



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL DA REPÚBLICA – 3ª REGIÃO

Ofício PRR3^a/GAB-JLBL nº 480/2021
(Etiqueta: PRR3^a-00010386/2021)

São Paulo, 07 de abril de 2021.

Referência: Ofício 4^aCCR nº 102/2021 (PGR-00089036/2021)

Senhor Coordenador,

Cumprimentando-o, venho, à presença de Vossa Excelência, em resposta ao ofício em epígrafe, e atendendo à solicitação contida em tal expediente, oferecer este breve parecer, em que analiso, na condição de Coordenador do GT Qualidade do Ar, a importância das providências reclamadas para a proteção do meio ambiente e da saúde, em especial pela melhoria da qualidade do ar, bem como os possíveis encaminhamentos a serem dados à representação efetuada pelo Instituto Alana ao Ministério Público Federal (PGR-00084797/2021).

A Vossa Excelência o Senhor Doutor
JULIANO BAIOCCHI VILLA-VERDE DE CARVALHO
Subprocurador-Geral da República
Coordenador da 4^a Câmara de Coordenação e Revisão
Procuradoria Geral da República
Brasília – DF

Com cópia aos
Excelentíssimos Senhores
MEMBROS DA 4^a CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO

Como se lê do documento em referência, trata-se de representação formulada “*com o objetivo de garantir a retomada dos trabalhos do PrevFogo, SISAM e VIGIAR, de modo a contribuir para a estruturação do sistema efetivo de proteção e prevenção do combate aos incêndios florestais, com execução de ações integradas pelos órgãos competentes visando zelar e promover os direitos fundamentais de crianças e adolescentes, com absoluta prioridade, à vida, à saúde, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, que necessariamente perpassa pela qualidade do ar e o fim da poluição advinda de incêndios florestais*”.

Como pedra de toque para arguição das referidas ofensas a preceitos fundamentais, a representante invoca as regras constitucionais da absoluta prioridade da proteção estatal devida aos direitos e interesses de crianças e adolescentes, inscrita no artigo 227, *caput*, da Constituição Federal, bem como a que prevê o dever geral do Estado de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações, contida no *caput* do artigo 225 da mesma Carta.

Argumenta-se, em alentada e compreensiva exposição dos fatos e fundamentos jurídicos implicados, que as múltiplas violações a direitos fundamentais ocasionadas pela intensificação, nos últimos anos, de queimadas e incêndios florestais em grandes extensões do território nacional resultariam de sistemático comportamento omissivo do Poder Público Federal na condução de políticas públicas já existentes (ou legalmente previstas) e destinadas justamente – de forma mais ou menos direta – a prevenir ou combater a ocorrência de fogo em áreas de vegetação.

Sustenta-se, ainda, na representação, não se esgotarem os impactos das queimadas apenas sobre a deterioração da qualidade do ar e prejuízos à saúde da população, posto que o aumento do desmatamento e os efeitos das mudanças climáticas – fenômenos umbilicalmente ligados às queimadas – também agregam, por sua vez, novas violações aos direitos à vida, saúde, alimentação, acesso irrestrito à água potável, meio ambiente equilibrado, especialmente em relação a crianças e adolescentes.

A ilustrar os impactos que o recrudescimento do fogo em áreas de

floresta vêm causando ao ambiente e à saúde da população, a representante cita o relatório¹ recentemente publicado pelo Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (Ipam), Instituto de Estudos para Políticas de Saúde (Ieps) e Human Rights Watch, no qual se conclui – a partir de análises estatísticas de dados oficiais sobre internações hospitalares, desmatamento, focos de calor e qualidade do ar – que as queimadas na Amazônia brasileira ocorridas ao longo dos anos de 2019 e 2020 deram causa a um total de quase 7 mil dias de internações hospitalares, tendo sido calculado em três dias o tempo médio da assistência hospitalar demandada nesses casos.

Ainda segundo o relatório, apenas no ano de 2019, ao menos 2.195 pessoas foram internadas por doenças respiratórias decorrentes da fumaça proveniente das queimadas na região amazônica, sendo que, desse total, 467 foram internações de bebês com menos de um ano de vida, e outros 1.080, de idosos com mais de 60 anos.

Ademais, como bem apontado na representação (p. 47), não se poderia tratar a abrangência de tais impactos como sendo circunscrita ao âmbito local das áreas específicas onde se dão as queimadas (Amazônia e Pantanal), uma vez que é amplamente reconhecido pela ciência o enorme potencial de dispersão espacial desses poluentes atmosféricos, capazes de se deslocar, em grandes massas, por centenas de quilômetros, até mesmo alcançando estados muito distantes daqueles em que se deu o foco original do fogo.

Em relação à atuação administrativa de competência da União Federal que estaria sendo negligenciada, ressalta-se a necessidade de urgente reativação, com todos os recursos previstos na lei orçamentária, do Sistema Nacional de Prevenção e Combate a Incêndios Florestais (PrevFogo), instituído pelo Decreto nº 2.661/1998, e que – sob coordenação do Ibama – tem por finalidade “*o desenvolvimento de programas, integrados pelos diversos níveis de governo, destinados a ordenar, monitorar, prevenir e combater incêndios florestais*” (art. 18, parágrafo único)

Sobre a desestruturação do programa refletida no orçamento público (ou então pela baixa execução dos recursos efetivamente previstos na lei orçamentária), a representação traz os seguintes dados:

¹ Disponível em: <<https://www.hrw.org/pt/report/2020/08/26/376135>>.

“Contudo, apesar da alta das queimadas na Amazônia e no Pantanal, o orçamento destinado à contratação de pessoal de prevenção e controle de incêndios florestais em áreas federais sofreu forte redução entre 2019 e 2020. Mesmo com as queimadas na Amazônia aumentando 30% em 2019 e com o Pantanal registrando o maior número de queimadas em uma década, a União Federal cortou drasticamente a verba para contratação de profissionais para prevenção e controle de incêndios florestais em áreas federais. O gasto esperado com a contratação de pessoal de combate ao fogo por tempo determinado, somado ao de diárias de civis que atuam como brigadistas, caiu de R\$23,78 milhões em 2019 para R\$9,99 milhões em 2020 -- uma redução de 58%, de acordo com dados oficiais do Portal da Transparência¹⁷³. Este foi o segundo ano seguido de redução no orçamento total para prevenção e controle de incêndios florestais em áreas federais. A verba inicialmente planejada para a área em 2018 era de R\$ 53,8 milhões, reduzida em 2019 para R\$ 45,5 milhões, e para R\$ 38,6 milhões em 2020.”

Para além do PrevFogo, também aponta a obrigação do Executivo Federal no sentido de fortalecer o Programa de Vigilância em Saúde de Populações Expostas à Poluição Atmosférica (VIGIAR), bem como de retomar as atividades do Sistema de Informações Ambientais Integrado à Saúde Ambiental (SISAM), de modo que se possa monitorar, os impactos da exposição à poluição do ar associada às queimadas sobre a saúde das populações, principalmente de crianças e adolescentes.

No que se refere à desregulamentação de programas e políticas ambientais especificamente ligadas aos biomas suscetíveis, cita-se também a paralisação dos trabalhos do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento e das Queimadas no Cerrado (PPCerrado) e o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), sendo ambos instrumentos normatizados em nível infralegal, e que têm também como finalidade a implementação da Política Nacional sobre Mudança do Clima, Lei nº 12.187/2009.

A completar esse amplo cenário de omissões na seara de formulação e implementação de políticas públicas voltadas à prevenção e combate às queimadas, dá-se o devido destaque, no documento, à previsão contida no artigo 40 do Novo Código Florestal (Lei nº 12.651/2012), que determina, expressamente, a obrigação do Governo Federal de

estabelecer uma “Política Nacional de Manejo e Controle de Queimadas, Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais” (PNMIF). Como bem ressaltado pela entidade representante:

“A PNMIF já deveria ter sido desenhada com o objetivo de reduzir os danos ambientais (a perda de biodiversidade, e a emissão de gases de efeito estufa, por exemplo) e socioeconômicos advindos desses eventos. Em que pese o novo Código Florestal ser de 2012, a PNMIF tramita no Congresso desde 2018 e tem como objetivo promover a articulação interinstitucional com vistas ao manejo integrado do fogo, incluindo ações de substituição gradativa do uso do fogo no meio rural, controle de queimadas, e prevenção e combate aos incêndios florestais.”

À evidência, pela robustez de todo o expostos na representação em análise, não há como deixar o Ministério Público Federal de acolhê-la, para assim, provocando o Poder Judiciário, sejam adotadas, entre outras, as providências apontadas pela Representante, e para que possam os direitos fundamentais vulnerados obterem a necessária guarida.

Importante, pois, que os entes públicos responsáveis por tutelá-los adotem, de forma coordenada e em conjunto, todas as medidas pertinentes para que se dê a máxima concretude constitucional possível à proteção prioritária devida às crianças, adolescentes, mas também a todos os demais seres vivos afetados e que dependem, para sua saúde e vitalidade, do ar em condições minimamente satisfatórias.

É extrema de dúvida, também, que a proteção almejada carece de urgência, e que a via judicial é certamente a mais apropriada para o equacionamento e solução de tão grave problema. Isto porque, considerando o tempo decorrido – em que nada ou muito pouco de concreto foi feito para solucionar as agressões ambientais (queimadas e desmatamento) de uma vasta região do território nacional, quer pelos governos federal, estaduais e municipais, que têm *a priori* o dever constitucional de proteção –, não se mostra crível que a via administrativa ou extrajudicial seja capaz de demover esses órgãos de sua comprovada inércia.

A notoriedade dos graves problemas – aumento das queimadas e do desmatamento, agressões ao núcleo essencial dos direitos envolvidos (meio ambiente,

saúde e vida) – foi e continua sendo amplamente denunciada pela sociedade, e sustentada em diversos estudos, análises técnicas e artigos científicos. E mesmo assim, os entes governamentais nada têm feito de eficaz a respeito, além de se esquivarem de suas obrigações constitucionais de proteção.

Ao contrário, como anota a própria representação, têm esses entes inclusive deixado de implantar importantes programas de políticas públicas, que, se bem conduzidos, poderiam, senão acabar, ao menos mitigar os resultados tão danosos por todos nós conhecidos.

O Estado, na sua concepção ampla (Executivo, Legislativo e Judiciário), tem o dever de agir de forma rápida e eficaz na busca de solucionar esta questão, que, ao seu final, atinge não só a incolumidade física de crianças e adolescentes, mas sim de uma gama de pessoas e seres vivos não só daquela região, mas virtualmente do planeta como um todo.

É esse o sentido da representação que aqui se analisa, não sendo, portanto, no nosso entender, as vias administrativa ou extrajudicial as mais eficazes a se seguir, só restando, pois, a judicial.

Nesta última, a remessa da representação a um órgão ministerial de primeira instância não se mostra, no meu entender, a solução mais apropriada. Isso porque não se obteria, ali, uma solução célere e prontamente eficaz a tão grave questão. As reiteradas objeções que os governos – em suas três esferas – têm apresentado quanto às suas responsabilidades nessa seara só mudariam de via, e seriam, ainda, usadas, nas diversas fases recursais, como argumento para dilatar ainda mais a solução para a desproteção dos direitos fundamentais envolvidos.

Nesse contexto, temos podido acompanhar, por parte dos diversos responsáveis, uma notória esquiva de suas respectivas responsabilidades, por vezes tangenciando a questão fulcral, ou até mesmo proferindo um quase confissão de culpa, calcada, indistintamente, na chamada “reserva do possível”. Contudo, essas argumentações não os eximem da obrigação de promover, ao máximo possível, a tutela que a Constituição lhes incumbiu, e nem mesmo se coadunam com a presteza de providências concretas que se impõem à solução cobrada.

Possível resposta final a tão agudas questões e reclamos contidos na representação, caso utilizada a via judicial ordinária, estaria, então, condenadas às calendas. Não só em face dos vários e possíveis recursos e dos graus de jurisdição que seriam percorridos até o final da ação, como também pela notória lentidão da Justiça, em especial na via ordinária.

De se verificar, também, que há, exposta na representação, a inércia, a incúria, enfim, desrespeito à Constituição, de vários entes governamentais, o que revela, também por isso, a necessidade de uma resposta abrangente, concatenada e de urgência, o que, repita-se, entendemos não se conseguiria obter na via difusa.

Não menos importante é de se observar que, se quisesse a representante trilhar a via judicial ordinária, ela mesma o faria, pois dispõe de legitimidade ativa para tanto, e não teria efetuado a presente representação para o Ministério Público. Isso se dá, por certo, pelas mesmas razões aqui apontadas, e por saber que o controle concentrado de constitucionalidade é a via mais adequada, célere e eficaz para se reparar a flagrante violação aos preceitos fundamentais apontados, pois, como doutrina Luis Roberto Barroso, *“considerando que a decisão na ADPF é dotada de caráter vinculante e contra todos, quando esses efeitos forem decisivos para o resultado que se deseja alcançar, dificilmente uma ação individual ou coletiva de natureza subjetiva poderá atingi-lo”*, (*Controle de constitucionalidade no direito brasileiro*. 8.ed. Saraiva: São Paulo, 2019, p. 369-370).

Ademais, como pode se ver, entre outros exemplos, pelo andamento das ADPFs nº 708, 747, 755 e 760, reverbera no Supremo Tribunal Federal tal entendimento sobre o cabimento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental como instrumento processual adequado a situações, como a que aqui se coloca, de violação direta a preceitos constitucionais.

Afinal, como se depreende da leitura da íntegra da representação, a amplitude e multiplicidade das omissões do Poder Público Federal que concorrem para produzir o resultado final traçado, de massivo ferimento de direitos fundamentais, evidencia que seriam despidiendas – em razão da própria complexidade e magnitude do conjunto dessas ofensas – toda e qualquer providência ou ação pontual que não seja capaz de tratar todo o quadro fático de descumprimento de preceitos constitucionais bem delineado no

documento.

É assim que, na qualidade de Coordenador do Grupo de Trabalho Qualidade do Ar, manifesto-me pelo acolhimento integral da representação em tela, na expectativa de que o colegiado desta egrégia Câmara, avalizando o entendimento contido no presente parecer, encaminhe o expediente ao Excelentíssimo Procurador-Geral da República, de modo que, no exercício de sua atuação junto ao Supremo Tribunal Federal, busque-se a tutela jurisdicional reclamada pela entidade representante, por meio do ajuizamento de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental.

Na oportunidade, renovo os meus votos de consideração.

Atenciosamente,

JOSÉ LEONIDAS BELLEM DE LIMA

Procurador Regional da República
Coordenador do GT Qualidade do Ar
da 4ª CCR (Portaria 4ªCCR nº 17/2017)

Assinado digitalmente.