analisar, a partir do julgamento conjunto da ADO 54 e da ADPF 760 pelo Supremo Tribunal Federal, se os fundamentos utilizados pela maioria para afastar o estado de coisas inconstitucional são compatíveis com o quadro fático e institucional reconhecido no próprio julgamento, considerando o reconhecimento do meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental e a possibilidade de aplicação do instituto à sua proteção.

De forma específica, pretende-se: (i) examinar os pressupostos do estado de coisas inconstitucional e sua aplicação pelo STF; (ii) analisar os fundamentos apresentados pelo Ministro André Mendonça para afastar o instituto e confrontá-los com o quadro fático e institucional reconhecido no julgamento; e (iii) avaliar se a natureza fundamental, estrutural, difusa e continuada da violação ao direito ambiental permite o reconhecimento do ECI em matéria ambiental.

2. MATERIAIS E MÉTODOS

ISSN 2317-1316

O objetivo geral do estudo é analisar, a partir do julgamento conjunto da ADO 54 e da ADPF 760 pelo Supremo Tribunal Federal, se os fundamentos utilizados pela maioria para afastar o estado de coisas inconstitucional são compatíveis com o quadro fático e institucional reconhecido no próprio julgamento, considerando o reconhecimento do meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental e a possibilidade de aplicação do instituto à sua proteção.

De forma específica, pretende-se: (i) examinar os pressupostos do estado de coisas inconstitucional e sua aplicação pelo STF; (ii) analisar os fundamentos apresentados pelo Ministro André Mendonça para afastar o instituto e confrontá-los com o quadro fático e institucional reconhecido no julgamento; e (iii) avaliar se a natureza fundamental, estrutural, difusa e continuada da violação ao direito ambiental permite o reconhecimento do ECI em matéria ambiental.

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

3.1. O DIREITO AMBIENTAL COMO DIREITO FUNDAMENTAL AUTÔNOMO

A Constituição Federal de 1988 inovou ao consagrar o meio ambiente como direito de todos e dever do Estado e da coletividade. Esse reconhecimento confere ao meio ambiente um regime jurídico próprio, baseado não apenas em normas protetivas fragmentadas, mas em uma "ordem pública ambiental", marcada por direitos e deveres de caráter relacional (Benjamin, 2008).

A evolução do Direito Ambiental brasileiro pode ser compreendida em três fases: fragmentária-instrumental, sistemático-valorativa e de constitucionalização da proteção ambiental. A primeira corresponde ao período anterior à Lei nº 6.938/1981, caracterizado pela proteção fragmentada dos recursos naturais, orientada predominantemente por interesses econômicos e utilitaristas. A segunda tem como marco a Política Nacional do Meio Ambiente, que sistematizou a proteção ecológica e reconheceu o meio ambiente como bem jurídico autônomo (Sarlet; Fensterseifer, 2021).

ISSN 2317-1316

A terceira fase foi inaugurada pela Constituição Federal de 1988, especialmente pelo art. 225, que elevou a proteção ambiental ao plano constitucional e reconheceu o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental.

Para Sarlet e Fensterseifer (2021), essa constitucionalização representou verdadeira virada ecológica, conferindo ao direito ambiental autonomia normativa.

Nessa linha, o Ministro Celso de Mello, na ADI 3.540, consignou que o Direito Ambiental se trata de direito de 3ª geração, que assiste a todo gênero humano, incumbindo ao Estado defendê-lo em benefício dessa e das próximas gerações.

3.2. O ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL EM MATÉRIA AMBIENTAL

O Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) tem origem no direito constitucional colombiano, reconhecido pela Corte Constitucional da Colômbia no julgamento da Sentencia de Unificación (SU) n. 559 (Colômbia. CCC, 1997).

No Brasil, a categoria foi recepcionada pelo STF na ADPF 347, ocasião em que a Corte reconheceu o ECI no sistema penitenciário, diante da violação massiva e persistente de direitos da população carcerária (STF, 2023).

Segundo Carlos Alexandre de Azevedo Campos (2015), o reconhecimento do ECI pressupõe quatro elementos concomitantes: a) violação massiva e generalizada de direitos fundamentais; b) omissões reiteradas e persistentes das autoridades públicas; c) necessidade de medidas destinadas a uma pluralidade de órgãos estatais; e d) potencial de judicialização em massa das demandas, com significativo congestionamento da atividade jurisdicional.

No julgamento conjunto da ADO 54 e da ADPF 760, a controvérsia quanto ao reconhecimento desse instituto concentrou-se justamente na presença desses pressupostos, especialmente nos requisitos relacionados à existência de omissões reiteradas e persistentes e à necessidade de atuação de uma pluralidade de órgãos.

Antes de passarmos à análise do ECI no julgamento conjunto da ADPF 760 e da ADO 54, é relevante observar o julgamento da ADPF 708, no qual o Ministro Luís Roberto Barroso

ISSN 2317-1316

fez referência à possibilidade de caracterização de um Estado de Coisas Inconstitucional no contexto da crise climática brasileira.

Trata-se de importante antecedente para a presente análise, pois demonstra que a utilização do ECI em matéria ambiental não é incompatível, em abstrato, com a proteção constitucional do meio ambiente, devendo sua incidência ser examinada a partir da configuração concreta de uma violação estrutural.

3.3. O JULGAMENTO CONJUNTO DA ADO 54 E DA ADPF 760

A ADPF 760, processada conjuntamente com a ADO 54, foi ajuizada para combater a política de desmonte ambiental na Amazônia Legal, denunciando a omissão do Poder Público e requerendo medidas estruturantes de proteção do bioma, fortalecimento institucional dos órgãos ambientais e retomada imediata do PPCDAm.

No julgamento, ainda que a Ministra Relatora Cármen Lúcia tenha defendido o reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional, o Plenário, por maioria, não reconheceu a ocorrência do instituto em relação à política ambiental na Amazônia Legal, optando por reconhecer a existência de falhas estruturais e determinar que o Governo Federal assuma um "compromisso significativo" (*meaningful engagement*) no combate ao desmatamento ilegal.

Por unanimidade, a Corte julgou parcialmente procedentes os pedidos, impondo à União e às entidades competentes a apresentação, em 60 dias, de plano de execução efetiva do PPCDAm, além de plano de fortalecimento institucional dos órgãos ambientais, com dotação orçamentária, liberação de recursos do Fundo Amazônia e ampliação de pessoal.

O ponto central para a análise está na fundamentação utilizada pelo Ministro André Mendonça para afastar o ECI: embora reconheça a gravidade do problema e a necessidade de medidas estruturais, o voto-vista entendeu que a petição inicial não teria demonstrado suficientemente a omissão reiterada e persistente das autoridades públicas nem a necessidade de atuação conjunta de uma pluralidade de órgãos, sobretudo porque a demanda teria concentrado a responsabilização em autoridades específicas e em período temporal restrito.

ISSN 2317-1316

Esse fundamento, contudo, pode ser confrontado com o próprio quadro reconhecido no julgamento, uma vez que a crise ambiental amazônica não decorre de atuação isolada, mas da combinação prolongada de falhas de fiscalização, redução de recursos, desestruturação de políticas públicas, inexecução orçamentária e enfraquecimento institucional.

O próprio Ministro André Mendonça reconhece ser "virtualmente impossível" solucionar o desmatamento ilegal na Amazônia Legal sem ordens estruturais dirigidas a diferentes órgãos e entes federativos, o que evidencia a natureza estrutural da controvérsia e a necessidade de atuação coordenada do Poder Público.

Merece atenção, ainda, o requisito relacionado ao potencial de judicialização: por se tratar de controle concentrado, a própria natureza do processo permite uma visão macro jurídica de problemas constitucionais que ultrapassam relações individuais.

Assim, embora o voto de André Mendonça utilize a ausência de demonstração suficiente dos pressupostos processuais para afastar o ECI, os elementos reconhecidos no próprio julgamento permitem sustentar que a situação apresenta, materialmente, violação ampla e persistente de direito fundamental, pluralidade de agentes e necessidade de medidas estruturais.

A partir dessa perspectiva, o *meaningful engagement* não afasta necessariamente a possibilidade de reconhecimento do ECI, pois a adoção de uma técnica menos intensa de intervenção judicial pode ser compreendida como opção quanto à forma de tutela, e não como demonstração de que inexistiria uma situação estrutural. Ao contrário, a extensão das determinações impostas pelo próprio Tribunal — envolvendo execução do PPCDAm, fortalecimento institucional, recursos orçamentários e diferentes órgãos — revela que a controvérsia demandava atuação judicial diferenciada.

No caso, o Ministro André Mendonça também apontou que a declaração do ECI não constava como pedido expresso, mas apenas como fundamento argumentativo da ADPF 760; essa questão, contudo, não esgota a controvérsia, pois a possibilidade de reconhecimento do instituto deve ser examinada principalmente à luz de seus pressupostos materiais e do caráter estrutural da tutela ambiental, sem prejuízo de que o princípio da congruência exija correspondência entre a decisão judicial e os limites objetivos da demanda.

ISSN 2317-1316

Da análise do voto-vista do Ministro André Mendonça, verificou-se que o principal fundamento para afastar o Estado de Coisas Inconstitucional não residiu na inexistência de uma crise ambiental estrutural, mas na compreensão de que a petição inicial não teria demonstrado adequadamente a presença dos requisitos relativos à omissão reiterada e persistente e à atuação conjunta de uma pluralidade de órgãos.

Constatou-se, contudo, que o próprio julgamento reconheceu a existência de falhas institucionais, administrativas e orçamentárias de natureza multifacetada, bem como a necessidade de atuação coordenada de diferentes órgãos e entes federativos.

Verificou-se, ainda, uma tensão entre o fundamento utilizado para afastar o ECI e a própria solução adotada pelo Tribunal, uma vez que as medidas estruturais determinadas no julgamento pressupõem justamente a atuação articulada de diferentes estruturas estatais para o enfrentamento do desmatamento.

Por fim, constatou-se que a opção pelo *meaningful engagement* não elimina a possibilidade jurídica de reconhecimento do ECI em matéria ambiental, permitindo sustentar que, diante do quadro fático reconhecido no julgamento, estavam presentes elementos suficientes para defender a incidência do instituto.

4. CONCLUSÃO

O julgamento conjunto da ADO 54 e da ADPF 760 não afasta, em termos jurídicos, a possibilidade de reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional em matéria ambiental. Embora o STF tenha rejeitado sua declaração no caso concreto, o principal fundamento utilizado pelo Ministro André Mendonça — a insuficiente demonstração, na petição inicial, da omissão reiterada e persistente e da atuação de uma pluralidade de órgãos — pode ser confrontado com o próprio quadro fático e institucional reconhecido no julgamento. Conclui-se, assim, que a natureza difusa e indisponível do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, somada ao caráter estrutural, continuado e multifatorial da violação, permite sustentar a possibilidade de utilização do Estado de Coisas Inconstitucional para a tutela ambiental. O *meaningful engagement* adotado pelo STF constitui uma alternativa de tutela, mas não demonstra, por si só, a incompatibilidade do ECI com a matéria ambiental.

ISSN 2317-1316

5. DECLARAÇÃO DE USO DE IA

Não foram utilizadas ferramentas de IA no desenvolvimento desse artigo.

6. REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Suely. *(In)execução dos recursos orçamentários do MMA – Administração Direta: esvaziamento das políticas públicas ambientais por não aplicação de recursos*. Brasília: Observatório do Clima, 9 set. 2020.

BENJAMIN, Antônio Herman V. *O meio ambiente na Constituição Federal de 1988*. Informativo Jurídico da Biblioteca Ministro Oscar Saraiva, Brasília, v. 19, n. 1, p. 37-80, jan./jun. 2008. Disponível em: https://ibira.stj.jus.br/Record/rvbi-05353. Acesso em: 17 ago. 2026.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Secretaria Federal de Controle Interno. *Relatório de avaliação: Secretaria Executiva – Ministério do Meio Ambiente: exercício 2019*. Brasília, DF: CGU, 21 jul. 2020. Projeto de Auditoria nº 815084. Disponível em: https://auditoria.cgu.gov.br/. Acesso em: 23 ago. 2026.

BRASIL. Decreto de 3 de julho de 2003. Institui Grupo Permanente de Trabalho Interministerial para os fins que especifica e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2003. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/dnn/2003/dnn9922.htm. Acesso em: 25 ago. 2026.

BRASIL. Senado Federal. Comissão de Meio Ambiente. *Avaliação da Política Nacional sobre Mudança do Clima: relatório consolidado*. Brasília, DF: Senado Federal, 2019.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. *Da inconstitucionalidade por omissão ao Estado de coisas inconstitucional*. 2015. 249 f. Tese (Doutorado em Direito Civil Constitucional; Direito da Cidade; Direito Internacional e Integração Econômica; Direi) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

CASIMIRO, Matheus; DA CUNHA FRANÇA, Eduarda Peixoto. *A banalização do estado de coisas inconstitucional e o futuro das ações estruturais no Supremo Tribunal Federal*. Revista Eletrônica de Direito Processual, v. 26, n. 1, 2025.

COLÔMBIA. Corte Constitucional Colombiana (CCC). SU-559/97. *Sentencia de Unificación n. 559.06 de novembro de 1997*. Disponível em:

ISSN 2317-1316

https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/SU559-97.htm. Acesso em: 19 ago. 2026.

INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS (INPE). *Amazônia Legal-Prodes (Desmatamento): Incremento anual do desmatamento-Shapefile (2008/2025).* 2026. Disponível em: https://terrabrasilis.dpi.inpe.br/geonetwork/srv/eng/catalog.search#/metadata/a5220c18-f7fa-4e3e-b39b-feeb3ccc4830 Acesso em: 24 ago. 2026.

NERI, B. G. *ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL E LITÍGIO ESTRUTURAL: A CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS SOB UMA PERSPECTIVA DIALÓGICA*. REVISTA PARADIGMA, [S. l.], v. 27, n. 1, 2018. Disponível em: https://revistas.unaerp.br/paradigma/article/view/856. Acesso em: 25 ago. 2026.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Curso de Direito Ambiental*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 760.* Relatora: Min. Cármen Lúcia. Redator do acórdão: Min. André Mendonça. Tribunal Pleno. Julgado em 14 mar. 2024. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, n. 122, p. 1-867, 26 jun. 2024.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 708.* Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Tribunal Pleno. Julgado em 4 jul. 2022.

VALE, Mariana M. et al. The COVID-19 pandemic as an opportunity to weaken environmental protection in Brazil. Biological conservation, v. 255, p. 108994, 2021.