



Universidade de Brasília
Faculdade de Direito
Programa de Graduação em Direito

Expropriação por crime ambiental?

Limites constitucionais do art. 243 da Constituição Federal e o papel institucional do STF na execução estrutural da ADPF 743

LUNA BARBOSA BOIANOVSKY

Brasília

2026

LUNA BARBOSA BOIANOVSKY

Expropriação por crime ambiental?

Limites constitucionais do art. 243 da Constituição Federal e o papel institucional do STF na execução estrutural da ADPF 743

Monografia apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (FD-UnB).

Orientador: Miguel Gualano de Godoy

Brasília

2026

BANCA EXAMINADORA

Professor Doutor Miguel Gualano de Godoy

Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (FD-UnB)

Orientador

Livia Kim Philipovsky Schroeder Reis

Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (FD-UNB)

Examinadora

Matheus de Andrade Bueno

Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (FD-UNB)

Examinador

AGRADECIMENTOS

Este trabalho é fruto de uma trajetória acadêmica não apenas minha, mas que compartilho com muitas pessoas importantes. Meus anos na Universidade de Brasília foram marcados por algumas experiências inesquecíveis, certas dificuldades, muito aprendizado, várias dúvidas e raras, mas belas, certezas. Uma das principais certezas que carrego hoje é a de que, ao longo do caminho, para além dos muitos ensinamentos que passaram a fazer parte de mim, de como enxergo o mundo e de como nele me posiciono, foram os encontros que mais me moldaram. Foi a companhia a que aqui agradeço que, dia após dia, tornou minha graduação um vasto e variado mar de memórias, que me possibilitou enxergar novas possibilidades quando me senti perdida e que me ajudou a consolidar meus valores mais importantes.

Primeiramente, registro minha profunda admiração e gratidão pelo Professor Miguel Gualano de Godoy, meu orientador e minha principal referência de estudos constitucionais. Desde que tive fui sua aluna na disciplina de STF e Processo Constitucional, tornou-se ainda mais inevitável pra mim o desejo de aprofundar minha busca por algo que me inspirasse a dar meu melhor e a me posicionar a favor do que acredito. Godoy é um dos melhores exemplos que já observei de dedicação, comprometimento e paixão pelo Direito e pela produção acadêmica. Agradeço não apenas pela inspiração intelectual, mas pelos bons conselhos nas demais esferas da vida, tão desafiadoras quanto. Obrigada pelos ensinamentos valiosos e por me lembrar de alimentar a estrela que carrego em mim, professor.

Aos excelentes profissionais que se dispuseram a examinar este trabalho, Dra. Livia Kim Philipovsky Schroeder Reis. Suas críticas pertinentes e a promoção de um diálogo qualificado a respeito do tema sobre o qual me debrucei nos últimos meses deram mais sentido à prática acadêmica.

Ainda no escopo docente, agradeço também aos demais professores cuja abordagem do Direito me garantiu não apenas conhecimento jurídico, mas maior capacidade analítica e crítica. Não seria possível citar todos, mas destaco Cristiano Paixão, Beatriz Vargas, Juliano Zaiden Benvindo, Ney Bello e Paulo Queiroz. Em especial, agradeço aos expoentes do Direito Achado na Rua, sobretudo José Geraldo de Sousa Júnior e Antonio Escrivão. Seus escritos e atuação em conjunto com os movimentos sociais também serviram de grande inspiração para a minha construção pessoal e para a deste trabalho - embora, sob suas lentes,

eu saiba que aqui tentaria mais focar não no que a cabeça pensa, e sim no que a alma deseja. Obrigada por me proporcionarem a possibilidade de enxergar caminhos para uma prática jurídica comprometida com a justiça social. Tão importante quanto, agradeço aos colegas da Assessoria Jurídica Popular Roberto Lyra Filho (AJUP), principalmente pela figura de Júlia Natour, que abriu meus olhos para o fato de que ali também deveria ser meu lugar.

Agora que comecei, há muitos outros colegas a quem eu gostaria de prestar esta singela homenagem. Vamos lá.

Ao Vítor Larrossa, que me acompanhou em diversos momentos de escrita desta monografia, contribuiu com valiosas reflexões e foi um excelente amigo durante a graduação. Ao Pedro Duarte, que gentilmente me facilitou o acesso à Biblioteca do Senado, para que eu conseguisse algumas das referências deste trabalho. Vítor, Pedro e muitos outros também merecem meu agradecimento por terem se disposto a elaborar comigo o (quase) jornal de estudantes Inciso IX, saudosos em nossos corações. Ao Lucas Orsi, por ter sido peça fundamental em algumas das oportunidades mais proveitosas da minha trajetória universitária e também ter me ensinado tanto. À Fernanda Freitas e ao Lucas Ian Riebold, companhias das mais reconfortantes durante momentos de crise com a escrita. À Juliana Scandiuzzi, que me ouviu atentamente todas as vezes que precisei pensar este trabalho em voz alta e viveu comigo belos anos de estágio no STF.

A tantos outros amigos do STF: Marcela Soares, Mariana Araujo Farias, Letícia Cunha, Paulo Romero, Júlia Fidanza, Maria Luíza Laranjeiras, Letícia Rejane, Matheus Mendonça, Beatriz Monlevade, Iara Mussel e Raquel Beutel. Aos chefes que tive ali também, em especial José dos Santos Carvalho, Carlos Magno e André Godoi.

Aos vários chefes que me orientaram nos escritórios de advocacia por onde passei. Destaco Amanda Visoto, que forneceu minha base de processo civil e de elaboração de peças jurídicas, e Pedro Bittencourt, que me ajudou a encarar múltiplos desafios dando aulas de eficiência e gentileza. Agradeço por terem me ensinado tanto sobre a prática da advocacia, com atenção, cuidado e mostrando-se de verdadeiros exemplos de profissionalismo. Estendo este agradecimento também aos diversos colegas que fizeram parte dessas experiências advocatícias: Aline Miranda, Rafaela Krauspenhar, Nicole Gomes, Geovana Ramos, Franklin Bauer, Kelvin John e muitos mais.

Ao Negotiation Team, com quem dividi grandes momentos de aprendizado e crescimento pessoal. Em especial à Ruth, cuja leveza e dedicação sempre deixam tudo mais fácil e agradável, e ao Lucas Cordeiro, cuja inteligência e disciplina são até hoje duas das

minhas maiores fontes de inspiração. Aos colegas que me acompanharam na Competição Eduardo Jimenes de Arechega, os brilhantes Gabriel Rodrigues e Sayuri Hamaoka.

À companhia dos inesquecíveis Maria Clara Furtado, Diego Matos, Daniel Dourado, Pedro Antônio Matos, Caio Matheus, Hanna Pereira, Marcos Vítor Probi, Mariana Barbosa Lima, Gabriel Pedroza, Marcos Teixeira, Hugo Marques, Lorenzo Mainardes, Caio Ruggiero, Elma Araujo, Mariana Potyguar, Pablo Matheus, Ana Beatriz Moreno e mais tantas que estiveram ali, nas salas, nos corredores e nas duvidosas vivências universitárias.

Aos Águias da Lei e bons amigos, de que destaco Humberto Souto, Daniel Vianna e Igor Torres. Obrigada por proporcionarem belos debates de inestimável valor jurídico e humorístico. Vocês já são grandes juristas na minha concepção.

Do lado de fora dos portões da Faculdade de Direito, agradeço aos amigos da vida, que também me dão estrutura e estímulo. Bella Alarcão, Marina Stolet, Pedro Henrique Prates, Fernando Lins Souto Pellegrini, Igor Moraes, Vitor Borges, Luana Bittencourt, Gabriel Seabra, Maria Eduarda Lima, Alexandre Raposo, Pedro Sydrião, Olivia Moraes, Paulo Abreu, Daniela Zendersky, Thiago Melo, Maria Eduarda Cardoso, Phelipe Soares e Lucca Lage, eu amo vocês.

Do lado de fora das fronteiras de Brasília, agradeço aos meus amigos do mundo, que me mostraram que a vida é um lindo presente: Mayumi Fuse, Jake Fogel, Hannako Clayton, Eri Akamine, Matheus Lobato, Arthur Marins, Geórgia Borguetti, Yuna Amma, Nonno Mibuchi, Isabelle Shepard, Wakana Kobayashi, Yasmin Ghaly, Shun Hayakawa, Yuki Chevray, Angela Trang, Sandie Bui, Victor Høst e Zach Burgess.

À Amanda Martins Köhler, minha concorrencialista preferida. De colega, vizinha, DJ e arqui-inimiga, a valiosíssima amiga e meu porto-seguro. Obrigada por deixar tudo mais divertido, leve e interessante. Você é um fenômeno da natureza!

À Rafaella Bacellar, minha absoluta referência desde que a conheci. Sua inteligência, determinação e dedicação me marcaram e seguem me impactando a cada dia. Obrigada pela cumplicidade e por me ajudar com tanto esmero a desenvolver minha escrita jurídica. Conte comigo sempre para momentos de estudo e de risco de vida nos mares na América Central.

À Giulia Mariah Tavares, um ser humano de inteligência, carisma e senso de humor inigualáveis. Obrigada por ter sido o maior apoio que tive nesse processo e por ter me incentivado a entregar sempre as melhores versões dos trabalhos universitários e de mim ao longo desses seis anos

Às minhas irmãs, Nina, Hannah e Lara, que tanto amo. Vocês são minha base emocional mais importante. Seguimos juntas na caminhada da vida, sempre. Ao Lucas Mansur, que, além de ter gentilmente revisado este trabalho, me acolhe sempre que preciso e é meu irmão também.

Aos meus pais, Celso e Noemia Boianovsky, pelo amor e apoio incondicionais. Obrigada por me ensinarem o valor do estudo e por me proporcionarem tantas oportunidades incríveis. Pai, sua inteligência e seu interesse profundo por aquilo que lhe brilha os olhos sempre me inspiram a enxergar além do que se vê. Mãe, sua inconformidade com as injustiças do mundo e desenvoltura na defesa pelo que acredita me fazem querer lutar por um mundo melhor. Amo muito vocês.

Por fim, agradeço à Universidade de Brasília e seus servidores, com destaque para os funcionários que trabalham na Biblioteca e que me acompanharam madrugada adentro algumas vezes nos últimos anos. UnB, obrigada por ter me acolhido, me preparado melhor para o mundo e também por ter me possibilitado conhecer um pouquinho dele me levando à Universidade de Sophia, em Tóquio, à Corte Interamericana de Direitos Humanos, na Costa Rica, e a tantos lugares deste meu Brasil.

Viva a universidade pública, popular, gratuita e de excelência!

Aos meus avós, Maria, Rosa, Alaor e David.

Não existe medicina mais eficiente que ganhar, palmo a palmo, com paciência, tenacidade e honradez a consciência de cada cidadão brasileiro¹.

A educação é um ato de amor, por isso, um ato de coragem. Não pode temer o debate. A análise da realidade. Não pode fugir à discussão criadora, sob pena de ser uma farsa².

É erro considerar que chegamos a um alto grau de pragmatismo e materialismo. Na verdade, o pragmatismo - o plano orientado para um dado fim real - seria a compreensão, a estabilidade, a felicidade, a maior vitória de adaptação que o homem conseguisse. No entanto, fazer as coisas "para quê" parece-me, perante a realidade, uma perfeição impossível de exigir do homem. O início de toda sua construção é 'porquê'. A curiosidade, o devaneio, a imaginação — eis o que formou o mundo moderno³.

¹ JULIÃO, Francisco. Revista Siempre!, 25 de outubro de 1978.

² FREIRE, Paulo. Educação como prática da liberdade, 1999.

³ LISPECTOR, Clarice. Perto do Coração Selvagem, 1943.

Só faltava então o relato minucioso dos bens morais. Fazendo um esforço supremo - o mesmo que fizeram seus antepassados antes de morrer para assegurar o predomínio de sua espécie - Mamãe Grande ergueu-se sobre as nádegas monumentais, e com voz dominante e sincera, abandonada à sua memória, ditou ao notário a lista de seu patrimônio invisível: A riqueza do subsolo, as águas territoriais, as cores da bandeira, a soberania nacional, os partidos tradicionais, os direitos do homem, as liberdades do cidadão, o primeiro magistrado, a segunda instância, a terceira discussão, as cartas de recomendação, as contingências históricas, as eleições livres, as rainhas de beleza, os discursos transcendentais, as grandiosas manifestações, as distintas senhoritas, os corretos cavalheiros, os pundonorosos militares, sua senhoria ilustríssima, a corte suprema de justiça, os artigos de importação proibida, as damas liberais, o problema da carne, a pureza da linguagem, os exemplos para o mundo, a ordem jurídica, a imprensa livre mas responsável, a Atenas sul-americana, a opinião pública, as lições democráticas, a moral cristã, a escassez de divisas, o direito de asilo, o perigo comunista, a nave do estado, a carestia da vida, as tradições republicanas, as classes desfavorecidas, as mensagens de adesão. Não chegou a terminar. A trabalhosa enumeração abreviou seu último suspiro. Afogando-se no mare magnum de fórmulas abstratas que durante dois séculos constituíram a justificação moral do poderio da família, Mamãe Grande emitiu um sonoro arrote e expirou⁴.

⁴ Márquez, Gabriel García. Os Funerais da Mamãe Grande. 1980.

RESUMO

O trabalho examina a possibilidade jurídica de aplicação analógica do art. 243 da Constituição Federal, sobre expropriação, a casos de crimes ambientais, tomando como ponto de partida a execução estrutural da ADPF 743 e a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal em 28 de abril de 2025 no bojo desta ação. A pesquisa examina o papel institucional do STF diante dessa controvérsia, bem como os limites impostos pelo texto constitucional e pela natureza sancionatória da expropriação, com base em um panorama normativo sobre propriedade, função social, desapropriação e expropriação. A análise articula exame dogmático e reflexão teórica à luz do constitucionalismo popular e da teoria dos diálogos institucionais, concluindo que, embora a proteção ambiental demande respostas institucionais urgentes, a ampliação interpretativa do art. 243 enfrenta restrições constitucionais importantes, cuja superação exige processos democráticos mais amplos. Defende enfim que a atuação do STF pode impulsionar esses processos democráticos por meio de sua responsabilidade institucional, ao evitar a redefinição unilateral de escolhas do constituinte e ao promover abertura deliberativa qualificada, compartilhando com o povo a tarefa de realizar a interpretação constitucional.

Palavras-chave: Expropriação; Desapropriação; Crimes ambientais; Supremo Tribunal Federal; Limites constitucionais; Constitucionalismo popular; Diálogos institucionais.

ABSTRACT

The paper examines the legal possibility of the analogical application of Article 243 of the Brazilian Federal Constitution, regarding expropriation, to cases of environmental crimes, taking as a starting point the structural enforcement of ADPF 743 and the decision rendered by the Supreme Court (STF) on April 28, 2025, within the scope of this action. The research examines the institutional role of the STF in the face of this controversy, as well as the limits imposed by the constitutional text and by the sanctioning nature of expropriation, based on a normative overview of property, social function, expropriation, and compulsory acquisition. The analysis combines a doctrinal examination and theoretical reflection in light of popular constitutionalism and the theory of institutional dialogues, concluding that, although environmental protection requires urgent institutional responses, the interpretative expansion of Article 243 faces significant constitutional restrictions, whose overcoming requires broader democratic processes. It ultimately argues that the actions of the STF can drive these democratic processes through its institutional responsibility, by preventing the unilateral redefinition of the constituent's choices and by promoting qualified deliberative openness, sharing with the people the task of performing constitutional interpretation.

Keywords: Expropriation; Eminent domain; Environmental crimes; Supreme Federal Court; Constitutional limits; Popular constitutionalism; Institutional dialogues.

SUMÁRIO

CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

13

I. A ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL (ADPF) 743: CONTEXTO, JULGAMENTO ESTRUTURAL E CHAMAMENTO AO DEBATE SOBRE EXPROPRIAÇÃO

18

I.1. CONTEXTO: CRISE DE GOVERNANÇA AMBIENTAL E MOMENTO CRÍTICO PARA O STF

19

I.1.1. VIOLAÇÃO GENERALIZADA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS: CRISE DE GOVERNANÇA AMBIENTAL

19

I.1.2 CRISE DE LEGITIMIDADE DO STF

24

I.2. JULGAMENTO DA ADPF

28

I.2.1 OBJETO DAS ARGUIÇÕES (ADPFs 743, 746 E 857): VIOLAÇÃO GENERALIZADA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS

29

I.2.2 CONDUÇÃO DO CASO COMO PROCESSO ESTRUTURAL, AFASTAMENTO DO ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL E MEDIDAS ESTRUTURAIS ADOTADAS

33

I.2.3 O DEBATE SOBRE EXPROPRIAÇÃO NA FASE DE EXECUÇÃO DO ACÓRDÃO: PROPOSTA DA DISCUSSÃO, CHAMAMENTO AO DIÁLOGO E DETERMINAÇÃO DE DESAPROPRIAÇÃO

39

II. PROPRIEDADE, FUNÇÃO SOCIAL, DESAPROPRIAÇÃO E EXPROPRIAÇÃO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO: NOÇÕES NORMATIVAS, DOGMÁTICAS E JURISPRUDENCIAIS

41

II.1. O DIREITO À PROPRIEDADE: DE DIREITO ABSOLUTO À GARANTIA CONDICIONAL

42

II.2. FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

45

II.3. EXPROPRIAÇÃO VERSUS DESAPROPRIAÇÃO

49

II.3.1. DESAPROPRIAÇÃO: CARÁTER SANCIONATÓRIO X RESPEITO AO DIREITO À PROPRIEDADE

50

II.3.2. PREVISÃO CONSTITUCIONAL E LEI 8.257/1991, SOBRE EXPROPRIAÇÃO DE TERRAS COM CULTIVOS ILEGAIS DE PSICOTRÓPICOS

56

II.3.3. EMENDA CONSTITUCIONAL N. 81 DE 05/06/2014: INCLUSÃO DE EXPLORAÇÃO DE TRABALHO ESCRAVO COMO MOTIVO PARA EXPROPRIAÇÃO

60

II.3.4. PROJETO DE LEI N. 3589/2024, SOBRE EXPROPRIAÇÃO DE PROPRIEDADES INCENDIADAS DOLOSAMENTE E DEMAIS PROPOSTAS LEGISLATIVAS SOBRE O TEMA

63

III. A (IN)APLICABILIDADE DO ART. 243 POR ANALOGIA

67

III.1. ARGUMENTO DA ANALOGIA E SUA FORÇA SEDUTORA DO PONTO DE VISTA MORAL

68

III.2. LIMITES CONSTITUCIONAIS À ANALOGIA EM MATÉRIA SANCIONATÓRIA	78
III.3. INTERPRETAÇÃO CONFORME, MUTAÇÃO CONSTITUCIONAL E CRIAÇÃO NORMATIVA	86
IV. UMA HIERARQUIA AXIOLÓGICA INJUSTA?	93
IV.1. CONCLUSÃO A PARTIR DA HERMENÊUTICA DA CONCRETIZAÇÃO, DE KONRAD HESSE	94
IV.2. LEGITIMIDADE DEMOCRÁTICA DO TEXTO CONSTITUCIONAL	98
IV.3. DIÁLOGOS INSTITUCIONAIS, CIRCULARIDADE PERMANENTE E RESPONSABILIDADE JUDICIAL: CAMINHOS POSSÍVEIS	102
CONSIDERAÇÕES FINAIS	115
REFERÊNCIAS	120

CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

O presente trabalho tem como objeto a análise da possibilidade jurídica de aplicação analógica do art. 243 da Constituição Federal - que prevê a expropriação⁵ de propriedades utilizadas para o cultivo de plantas psicotrópicas ou para a exploração de trabalho escravo - aos casos de crimes ambientais dolosos, no contexto da execução estrutural da ADPF 743, especialmente a partir da decisão proferida em 28 de abril de 2025. O problema central consiste em investigar se tal ampliação interpretativa é compatível com os limites impostos pelo texto constitucional, pela natureza sancionatória da expropriação e pelo papel institucional do Supremo Tribunal Federal. O estudo se dá a partir da análise de caso do processo estrutural julgado pelo Supremo Tribunal Federal, em seguida perpassa a normatividade relevante e enfim desenvolve uma análise crítica pautada na teoria constitucional contemporânea, em especial as principais referências do constitucionalismo popular e dos diálogos institucionais.

A luta pela terra no Brasil constitui uma constante histórica marcada por um profundo conflito estrutural: de um lado, a elite agrária, herdeira de uma distribuição arcaica e extremamente concentrada de terras, uma das mais desiguais do mundo, cuja origem remonta ao modelo colonial dos grandes latifúndios instituídos pelas sesmarias da Coroa portuguesa⁶; de outro, os movimentos sociais de reivindicação de terras, cuja atuação foi decisiva para o fortalecimento da engenharia democrática brasileira. Esses movimentos impulsionaram a incorporação da reforma agrária ao ordenamento jurídico nacional, especialmente no texto da Constituição Federal de 1988, cuja vocação democrática reconhece a redistribuição da terra como condição indispensável para a superação da realidade fundiária injusta e para a efetivação dos direitos fundamentais da pessoa humana.

A inclusão da reforma agrária na Constituição não apenas consagra a redistribuição justa da terra como princípio constitucional, mas reafirma a compatibilidade da justiça agrária com o projeto democrático delineado pela Constituição Cidadã. Essa relação evidencia o caráter profundamente político e democrático do processo constitucional brasileiro, no qual

⁵ Adianta-se, de antemão, que este trabalho faz referência ao confisco de terras, sem indenização, toda vez que utiliza o termo “expropriação”, embora, na doutrina, este seja comumente utilizado para fazer referência também a casos de desapropriação.

⁶ FOWLER, Marcos Bittencourt; CRUZ, André Viana da; RIBEIRO, Dandara dos Santos Damas. Desapropriação para fins de reforma agrária por descumprimento da função ambiental da propriedade. In: SONDA, Claudia; TRAUZYNSKI, Silvia Cristina (Org.). Reforma agrária e meio ambiente: teoria e prática no Estado do Paraná. Curitiba: ITCG, 2010. p. 227.

direitos fundamentais foram conquistados e consagrados via mobilização popular, disputa institucional e participação ativa do povo no processo constituinte. Sua análise deve ser realizada à luz da ideia de que a Constituição é não apenas uma norma jurídica dotada de força normativa, mas a consolidação do projeto democrático brasileiro, permanentemente em construção⁷.

O presente trabalho evidencia, contudo, que a concretização desse projeto constitucional depende da persistência da luta social e da atuação ativa e coordenada das instituições democráticas, em diálogo permanente entre si e com a sociedade civil, pois a mera previsão legal dos direitos fundamentais mostra-se insuficiente para garanti-los diante de interesses tão disputados historicamente como são os que permeiam as questões fundiárias e ambientais. Essa insuficiência revela como a Constituição nasce e opera em um contexto de profundas assimetrias estruturais, no qual a igualdade formal assegurada pelo texto constitucional não elimina, por si só, as desigualdades históricas que marcam o acesso à terra, à proteção ambiental e ao poder político. Essa compreensão afasta também a leitura da Constituição como um pacto plenamente realizado entre sujeitos em condições materiais e políticas equivalentes, aproximando-se da concepção segundo a qual o texto constitucional de 1988 representa tão somente uma promessa de igualdade e inclusão, cuja efetivação permanece condicionada à disputa democrática, à mobilização social e à atuação responsável das instituições⁸.

Convém a análise do tema em face do estudo de caso. Destaca-se como, no curso da execução do processo estrutural desenvolvido no julgamento Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 743, em 28 de abril de 2025, o Supremo Tribunal Federal (STF) - mais especificamente, o Ministro Relator Flávio Dino, via decisão monocrática - pautou relevante reflexão a respeito da (in)aplicabilidade por analogia, para casos de crime ambiental, do artigo 243 da Constituição Federal, que prevê a expropriação⁹, ou seja, o

⁷ GODOY, Miguel Gualano de. A Constituição não é um pacto entre iguais, mas deveria ser. Jota, nov. 2024. Disponível em <https://www.jota.info/stf/supra/a-constituicao-nao-e-um-pacto-entre-iguais-mas-deveria-ser>

⁸ GODOY, Miguel Gualano de. A Constituição não é um pacto entre iguais, mas deveria ser. Jota, nov. 2024. Disponível em <https://www.jota.info/stf/supra/a-constituicao-nao-e-um-pacto-entre-iguais-mas-deveria-ser>

⁹ Art. 243. As propriedades rurais e urbanas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo na forma da lei serão expropriadas e destinadas à reforma agrária e a programas de habitação popular, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei, observado, no que couber, o disposto no art. 5º. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 81, de 2014)

Parágrafo único. Todo e qualquer bem de valor econômico apreendido em decorrência do tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins e da exploração de trabalho escravo será confiscado e reverterá a fundo especial com destinação específica, na forma da lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 81, de 2014)

confisco de propriedades, sem qualquer indenização para o proprietário. Após solicitar a manifestação dos entes interessados, decidiu pelo não cabimento, “neste momento”¹⁰ da aplicação análoga do artigo constitucional, determinando à União que realizasse a desapropriação (transformação compulsória de bem de terceiro em propriedade pública via indenização prévia¹¹) das terras desmatadas ou queimadas ilegalmente quando houvesse comprovada responsabilidade do proprietário.

Embora o tema não tenha sido propriamente discutido pelos ministros do STF (uma vez que não era o objeto de análise da ação, e sim um aspecto das tratativas sobre a gestão ambiental dentre diversos que surgiram na fase de execução do acórdão, em conformidade com a prática que tem sido desenvolvida no Tribunal em casos de processo estrutural), a manifestação dos entes interessados demonstrou não ser esta uma questão de resposta óbvia, mas um tema repleto de nuances, cuja análise à luz da teoria constitucional se faz relevante no atual cenário de crescente preocupação com a preservação ambiental no Brasil e no mundo, além de intensa atenção às cortes constitucionais e seu papel no jogo democrático, em especial do STF, cuja atuação encara críticas constantes referentes à supremacia judicial, tanto em razão da concentração de poderes que a Constituição lhe concedeu¹² quanto em face de uma construção histórica¹³ de sua concepção como detentor da última palavra sobre as controvérsias em disputa.

Nesse contexto, a atuação do Supremo Tribunal Federal deve ser compreendida não como exercício de um monopólio interpretativo definitivo sobre o sentido da Constituição, mas como parte de uma arena institucional mais ampla, na qual diferentes atores disputam legitimamente os significados constitucionais à luz de valores democráticos em tensão.

¹⁰ Expressão utilizada pelo Min. Flávio Dino na decisão monocrática que determinou que a União procedesse com as medidas administrativas necessárias à desapropriação, por interesse social, de imóveis atingidos por incêndios dolosos ou desmatamento ilegal nos casos em que a responsabilidade do proprietário estivesse devidamente comprovada. ADPF 743. Relator: Min. André Mendonça. Decisão Monocrática proferida pelo Min. Flávio Dino. Julgamento em 28/04/2025. DJe 29/04/2025.

¹¹ CF, Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.

¹² GLEZER, Rubens e VILHENA, Oscar. A Supremocracia Desafiada. Revista Estudos Institucionais, v. 10, n. 2, p. 248 - 269, maio/ago. 2024. p. 249. LEITE, Glauco Salomão. Poder Judiciário legislador? In: LEITE, George Salomão; STRECK, Lênio; NELSON, Nery Junior. Crise dos Poderes da República: Judiciário, Executivo e Legislativo. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2017 (Versão Eletrônica). apud AZEVEDO, Nauê Bernardo Pinheiro de. A política climática atravessou a praça? Um panorama da judicialização do clima a partir do meio ambiente no Supremo Tribunal Federal. 2023. 234 f. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional) - Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2023. p. 80.

¹³ GODOY, Miguel Gualano de. Devolver a Constituição ao povo: crítica à supremacia judicial e diálogos institucionais. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 58.

A situação do caso analisado provoca dúvidas, i. a respeito do grau de justiça da escolha do constituinte, que qualificou a deflagração de plantação de psicotrópicos e de trabalho escravo como as únicas razões para o confisco de terras, de caráter sancionador extremo, sem indenização, enquanto o trato constitucionalmente dado às propriedades em face do desrespeito à sua função socioambiental, a desapropriação, sequer é tido doutrinariamente¹⁴ como sanção (mas tão somente a efetivação do interesse social, com foco no benefício da coletividade e não na punição do proprietário), apesar da gravidade dos atos ilícitos que lhe dão origem; e ii. a respeito dos limites da atuação do Supremo Tribunal Federal quando confrontado com hierarquias axiológicas potencialmente injustas do texto constitucional, o qual o STF deve proteger equilibrando o rigor técnico com a busca pela melhor decisão.

A escolha do Supremo Tribunal Federal como espaço para a litigância ambiental em ações propostas contra a União não é ao acaso. Conforme aponta Guimarães¹⁵, essa opção decorre de ao menos três fatores centrais: a possibilidade de abertura de uma arena institucional adicional para o debate, diante das dificuldades de mobilização efetiva no Legislativo e no Executivo; o potencial de formação de jurisprudência constitucional com efeitos irradiantes sobre instâncias inferiores; e a capacidade simbólica do STF de conferir visibilidade pública à pauta ambiental, ampliando o controle social e o debate democrático sobre políticas climáticas. Nesse sentido, o STF é mobilizado não apenas como instância decisória, mas como espaço estratégico de disputa institucional e produção de sentidos normativos.

Assim, o presente trabalho tem como objetivo entender se a decisão em questão foi correta ao determinar à União que adotasse as medidas necessárias para a desapropriação, não expropriação, com base em aporte teórico constitucional. Após chegar-se a uma conclusão sobre essa questão, também pretende-se entender, caso o Tribunal não tivesse a opção de decidir de forma diversa, se sua atuação poderia contribuir para um resultado mais justo no cenário analisado. Parte-se da suposição de que o processo estrutural, especialmente em

¹⁴ MENDES, Gilmar Ferreira e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 17. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022. p. 361-368.

¹⁵ Há de se pontuar que Guimarães analisa a atuação do STF e dos litigantes exclusivamente em sede de litigância climática. Apesar de o presente trabalho dedicar-se à análise de uma ação que é considerada um litígio a respeito do clima pela autora, a centralidade do debate, aqui, difere-se, focando na justiça fundiária e nas possibilidades de atuação do STF. (GUIMARÃES, Bianca Azedo. As Estratégias dos atores nas ações climáticas de omissão da União frente ao Supremo Tribunal Federal. Monografia apresentada à Escola de Formação da Sociedade Brasileira de Direito Público – SBDP. Manaus, 2021. p. 105.)

matéria ambiental, pode operar como espaço privilegiado de diálogo interinstitucional e participação democrática, mitigando os riscos da supremacia judicial ao permitir que a interpretação constitucional seja construída de forma mais aberta, responsiva e sensível às desigualdades estruturais envolvidas.

Para isso, no Capítulo 1 será realizado um panorama geral da ADPF 743, de modo a explicitar o contexto de sua proposição, seu objeto, sua relevância enquanto processo estrutural e o surgimento do debate sobre a expropriação desenvolvido em sua execução. Em seguida, no Capítulo 2 serão analisados os conceitos de propriedade, função social da propriedade, desapropriação e expropriação no ordenamento jurídico brasileiro, explorando-se algumas de suas previsões legais, aspectos históricos e aplicação por parte dos tribunais, a fim de garantir a devida compreensão dos pressupostos normativos necessários. Esse resumo normativo pretende fornecer uma base para a leitura do Capítulo 3, em que serão analisados os argumentos favoráveis à aplicação por analogia da norma e seus limites constitucionais em matéria sancionatória.

Por fim, no Capítulo 4 pretende-se responder às perguntas propostas por meio de uma análise crítica do tema pautada na teoria constitucional, sobretudo as críticas à supremacia judicial. O marco teórico escolhido para isso é a obra de Miguel Gualano de Godoy, “Devolver a Constituição ao povo: crítica à supremacia judicial e diálogos institucionais”, que reúne uma contextualização histórica e filosófica profunda sobre o surgimento da supremacia judicial, os questionamentos que lhe permeiam e as principais ideias de mecanismos para combatê-la. De início, já se adianta que i. as críticas, de modo geral, refutam a ideia de que o Judiciário tem o monopólio da interpretação constitucional¹⁶; ii. as ideias apresentadas têm como base o reconhecimento do caráter político e moral do direito (e da Constituição e sua interpretação) e da relação íntima entre constitucionalismo e democracia; e iii. as teorias dos constitucionalistas mencionados perpassam a necessidade de envolver mais o povo na interpretação do texto constitucional para evitar a (suposta) supremacia judicial; iv. a análise da presença dos *amici curiae* e das audiências públicas em julgamentos do STF, em face do conceito de diálogos interinstitucionais trabalhado por Godoy, será observada em conjunto com premissas do processo estrutural indicadas por Vitorelli¹⁷.

¹⁶ GODOY, Miguel Gualano de. Devolver a Constituição ao povo: crítica à supremacia judicial e diálogos institucionais. Belo Horizonte: Fórum, 2017. 15

¹⁷ VITORELLI, Edilson. Uma pauta de atuação estrutural do Supremo Tribunal Federal: por que, quando e como? Suprema: revista de estudos constitucionais, Brasília, v. 4, n. 1, p. 253-297, jan./jun. 2024. DOI: <https://doi.org/10.53798/suprema.2024.v4.n1.a372>.

A hipótese é de que, i. dado o projeto constitucional brasileiro e a drástica crise de degradação ambiental que foi o tema central da ADPF analisada, em um momento nacional e internacional de crescente preocupação com a proteção do meio ambiente por parte das instituições e da sociedade civil, haveria aporte normativo e democrático suficientes para a adoção da expropriação como medida protetiva mais severa, cuja necessidade se expõe em face da persistência da degradação e da impunidade generalizada; e ii. a via do processo estrutural apresentará aspectos encontrados em certos conceitos trabalhados por Godoy, como o dos diálogos interinstitucionais. A relevância se justifica em face i. da lacuna acadêmica a respeito da possibilidade de expropriação para crimes ambientais e ii. do momento de inflexão da prática constitucional por parte do STF tanto no contexto de efetivação de direitos fundamentais nos processos estruturais quanto no da defesa ambiental, bem exemplificado pelo caso escolhido para o estudo.

A pesquisa desenvolvida possui caráter teórico (jurídico-dogmática), adotando como metodologia a análise de caso somada à pesquisa normativa e doutrinária, que compreende a utilização de julgamentos, leis, livros, artigos e pesquisas, nacionais e estrangeiros, de forma a possibilitar a correlação crítica do debate a respeito da (in)aplicabilidade do art. 243 da Constituição Federal para crimes ambientais com a teoria constitucional.

I. A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 743: contexto, julgamento estrutural e chamamento ao debate sobre expropriação

Em meio a condições climáticas e políticas adversas, em 2020 o Brasil assistiu a dois de seus principais biomas, a Amazônia e o Pantanal, queimarem como nunca antes. As queimadas eram, em grande medida, incêndios ilegais provocados em nome do interesse do agronegócio. Foi destacando tal atuação criminosa, a omissão estatal a seu respeito e a influência do clima seco no cenário da tragédia ambiental em questão, que o partido Rede Sustentabilidade propôs a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 743, na qual solicitou o reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional da gestão ambiental brasileira. Neste capítulo, serão explicitados i. o contexto da proposição e o objeto dessa e de demais Arguições que foram julgadas conjuntamente; ii. como ocorreu o julgamento em questão; e iii. como se deu o debate sobre expropriação durante a fase de execução do acórdão.

I.1. CONTEXTO: CRISE DE GOVERNANÇA AMBIENTAL E MOMENTO CRÍTICO PARA O STF

Para a devida compreensão do tema, deve-se levar em consideração o contexto da proposição das ações julgadas conjuntamente em dois sentidos. Primeiramente, em relação ao cenário de intensa degradação ambiental e consequentes preocupação social e repercussão jurídica. Em seguida, em relação ao momento político em que o STF se encontrava, de grandes tensões e questionamentos a respeito de sua autoridade e da legitimidade de suas decisões após anos críticos de atuação durante o governo Bolsonaro.

I.1.1. Violação generalizada de direitos fundamentais: crise de governança ambiental

A degradação ambiental no território brasileiro não é um fenômeno recente. Suas origens remontam ao início da colonização e sua trajetória, na história do país, sobretudo no contexto amazônico, esteve em geral alinhada a discursos desenvolvimentistas, de fomento à

produção agropecuária e de integração de regiões remotas à economia nacional¹⁸. Essa trajetória é marcada por alguns picos históricos de devastação¹⁹, a exemplo das iniciativas “de viés autoritário, colonial, tecnocrático e modernizante”²⁰, do período republicano²¹, e também por momentos de maior recrudescimento da degradação, como na década de 1980, quando os movimentos sociais contribuíram na elaboração de um sistema de regulação ambiental, durante a redemocratização²², momento em que foi formalizada, por exemplo, a Política Nacional de Meio Ambiente, por meio da Lei nº 6938/1981²³.

¹⁸ BARRETTO FILHO, Henyo Trindade. Bolsonaro, Meio Ambiente, Povos e Terras Indígenas e de Comunidades Tradicionais: uma visada a partir da Amazônia. Cadernos de Campo (São Paulo - 1991), São Paulo, Brasil, v. 29, n. 2, p. 2. Disponível em: <https://revistas.usp.br/cadernosdecampo/article/view/178663>. Acesso em: 11 nov. 2025

¹⁹ SILVA, Marcelo Dutra da; e FEARNSTIDE, Philip Martin. Brazil: environment under attack. Cambridge University Press. dez. 2022. p. 203-205. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/environmental-conservation/article/brazil-environment-under-attack/6528C06A699DA2D64DCDF665D1FEF67> Acesso em: 11 nov. 2025.

²⁰ BARRETTO FILHO, Henyo Trindade. Bolsonaro, Meio Ambiente, Povos e Terras Indígenas e de Comunidades Tradicionais: uma visada a partir da Amazônia. Cadernos de Campo (São Paulo - 1991), São Paulo, Brasil, v. 29, n. 2, p. 3. Disponível em: <https://revistas.usp.br/cadernosdecampo/article/view/178663>. Acesso em: 11 nov. 2025

²¹ Nesse sentido, “Getúlio Vargas, ao início da “Marcha para o Oeste”, em 1938, sob a ordem do Estado Novo, apregoou que caberia ao país transformar a “força cega da Amazônia em energia disciplinada” (KUEHLS 1996: xiii). Em seu último mandato como Presidente, Vargas instituiu, em 1953, o Plano de Valorização Econômica da Amazônia”(BARRETTO FILHO, Henyo Trindade. Bolsonaro, Meio Ambiente, Povos e Terras Indígenas e de Comunidades Tradicionais: uma visada a partir da Amazônia. Cadernos de Campo (São Paulo - 1991), São Paulo, Brasil, v. 29, n. 2, p. 2. Disponível em: <https://revistas.usp.br/cadernosdecampo/article/view/178663>. Acesso em: 11 nov. 2025)

²² Nesse sentido, “No último quarto do século XX, contudo, remando contra essa maré durante o período que se convencionou chamar de redemocratização da sociedade brasileira, movimentos sociais de base local (o movimento indígena, o dos seringueiros, a Aliança dos Povos da Floresta), ativistas (do florescente processo de organização da sociedade civil), políticos e acadêmicos/cientistas – antropólogos aí incluídos – promoveram profundas transformações nas ideias sobre a histórica ecológica e cultural da Amazônia, e ajudaram a construir para todo o país um modesto, porém consistente, sistema de regulação ambiental. (...) Nesse período, ensaiou-se construir caminhos diferentes, com recursos e apoio da cooperação internacional (BARRETTO FILHO, 2004) à potencialização das virtualidades sicionaturais singulares da Amazônia – seus recursos naturais, econômicos, sociais e culturais endógenos – e à participação institucionalizada de redes de movimentos sociais, num movimento mais bottom-up. Isso se deu a partir de meados dos anos 1980: os anos dos ‘primeiros encontros’ – dos seringueiros, dos povos da floresta, dos impactados por barragens e outros – e de ‘crise dos padrões tradicionais de relação política na Amazônia’(ALMEIDA, 1994). Foi quando mais se reduziu a taxa de desmatamento e mais se avançou no reconhecimento de Terras Indígenas, na criação de áreas protegidas (incluindo as Reservas Extrativistas) e no fomento à formação de economias agroextrativistas de base local”(BARRETTO FILHO, Henyo Trindade. Bolsonaro, Meio Ambiente, Povos e Terras Indígenas e de Comunidades Tradicionais: uma visada a partir da Amazônia. Cadernos de Campo (São Paulo - 1991), São Paulo, Brasil, v. 29, n. 2, p. 4. Disponível em: <https://revistas.usp.br/cadernosdecampo/article/view/178663>. Acesso em: 11 nov. 2025)

²³ Durante a redemocratização, na década de 1980, ganhou tração a defesa ao meio ambiente no Brasil. O cenário de recrudescimento da degradação nesse período não foi apenas um movimento nacional, mas consequência de uma tendência mundial de normatização da proteção ao meio ambiente. O Brasil acompanhava um contexto global, preocupado com a elaboração de políticas públicas de proteção, consolidado no período após a Conferência de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano em 1972, reforçado dez anos depois pela Carta Mundial da Natureza e, mais uma década à frente, pela Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (Eco-92 ou Rio-92) (BARRETTO FILHO, Henyo Trindade. Bolsonaro, Meio Ambiente, Povos e Terras Indígenas e de Comunidades Tradicionais: uma visada a partir da Amazônia. Cadernos de Campo

A defesa do meio ambiente foi então definitivamente consagrada no país como princípio de grau normativo mais elevado, ao ser incluída na Constituição Federal, sobretudo por meio do art. 225²⁴ - mas também de mais disposições, a exemplo da inclusão de “utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente” como requisito para o cumprimento da função social da propriedade²⁵, cuja desobediência o constituinte escolheu poder resultar em desapropriação²⁶.

(São Paulo - 1991), São Paulo, Brasil, v. 29, n. 2, p. 4. Disponível em: <https://revistas.usp.br/cadernosdecampo/article/view/178663>. Acesso em: 11 nov. 2025.)

²⁴ Art. 225. 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 as presentes e futuras gerações. § 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético; III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção; IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade; V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente; VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente; VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade. VIII - manter regime fiscal favorecido para os biocombustíveis destinados ao consumo final, na forma de lei complementar, a fim de assegurar-lhes tributação inferior à incidente sobre os combustíveis fósseis, capaz de garantir diferencial competitivo em relação a estes, especialmente em relação às contribuições de que tratam a alínea "b" do inciso I e o inciso IV do caput do art. 195 e o art. 239 e ao imposto a que se refere o inciso II do caput do art. 155 desta Constituição. VIII - manter regime fiscal favorecido para os biocombustíveis e para o hidrogênio de baixa emissão de carbono, na forma de lei complementar, a fim de assegurar-lhes tributação inferior à incidente sobre os combustíveis fósseis, capaz de garantir diferencial competitivo em relação a estes, especialmente em relação às contribuições de que tratam o art. 195, I, "b", IV e V, e o art. 239 e aos impostos a que se referem os arts. 155, II, e 156-A. § 2º Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei. § 3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados. § 4º A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais. § 5º São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais. § 6º As usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas. § 7º Para fins do disposto na parte final do inciso VII do § 1º deste artigo, não se consideram cruéis as práticas desportivas que utilizem animais, desde que sejam manifestações culturais, conforme o § 1º do art. 215 desta Constituição Federal, registradas como bem de natureza imaterial integrante do patrimônio cultural brasileiro, devendo ser regulamentadas por lei específica que assegure o bem-estar dos animais envolvidos.

²⁵ Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: I - aproveitamento racional e adequado; II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho; IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

²⁶ Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei. (...)

A previsão constitucional não foi, contudo, capaz de garantir a efetividade da proteção ambiental²⁷. Para além de a política ambiental nunca ter se mostrado muito eficiente, houve um processo de flexibilização das normas ambientais a partir dos anos 2000. Contudo, por mais que nesse período a proteção ambiental estivesse longe do ideal, não era um cenário de ataque direto e deliberado da ideia de proteção ao meio ambiente, pelo menos não assumidamente. Isso mudou com o governo seguinte, quando Jair Bolsonaro (2019 - 2022) assumiu a presidência.

Para Barreto Filho, que analisou o cenário ainda durante o mandato de Bolsonaro, a novidade histórica no contexto do ex-presidente foi uma combinação peculiar de “concepções geopolíticas autoritárias, baseadas em preceitos de ‘segurança nacional’ e uma visão militarista de soberania”²⁸ e “desbloqueio absoluto de vetores que configuram a economia de fronteira”²⁹, o que inclui a resistência contra apoio estrangeiro em matéria ambiental e a desarticulação do sistema de regulação ambiental, com relaxamento da fiscalização e uso sistemático de fake news contra a ciência (como ataques diretos aos dados fornecidos pelo Instituto Nacional de Pesquisas Especiais - INPE³⁰).

²⁷ Silva e Fearnside explicam que as leis ambientais passaram a ser flexibilizadas nos anos 2000, em um processo que se consolidou no governo de Dilma Rousseff (2011 - 2016) e foi fortalecido no governo de Michel Temer (2016 - 2018), apesar de ter havido queda relevante do desmatamento no governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003 - 2011) (SILVA, Marcelo Dutra da; e FEARNSIDE, Philip Martin. Brazil: environment under attack. Cambridge University Press. dez. 2022. p. 203-205. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/environmental-conservation/article/brazil-environment-under-attack/6528C06A699DA2D64DCDF665D1FEF67> Acesso em: 11 nov. 2025)

²⁸ BARRETTO FILHO, Henyo Trindade. Bolsonaro, Meio Ambiente, Povos e Terras Indígenas e de Comunidades Tradicionais: uma visada a partir da Amazônia. Cadernos de Campo (São Paulo - 1991), São Paulo, Brasil, v. 29, n. 2, p. 6. Disponível em: <https://revistas.usp.br/cadernosdecampo/article/view/178663>. Acesso em: 11 nov. 2025.

²⁹ BARRETTO FILHO, Henyo Trindade. Bolsonaro, Meio Ambiente, Povos e Terras Indígenas e de Comunidades Tradicionais: uma visada a partir da Amazônia. Cadernos de Campo (São Paulo - 1991), São Paulo, Brasil, v. 29, n. 2, p. 6-7. Disponível em: <https://revistas.usp.br/cadernosdecampo/article/view/178663>. Acesso em: 11 nov. 2025.

³⁰ “De um lado, há a reativação de concepções geopolíticas autoritárias baseadas em preceitos de “segurança nacional” e uma visão militarista de soberania, (...) vivificada pelas já referidas atividades econômicas neoextrativistas convencionais (...). De outro, observa-se o desbloqueio absoluto – sem sequer um verniz de regulação – dos vetores que configuram a economia de fronteira, que sempre operaram na região, por meio tanto de posicionamentos públicos, quanto de medidas governamentais, tais como: a reiteração do argumento xenófobo de que a interferência estrangeira em terras indígenas e na proteção ambiental dificulta o progresso do país, a que respondem as diretrizes de não demarcar mais Terras Indígenas, rever a criação de áreas protegidas e abrir tais territórios ao desenvolvimento comercial; a desarticulação do sistema de regulação ambiental, em especial a revisão em curso da legislação sobre licenciamento ambiental de empreendimentos, o relaxamento geral da fiscalização e o “assédio moral coletivo” a que estão submetidos os profissionais desta área; o uso sistemático de informações mentirosas e distorcidas sobre inúmeras questões ambientais; a afirmação de que os dados sobre o desmatamento gerados pelo Instituto Nacional de Pesquisas Especiais são manipulados – que é parte da ofensiva mais ampla contra a educação, a pesquisa científica e as instituições responsáveis por estas. Tudo isso tem transmitido, desde antes mesmo do início do governo, a sensação generalizada de que o governo “liberou geral” (...). Isso se faz sentir em repercussões gravíssimas na Amazônia como um todo, tais como: a invasão sistemática a áreas protegidas e Terras Indígenas (Uru-Eu-Wau-Wau, Karipuna, Xipaiá, Arara, Awa

Mais especificamente no ano de 2020, quando a ADPF 743 foi proposta, houve um nível de degradação ambiental no Brasil muito acima dos (já alarmantes) índices dos anos anteriores, com aumento exponencial das queimadas na Amazônia e no Pantanal, que impactaram todo o meio ambiente nacional³¹.

Paralelamente ao aumento das queimadas, foi constatada uma drástica redução na fiscalização e aplicação de multas ambientais³². De acordo com servidores do Ibama, a queda nas autuações foi resultado de i. redução do número de agentes de fiscalização³³; ii. impacto propositalmente negativo de novos procedimentos administrativos no processo de autuação³⁴; iii. nomeações sem expertise técnica para cargos importantes³⁵; e iv. influência do discurso do

Guajá) logo no primeiro mês de governo; a retomada da invasão da Terra Indígena Yanomami por dezenas de milhares de garimpeiros, em patamares similares à grande invasão de 1992; a explosão da taxa de desmatamento, que já em junho de 2019 registrava um aumento de 60% em relação ao mesmo mês do ano anterior e que não para de crescer desde então; e a intensificação da grilagem de terras, da mineração clandestina em larga escala e da exploração madeireira predatória, com a criminalidade que costuma acompanhá-las – entre outros desdobramentos igualmente nefastos para os povos e comunidades que vivem em estreita interação com os ecossistemas da região.” (BARRETTO FILHO, Henyo Trindade. Bolsonaro, Meio Ambiente, Povos e Terras Indígenas e de Comunidades Tradicionais: uma visada a partir da Amazônia. Cadernos de Campo (São Paulo - 1991), São Paulo, Brasil, v. 29, n. 2, p. 6-7. Disponível em: <https://revistas.usp.br/cadernosdecampo/article/view/178663>. Acesso em: 11 nov. 2025)

³¹ Dados do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) revelaram uma alta de aproximadamente 200% nas queimadas no Pantanal entre 1º de janeiro e 16 de setembro de 2020, em comparação com o mesmo período de 2019. Neste intervalo, foram registrados 15.756 focos de incêndio, o maior número desde o início do monitoramento. O Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (Ibama) estimou que, pelo menos, 2,9 milhões de hectares do Pantanal foram destruídos pelo fogo, o equivalente a 19% de sua área total. Na Amazônia, o aumento das queimadas foi de 12% no mesmo período (PRAZERES, Leandro. Com recorde de queimadas no Pantanal, Bolsonaro diz que Brasil 'está de parabéns' na preservação do meio ambiente. O Globo, 2020, 17 de setembro. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/com-recorde-de-queimadas-no-pantanal-bolsonaro-diz-que-brasil-esta-de-parabens-na-preservacao-do-meio-ambiente-24644929> Acesso em: 22/10/2025). No mesmo sentido: HAGE, Lara. Inpe confirma aumento de quase 200% em queimadas no Pantanal entre 2019 e 2020. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/696913-inpe-confirmaaumento-de-quase-200-em-queimadas-no-pantanal-entre-2019-e-2020/> Acesso em: 10 jun. 2021.

³² Segundo dados do INPE, houve uma queda de 48% nos registros de infrações ambientais nos estados do Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, onde se concentra a maior parte do Pantanal, enquanto o número de incêndios na região cresceu 210%. (SHALDERS, André. Queimadas no Pantanal: multas do Ibama despencam apesar de recorde de incêndios. BBC News Brasil. 2020, 15 de setembro. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-54159499> Acesso em: 22/10/2025)

³³ Segundo os servidores, o Ibama perdera metade de seus agentes de fiscalização nos anos anteriores, contando com menos de 600 para atuar em todo o território nacional em 2020. (SHALDERS, André. . Queimadas no Pantanal: multas do Ibama despencam apesar de recorde de incêndios. BBC News Brasil. 2020, 15 de setembro. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-54159499> Acesso em: 22/10/2025)

³⁴ Dentre as novas etapas, destaca-se o impacto das audiências de conciliação, que passaram a ser exigidas, mas não executadas, travando o seguimento dos processos. Até meados de agosto de 2020, apenas cinco audiências desse tipo haviam sido realizadas em todo o país, segundo o Observatório do Clima. (SHALDERS, André. Queimadas no Pantanal: multas do Ibama despencam apesar de recorde de incêndios. BBC News Brasil. 2020, 15 de setembro. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-54159499> Acesso em: 22/10/2025).

³⁵ A exemplo do coronel da PM Olímpio Ferreira Magalhães para diretor de proteção ambiental, o que teria resultado em “atraso de três meses na contratação dos brigadistas, que não tiveram o tempo necessário para fazer

então presidente, Jair Bolsonaro³⁶. Além disso, o período foi marcado por um desmonte orçamentário e institucional do Ministério do Meio Ambiente. Segundo auditoria da Controladoria-Geral da União, o Ministério não havia seguido o planejamento orçamentário de 2019, apenas utilizara uma pequena parcela do orçamento destinado a programas de mudança climática e conservação da biodiversidade³⁷. O Ministério também alterou a composição de conselhos gestores de fundos ambientais, como o Fundo Nacional do Meio Ambiente e o Fundo Nacional sobre Mudanças do Clima, reduzindo a participação da sociedade civil e de representantes de estados e municípios. Mais de 70 colegiados vinculados ao Ministério foram extintos e cargos de confiança permaneceram desocupados, evidenciando "sucateamento dos órgãos ambientais e imposição de burocracias exageradas"³⁸. No mesmo período, o governo cortou 93% da verba para pesquisas sobre clima³⁹.

I.1.2 Crise de legitimidade do STF

Já para analisar o contexto em que se encontrava o STF, deve-se primeiramente pontuar que sua atuação é sempre, e, por essência, atrelada ao momento político do país. Enquanto guardião da Constituição, está vinculado, inexoravelmente, ao fato de que a Lei Maior não é apenas um texto jurídico, mas, também, um pacto político, de forma que as

os trabalhos de prevenção". (SHALDERS, André. . Queimadas no Pantanal: multas do Ibama despencam apesar de recorde de incêndios. BBC News Brasil. 2020, 15 de setembro. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-54159499> Acesso em: 22/10/2025).

³⁶ Bolsonaro acusou agentes de fiscalização de rigor excessivo, desautorizou o trabalho dos fiscais e incentivou crimes ambientais (SHALDERS, André. Queimadas no Pantanal: multas do Ibama despencam apesar de recorde de incêndios. BBC News Brasil. 2020, 15 de setembro. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-54159499> Acesso em: 22/10/2025). No mesmo sentido, Bolsonaro também tentou proibir a queima de veículos usados no desmatamento ilegal em Rondônia, contrariando a a Lei n.º 9.605/1998 (Lei de Crimes Ambientais) (Estadão Conteúdo. Bolsonaro desautoriza Ibama a destruir veículos de madeiras. Curitiba, 20 abr. 2020. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/república/bolsonaro-desautoriza-ibama-destruir-veiculos-madeiras/> Acesso em: 26 out. 2025.).

³⁷ Dos R\$ 10,3 milhões autorizados para mudança climática, apenas 13% foram utilizados, e para conservação da biodiversidade, 14%. A execução orçamentária geral do ministério caiu para 11% em 2019, comparado a 22% em 2018 e 51% em 2017.(PARREIRA, Marcelo. Ministério deixa de aplicar maior parte da verba para mudança climática e biodiversidade, diz CGU. G1. 22, ago. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/08/22/ministerio-deixa-de-aplicar-maior-parte-da-verba-para-mudanca-climatica-e-biodiversidade-diz-cgu.ghtml> Acesso em: 22/10/2025).

³⁸ PARREIRA, Marcelo. Ministério deixa de aplicar maior parte da verba para mudança climática e biodiversidade, diz CGU. G1. 22, ago. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/08/22/ministerio-deixa-de-aplicar-maior-parte-da-verba-para-mudanca-climatica-e-biodiversidade-diz-cgu.ghtml> Acesso em: 22/10/2025.

³⁹ PRAZERES, Leandro. Brasil cortou 93% da verba para pesquisa em mudanças climáticas. BBC News Brasil. 3 nov. 2021. Disponível em <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-59096013> Acesso em 22/10/2025).

questões constitucionais são igualmente políticas e devem percorrer os caminhos da democracia⁴⁰. Sob essa concepção, diferentes contextos políticos exigem dos órgãos institucionais posicionamentos constantes para lidar com crises e injustiças, além do cuidado permanente em respeito aos seus papéis constitucionalmente delimitados.

Como explica Leite, ao Tribunal foi gradativamente conferido o caráter de palco central das decisões mais importantes do país⁴¹, o que resultou no surgimento de críticas válidas e contundentes à sua atuação⁴².

A este respeito, Glezer e Vilhena discorrem sobre o que chamam de “Supremocracia”, que é o protagonismo mais recente do STF, resultado i. da arquitetura do texto constitucional de 1988, o qual lhe conferiu muito poder, e ii. da postura dos demais poderes, que reflete uma “incapacidade do sistema político de arbitrar conflitos, coordenar políticas e criar consensos que reduzam a conflituosidade política e social”⁴³. Além dessa incapacidade, também se destaca a ocorrência da transferência deliberada para o Supremo da responsabilidade de proferir a última palavra em casos sensíveis, cujo processo deliberativo deveria partir,

⁴⁰ CHUERI, Vera Karam de. Prefácio. In: GODOY, Miguel Gualano de. *Devolver a Constituição ao Povo: crítica à supremacia judicial e diálogos institucionais*. Belo Horizonte: Fórum, 2017. Prefácio.

⁴¹ “No Brasil, a Constituição de 1988 representa um divisor de águas e promoveu substanciais alterações no modelo de jurisdição constitucional, resultando em um nítido fortalecimento do Supremo Tribunal Federal (STF), erguido à condição de seu guardião precípua. Gradativamente, o STF passou a ser chamado a se pronunciar sobre as mais variadas e complexas questões, compreendendo assuntos de elevada carga política, moral, econômica, religiosa e social. De um mero desconhecido, a Corte assumiu um protagonismo, convertendo-se em um novo espaço público de deliberação, onde importantes controvérsias da agenda nacional têm sido decididas. Ocorre que quando as instituições políticas majoritárias se mostram incapazes de responder satisfatoriamente às demandas sociais, há uma maior propensão para buscar apoio no Poder Judiciário. Verifica-se, desse modo, um déficit na representação política tradicional, que pode se relacionar com vários outros problemas. Na presente abordagem, merece destaque a omissão do Congresso Nacional na aprovação de determinadas leis. Assim, constata-se uma grave inércia dos representantes eleitos na adoção de soluções efetivas para problemas sociais emergentes. Por vezes, a omissão estatal pode decorrer da impossibilidade de se chegar a um consenso a respeito de um certo tema, postergando as deliberações. Porém, essa inércia também pode configurar uma estratégia para evitar uma tomada de decisão sobre um assunto bastante sensível. Nesse caso, diante do elevado custo político que a decisão pode envolver, as instâncias majoritárias podem, silenciosamente, buscar transferir a solução do conflito para o ambiente judicial” (LEITE, Glauco Salomão. *Poder Judiciário legislador?* In: LEITE, George Salomão; STRECK, Lênio; NELSON, Nery Junior. *Crise dos Poderes da República: Judiciário, Executivo e Legislativo*. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2017 (Versão Eletrônica). apud AZEVEDO, Nauê Bernardo Pinheiro de. *A política climática atravessou a praça? Um panorama da judicialização do clima a partir do meio ambiente no Supremo Tribunal Federal*. 2023. 234 f. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional) - Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2023. p. 80.)

⁴² Isso ocorreu não apenas no Brasil, mas ao redor do mundo a partir da disseminação da ideia (equivocada, segundo a corrente constitucionalista que orienta este trabalho e será elaborada no capítulo 5) de que a Suprema Corte tem a última palavra sobre a interpretação constitucional, o que ocorreu com a consolidação do controle de constitucionalidade promovido pelo caso *Marbury v. Madison*.

⁴³ GLEZER, Rubens e VILHENA, Oscar. *A Supremocracia Desafiada*. Revista Estudos Institucionais, v. 10, n. 2, p. 248 - 269, maio/ago. 2024. p. 249.

idealmente, dos órgãos representativos⁴⁴. No mesmo sentido, Azevedo aduz como frequentemente “o próprio jogo político acaba por deslocar ao Supremo Tribunal Federal a última palavra a respeito de determinadas situações que poderiam (ou deveriam) estar adstritas aos órgãos dos outros Poderes”⁴⁵.

Ao desempenhar essa função, o Tribunal nos últimos vinte anos sofreu um processo intenso de politização no olhar público, que ora o vê como aliado, ora como vilão, tanto nos setores mais progressistas quanto nos mais conservadores⁴⁶, sobretudo dado o fato de que diversas temáticas que requerem posicionamento da Corte são pontos de forte disputa ideológica (justamente um dos motivos pelos quais são judicializadas, em geral pelos representantes da oposição do Poder Executivo ou pela minoria do Poder Legislativo vigente⁴⁷, mas não apenas), de forma que muitas das decisões implicam choques sociais intensos.

⁴⁴ GLEZER, Rubens e VILHENA, Oscar. A Supremocracia Desafiada. Revista Estudos Institucionais, v. 10, n. 2, p. 248 - 269, maio/ago. 2024. p. 249.

⁴⁵ AZEVEDO, Nauê Bernardo Pinheiro de. A política climática atravessou a praça? Um panorama da judicialização do clima a partir do meio ambiente no Supremo Tribunal Federal. 2023. 234 f. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional) - Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2023. p. 80.

⁴⁶ Para Glezer e Vilhena, o primeiro momento de inflexão do olhar público para o STF foi o “Mensalão”, com a grande publicização que lhe acompanhou. Em seguida, os autores citam o apoio dado pelo tribunal à Lava Jato como um dos exemplos de maior ceticismo e animosidade por parte da esquerda a seu respeito, além da ocorrência de “uma série de decisões consideradas ‘progressistas’ ou ‘ativistas’, sobretudo no campo moral” que teriam inflamado a sua relação com a direita. Nesse sentido, o governo Bolsonaro teria provocado uma “atuação vigilante” do STF por diversos motivos, como a pandemia, o processo eleitoral e as investidas contra o Estado Democrático de Direito, que consagraram o tribunal como o grande inimigo dos apoiadores do então presidente. Pouco relevante para a tese aqui desenvolvida, mas digo de se pontuar para a devida referência ao seu trabalho, os autores elucidam que essa animosidade não é simétrica entre os setores da sociedade, “pois as críticas de setores liberais e democráticos não têm como objetivo deslegitimar a autoridade do Supremo nem subverter a ordem constitucional”, embora contribuam para o sentimento generalizado de animosidade que favorece iniciativas do Poder Legislativo voltadas à constrição dos poderes do STF. (GLEZER, Rubens e VILHENA, Oscar. A Supremocracia Desafiada. Revista Estudos Institucionais, v. 10, n. 2, p. 248 - 269, maio/ago. 2024. p. 249 e 250).

⁴⁷ A exemplo disso, Azevedo destaca explicação de Oliveira e Madeira a respeito da judicialização da política durante a pandemia de Covid-19: “Importante ressaltar que a participação de partidos nas ADIs apresentava uma variação em relação ao espectro ideológico: 56,6% das ADIs de partidos eram oriundas de partidos de esquerda, caindo para 14,9% para partidos de centro e 7,5% para partidos de direita, sendo o restante procedente de partidos classificados pelos autores como “nânicos”. Nessa perspectiva, fica claro que a judicialização era, entre 1988 e 2005, uma estratégia mais adotada pelos partidos de esquerda do que de centro ou direita. Esse quadro muda quando se observa o governo Lula isoladamente, uma vez que era o Partido dos Trabalhadores um dos principais proponentes de ADIs no governo FHC. Obviamente, quando assume o poder, o PT deixa de utilizar a judicialização como estratégia de contestação das ações do governo federal” (OLIVEIRA, Vanessa Elias de; MADEIRA, Lígia Mori. Judicialização da política no enfrentamento à Covid-19: um novo padrão decisório do STF? Seção Especial: A Ciência Política frente à crise do COVID-19. Rev. Bras. Ciênc. Polít. (35), 2021. Acesso via: <https://doi.org/10.1590/0103-3352.2021.35.247055> apud AZEVEDO, Nauê Bernardo Pinheiro de. A política climática atravessou a praça? Um panorama da judicialização do clima a partir do meio ambiente no Supremo Tribunal Federal. 2023. 234 f. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional) - Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2023. p. 85.

Destarte, destaca-se que a propositura da ADPF 743 e os debates que lhe seguiram ocorreram em um contexto político especialmente complexo para o Supremo Tribunal Federal, que, conforme exposto, tem ocupado lugar progressivamente central como agente da construção política, apesar de ser uma instituição não representativa, que não responde eleitoralmente por suas escolhas⁴⁸. Sobretudo em face da atuação que adotou frente às investidas antidemocráticas presenciadas ao longo da gestão Bolsonaro⁴⁹, o STF viu-se alvo de fortes críticas, acusado de autoritarismo por diversos setores da sociedade, frequentemente numa posição de tensão com os demais poderes e instituições.

Essa tensão, em algum nível intrínseca ao jogo político, teve seu auge durante os anos do governo Bolsonaro, repletos de ameaças⁵⁰ de i. desobediência às decisões, ii. aposentadoria forçada ou impeachment de ministros, iii. redução de competências do STF e até mesmo de fechamento do Tribunal⁵¹.

Em momento posterior à propositura das ADPFs, mas representativo do momento político, a hostilidade direcionada ao Tribunal teve seu auge com a vandalização de sua sede

⁴⁸ GLEZER, Rubens e VILHENA, Oscar. A Supremocracia Desafiada. Revista Estudos Institucionais, v. 10, n. 2, p. 248 - 269, maio/ago. 2024. p. 248.

⁴⁹ Embora a gestão em questão tenha sido o momento de maior tensão, Glezer e Vilhena destacam que a mudança na percepção da opinião pública a respeito do STF já era visível a partir do julgamento do mensalão, quando os ministros passaram a ser figuras conhecidas pela população (GLEZER, Rubens e VILHENA, Oscar. A Supremocracia Desafiada. Revista Estudos Institucionais, v. 10, n. 2, p. 248 - 269, maio/ago. 2024. p. 249).

⁵⁰ Os autores exemplificam essa postura antidemocrática por meio de discursos de Jair Messias Bolsonaro compilados pela imprensa: “[...] Supremo Tribunal Federal, que lamentavelmente têm envergonhado a todos nós.[...] Porque da forma como eles têm decidido as questões nacionais, nós realmente não podemos sequer sonhar em mudar o destino do Brasil. Eles têm poderes para muita coisa, estão decidindo a questão até se nós podemos privatizar alguma coisa sem a participação do Parlamento ou não. Ou ainda, Quem levou a esse estado de coisa? Em parte nós, políticos, e o Supremo Tribunal Federal escancarando aí as portas dos presídios para todo mundo sair de lá. Olha o [ex-ministro do PT] José Dirceu, condenado a 30 anos de cadeia, de repente ganhou uma liminar do [ministro Dias] Toffoli, que foi advogado do PT, e inclusive nem tornozeleira vai usar. Não sou eu que vou botar [os novos dez ministros], eu vou indicar e o Senado vai ter que aprovar. Se o Senado não topa, amém, vamos continuar com esse Supremo que está aí. (VALENTE, 2018)” e pelo seguinte discurso de Eduardo Bolsonaro, Deputado Federal, filho do ex-presidente: “Se quiser fechar o STF, sabe o que você faz? Não manda nem um jipe. Manda um soldado e um cabo. Não é querer desmerecer o soldado e o cabo. [...] O que é o STF? Tira a poder da caneta da mão de um ministro do STF, o que ele é na rua. Se você prender um ministro do STF, você acha que vai ter manifestação popular a favor dos ministros do STF? Milhões na rua? (EDUARDO... 2018)” (GLEZER, Rubens e VILHENA, Oscar. A Supremocracia Desafiada. Revista Estudos Institucionais, v. 10, n. 2, p. 248 - 269, maio/ago. 2024. p. 254-255).

⁵¹ Foram anos “marcados por uma estratégia intensa de burlar a necessidade de negociar com o Congresso e de minar a institucionalidade democrática para impor decisões políticas, por meio de uma estratégia que Vieira, Glezer e Barbosa (2022) sintetizaram sob o nome de ‘infralegalismo autoritário’. Coube ao Supremo Tribunal Federal o papel de principal instituição de controle sobre os excessos inconstitucionais de Bolsonaro. Porém, ao realizar esse controle, lançando mão inclusive de decisões heterodoxas e inusitadas, aumentou ainda mais sua exposição à crítica pública e questionamento sobre a legitimidade da sua atuação.” (GLEZER, Rubens e VILHENA, Oscar. A Supremocracia Desafiada. Revista Estudos Institucionais, v. 10, n. 2, p. 255. maio/ago. 2024. p. 264).

no dia 8 de janeiro de 2023, momento consagrado como o mais simbólico da tentativa de golpe que estava em curso.

Mas a crítica vai além da disputa travada contra essa ala ideológica, não é restrita à tensão com a extrema direita e setores conservadores⁵². Na academia e na mídia especializada a produção de análise crítica do comportamento da Corte, suas Turmas, e determinados ministros é progressivamente mais percebida⁵³ - como se pretende com este trabalho, inclusive. Trata-se de análises realizadas visando ao aperfeiçoamento institucional, por exemplo, ao denunciarem problemas nos processos de deliberação, excessos individuais ou inconsistência da jurisprudência.

Apenas a título de exemplo, uma vez que não seria possível esgotar o tema aqui, ressalta-se como Godoy aponta, em sua crítica acadêmica séria e responsável às falhas do STF, outros problemas relevantes, entre os quais a dificuldade de identificação da ratio decidendi dos acórdãos, decorrente da dispersão das fundamentações, típica de um modelo pouco eficiente de simples soma dos votos dos ministros e da ministra. O autor também destaca o caráter meramente formal das sustentações orais, uma vez que os julgadores costumam chegar às sessões com votos previamente elaborados, bem como a escassez de debates aprofundados nas sessões plenárias presenciais ou, em sentido oposto, a excessiva duração dos julgamentos, com longas leituras de votos, o que acaba por se revelar contraproducente⁵⁴.

Dentre as críticas válidas e os ataques antidemocráticos, surgiram posteriormente diversas iniciativas parlamentares que denotam a grave crise de legitimidade enfrentada pelo Tribunal⁵⁵.

⁵² GLEZER, Rubens e VILHENA, Oscar. A Supremocracia Desafiada. Revista Estudos Institucionais, v. 10, n. 2, p. 248 - 269, maio/ago. 2024. p. 248.

⁵³ GLEZER, Rubens e VILHENA, Oscar. A Supremocracia Desafiada. Revista Estudos Institucionais, v. 10, n. 2, p. 248 - 269, maio/ago. 2024. p. 248.

⁵⁴ GODOY, Miguel Gualano de e MATHEUS, Caio. Quando o Supremo acerta: o voto per curiam na ADPF 635. Jota, abr. 2025. Acesso em 26/12/25. Disponível em: <https://www.jota.info/stf/supra/quando-o-supremo-acerta-o-voto-per-curiam-na-adpf-635>

⁵⁵ Alguns projetos que merecem ser mencionados são a Proposta de Emenda Constitucional nº 08/2021 para limitar o alcance de decisões monocráticas dos ministros ([PEC 8/2021 - Senado Federal](#)); o PL 3640/2023, que dispõe sobre o processo e o julgamento das ações de controle concentrado de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal - para melhor compreensão, Brito e Godoy elucidam diferentes inconstitucionalidades do PL em questão (BRITO, Leonardo Soares e GODOY, Miguel Gualano de. Legislador, não mate o mensageiro da inconstitucionalidade. Jota, 2025. Acesso em 26/12/25. Disponível em <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/legislador-nao-mate-o-mensageiro-da-inconstitucionalidade>); e a Proposta de Emenda à Constituição nº 28/2024 (<[Proposta de Emenda à Constituição Nº 28/2024 - Matérias Bicaerais - Congresso Nacional](#)>), que dá aval ao Congresso para anular decisões liminares de ministros do

I.2. JULGAMENTO DA ADPF

Foi nesse cenário, de intensa degradação ambiental e instabilidade democrática, que a ADPF 743 foi ajuizada, em setembro de 2020, pelo REDE (Partido Rede Sustentabilidade). A Ação foi julgada em conjunto com a ADPF 746, proposta pelo PT (Partido dos Trabalhadores) também em setembro de 2020, e a ADPF 857, ajuizada conjuntamente pelos partidos REDE, PT, PSOL (Partido Socialismo e Liberdade) e PSB (Partido Socialista Brasileiro) em junho de 2021.

I.2.1 Objeto das Arguições (ADPFs 743, 746 e 857): violação generalizada de direitos fundamentais

A ADPF 746 se concentrou na omissão do Poder Executivo Federal em relação aos seus deveres de proteção, prevenção, fiscalização e sustentabilidade do meio ambiente, distinguindo-se por buscar a tutela da fauna local e de indígenas, ribeirinhos e quilombolas. O Partido dos Trabalhadores argumentou que os incêndios inviabilizavam os meios de subsistência dessas populações e que o habitat de diversas espécies representativas do Brasil estava seriamente comprometido. Também destacou que a situação representava grave ameaça de impacto econômico, exemplificado pelo embargo de governos como os da Alemanha e da Noruega, que deixaram de aportar recursos ao Fundo da Amazônia, importante na contenção de ações predatórias contra o bioma amazônico⁵⁶.

Supremo Tribunal Federal quando os parlamentares considerarem que houve extrapolação das competências da Corte.

⁵⁶ Veja-se a íntegra dos pedidos: a. A adoção de esforços operacionais, envolvendo a disponibilização de recursos humanos, de infraestrutura e financeiros com a finalidade específica, e em volume adequado e efetivo, para o combate de queimadas na região do Pantanal e da Floresta Amazônica, a ser apresentado nos presentes autos e aprovado pelo e. Ministro Relator, sobretudo da reestruturação da capacidade operacional do Sistema Nacional de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais – PREVFOGO e a implementação do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal - PPCDAm, além da criação de planos de ação semelhantes aos demais biomas brasileiros, observando as suas particularidades e já apresentando a previsão orçamentária; b. A elaboração e apresentação nos autos de estudos específicos a respeito do impacto das queimadas ocorridas no pantanal, e na floresta amazônica, na saúde das populações ali viventes, bem como a confecção de projeto de saúde pública integrada com estados e municípios para a prevenção e tratamento de tais malefícios; c. A instituição de projeto de tratamento médico veterinário aos animais silvestres naturais dos biomas mais atingidos pelas queimadas, a partir da articulação com universidades e centros de tratamentos de animais, visando reparar a os danos imediatos ocorridos, sem prejuízo da instituição de planejamento biológico para a recuperação da população dos espécimes mais atingidos por tais eventos destrutivos; d. Que esse d. Supremo Tribunal Federal promova a criação de comissão multidisciplinar composta por especialistas

Por sua vez, a ADPF 857 teve foco circunscrito ao bioma Pantanal. Solicitou-se a apresentação de um plano para a tomada de medidas concretas e imediatas para impedir que os incêndios que se deflagraram no ano de 2020 no Pantanal voltassem a se repetir, de forma agravada, em 2021⁵⁷.

Já na ADPF 743, solicitou-se o reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) da gestão ambiental brasileira, sobretudo nos biomas Pantanal e Amazônia. O ECI, segundo define a Corte Constitucional da Colômbia (CCC), é a “violação repetida e constante de direitos fundamentais que afetam setores da população, cuja solução requer a intervenção

pertinentes a entidades da sociedade civil com atuação comprovada na área, além de pesquisadores e cientistas atuantes nas universidades brasileiras nas áreas da saúde, meio ambiente e antropologia, além de representantes dos governos estaduais onde estão alocados os biomas do pantanal e da floresta amazônica e das comunidades indígenas, ribeirinhas e quilombolas alocadas nas regionais atingidas, que deverá servir de observatório do desenvolvimento dos esforços acima requeridos, informando nos autos, por relatório periódico, o cumprimento ou descumprimento da ordem expedida; e. A explicação, por parte do Ministério do Meio Ambiente, detalhada da execução orçamentária dos programas de proteção ao meio ambiente nos anos de 2019 e 2020, sobretudo a respeito das causas de não execução de recursos em atividades que visem a prevenção de queimadas; tendo em vista a que a baixa execução orçamentária tem impactado diretamente na insuficiência das políticas públicas, conforme relatado acima. 149. E, no mérito, que se mantenha o reconhecimento da inconstitucionalidade de parte da política ambiental implementada pela atual gestão do Poder Executivo Federal, sobretudo nas omissões perpetradas frente aos grandes incidentes de devastação de biomas, de modo a se requerer a confirmação dos pedidos formulados na oportunidade liminar.

⁵⁷ Veja-se a íntegra dos pedidos: a) Determinar à UNIÃO, através do Ministério do Meio Ambiente que, num prazo máximo de 30 (trinta) dias, apresente um plano consistente e inicie a implementação de medidas para impedir a repetição dos incêndios no Pantanal neste ano de 2021, compreendendo um programa de Manejo Integrado do Fogo (MIF), a contratação, treinamento e envolvimento de um número suficiente de brigadistas, incluindo diferentes segmentos indígenas, populações tradicionais, fazendas e pousadas, distribuídos de forma estratégica no território que ocupam e outros que julgar adequados, tudo com a celeridade necessária para impedir que as queimadas se tornem descontroladas na região; b) Determinar que a revisão de referido plano e a subsequente fiscalização de sua implementação seja realizada pela 4ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal (Meio Ambiente e Patrimônio Cultural); c) Que este E. STF determine que os entes responsáveis (União e Estados) adotem as providências necessárias para que todas as informações sobre as situações de incêndios florestais sejam concentradas em um sistema único, independentemente da sua localização, ou seja, se área privada ou pública, municipal, estadual ou federal, de modo a otimizar o seu fluxo e viabilizar a rápida e eficiente atuação do Corpo de Bombeiros Militar, das Brigadas do PrevFogo e das demais brigadas existentes; d) De igual forma, requer seja determinado, também, que o sistema indicado no item “c” seja de acesso público à sociedade por ser uma informação de interesse público (de acordo com a RECOMENDAÇÃO N. 25/2020 do MPF/MT - PR-MT-00034853/202033), onde sejam tornadas públicas as ações da União e dos estados em relação a prevenção e combate ao fogo, divulgação de informações sobre os investimentos e ações em planejamento e em execução, assim como calendário executado, equipe, frota e equipamentos mobilizados; frentes prioritárias; e) Determinar aos Governos dos Estados do Mato Grosso e Mato Grosso do Sul que, num prazo máximo de 30 (trinta) dias, em coordenação com o Governo Federal, apresentem planos consistentes e implementem medidas para impedir a repetição dos incêndios que em 2020 devastaram o Pantanal, com especial enfoque na fiscalização e monitoramento de atividades geradoras de focos de incêndio dentro de propriedades particulares; f) O estabelecimento de multa diária e/ou outras medidas para garantir o eficaz cumprimento da medida cautelar pleiteada; g) A notificação das partes adversas na presente Arguição, para que prestem informações no prazo legal; e h) A notificação da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria Geral da República, com base no art. 5º, § 2º e art. 7º, parágrafo único, todos da Lei 9.882/1999, para que se manifestem no prazo legal.

de distintas entidades para solucionar problemas de ordem estrutural.⁵⁸

O postulante atribuiu à degradação sem precedentes dos dois biomas três principais motivos: i. omissão das autoridades estatais; ii. atuação criminosa de atores interessados na destruição da vegetação; e iii. condições climáticas favoráveis ao agravamento dos incêndios deflagrados.

A omissão das autoridades foi o objeto central da ação. Tratava-se, mais do que a mera omissão, do conjunto de também ações praticadas no âmbito do Ministério do Meio Ambiente e de órgãos estaduais e municipais⁵⁹, justificadas como mudanças e atualizações de prioridades organizacionais, que, segundo o postulante, acabaram por configurar o Estado de Coisas Inconstitucional na gestão ambiental brasileira. A denúncia era no sentido de que a inércia administrativa e a reorientação deliberada das políticas públicas ambientais teriam comprometido o cumprimento dos deveres constitucionais de proteção ao meio ambiente e à coletividade. Destacou-se a proteção constitucional do meio ambiente prevista nos artigos 5º,

⁵⁸ Tradução própria. Veja-se o original: “La declaratoria que hace la Corte Constitucional, cuando se constata la vulneración repetida y constante de derechos fundamentales que afectan a multitud de personas, cuya solución requiere la intervención de distintas entidades para atender problemas de orden estructural” COLÔMBIA. Corte Constitucional da Colômbia. Sentencia ST-025, de 22/01/2004. Disponível em <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/T-025-04.htm>> Acesso em 11 de setembro de 2025.

⁵⁹ A acusação por parte do Partido Rede nesse sentido coaduna-se com posterior análise realizada pelo antropólogo Barreto Filho, que afirmou: “Assim, o que se passa na Amazônia hoje – como um espelho que reflete dinâmicas em curso em todo o país – parece confirmar a sugestão de Pinto Neto (2019), segundo o qual não estaríamos diante de um autoritarismo clássico, baseado em leis e instituições sob o comando de um ditador, mas de um governo que desbloqueia os freios à violência opressiva e deixa correr um *laissez-faire* na sociedade civil (no seu sentido amplo), liberta de quaisquer limites legais” (BARRETTO FILHO, Henyo Trindade. Bolsonaro, Meio Ambiente, Povos e Terras Indígenas e de Comunidades Tradicionais: uma visada a partir da Amazônia. Cadernos de Campo (São Paulo - 1991), São Paulo, Brasil, v. 29, n. 2, p. 7. Disponível em: <https://revistas.usp.br/cadernosdecampo/article/view/178663> . Acesso em: 11 nov. 2025).

LXXIII⁶⁰; 23, VI e VII⁶¹; 129, III⁶²; 170, VI⁶³; 186, II⁶⁴; 200, VIII⁶⁵; e 225⁶⁶ e, mais especificamente, a tutela constitucional direta dos biomas em questão⁶⁷, além de sua relação direta com a proteção da saúde do povo brasileiro e, em última instância, de sua vida - os ônus de uma confusão entre o interesse público e o interesse privado, respectivamente representados pela preservação ambiental e pelo lucro imediato de algumas forças econômicas⁶⁸.

Nesse sentido, a petição da ADPF 743, além de solicitar o reconhecimento do ECI, requereu liminarmente a determinação da adoção de treze medidas, em sede de liminar, voltadas ao saneamento das lesões aos princípios constitucionais violados⁶⁹, como a

⁶⁰ CF/88, 5º, LXXIII: Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;

⁶¹ CF/88, Art. 23, VI e VI: É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (...) impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural (...) [e] proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

⁶² CF/88, Art. 129, III: São funções institucionais do Ministério Público (...) promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

⁶³ 170, VI: A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios (...) defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;

⁶⁴ CF/88, Art. 186, II: A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos (...) II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

⁶⁵ CF/88, Art. 200, VIII: Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei (...) colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho;

⁶⁶ Vide nota de rodapé n. 24.

⁶⁷ CF/88, Art. 225, § 4º; vide nota de rodapé n. 24.

⁶⁸ Nas palavras dos postulantes, “ao haver uma confusão real entre o interesse público - preservação ambiental com vistas à proteção da saúde de todos - e aquele interesse privado, mesquinho, travestido de público - proteção a um outro segmento econômico que busca o lucro imediato, sem preocupações com o amanhã” (REDE SUSTENTABILIDADE, Partido. Petição Inicial da ADPF 743. 2020. p. 20.)

⁶⁹ Veja-se a íntegra dos pedidos: “i) que o Governo Federal apresente, no prazo de 10 dias, um plano de prevenção e combate aos incêndios no Pantanal e na Amazônia, que abarque medidas efetivas e concretas para controlar ou mitigar os incêndios que já estão ocorrendo e para prevenir que outras devastações dessa proporção não sejam mais vistas; ii) que o Governo Federal envie, no prazo de 5 dias, em proporção condizente como tamanho do desafio, força-tarefa-composta por militares federais e eventuais militares estaduais em cooperação técnica, inclusive com contratação emergencial e temporária de brigadistas para auxiliarem nas ações-para o Pantanal e a Amazônia, no intuito de auxiliar no combate ao alastramento dos focos de incêndio e desmatamento e no resgate de animais silvestres, com vistas à preservação da flora e da fauna locais e à garantia de condições de vida humana nas regiões mais afetadas; iii) que o Governo Federal destine aos municípios afetados pelos incêndios equipamentos de proteção e de combate aos incêndios florestais, tais como bombas e mochilas costais, bombas de água, abafadores, luvas, máscaras, viaturas terrestres ou aéreas de combate a incêndios florestais, entre outras; iv) que o Governo Federal destine cestas básicas, assistência à saúde, auxílio habitacional, insumos agrícolas e todos os demais insumos necessários à subsistência dos moradores locais impactados direta e indiretamente pelos incêndios, inclusive com atenção especial aos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais; v) que se crie uma Sala de Situação para

apresentação de um plano federal de combate aos incêndios, o envio de força-tarefa federal aos locais mais afetados, a destinação de equipamentos especializados e a apresentação da execução orçamentária federal e dos estados envolvidos referente à preservação ambiental.

Por denunciarem em grande parte as mesmas condutas omissivas e comissivas dos governos federal e estaduais, que impediam a devida proteção ambiental da Amazônia e do Pantanal, optou-se pelo julgamento conjunto das três ações propostas. A fim de garantir maior objetividade e evitar repetições, este trabalho faz referência ao julgamento em questão como o “julgamento da ADPF 743”, uma vez que foi no bojo desta ação que o processo seguiu.

I.2.2 Condução do caso como processo estrutural, afastamento do Estado de Coisas Inconstitucional e medidas Estruturais adotadas

A arguição foi distribuída inicialmente ao Ministro Marco Aurélio, que, em primeiro momento, ainda em setembro de 2020, submeteu a análise dos pedidos de medida acauteladora ao Colegiado Maior⁷⁰ e adotou o rito previsto pelo art. 5º, § 2º, da Lei nº 9.882,

subsidiar a tomada de decisões dos gestores e a ação das equipes locais e para monitorar, de modo transparente e público, a atuação administrativa para o controle dos focos de incêndio no Pantanal e na Amazônia; vi) que essa Eg. Corte nomeie uma comissão de especialistas que relatarão, ao público em geral e ao Tribunal, a cada 5 dias, a situação e as providências tomadas pelo Governo, bem como a implementação das medidas liminares impostas; vii) que o Governo Federal aponte, de modo detalhado e explicativo, a execução orçamentária do Ministério do Meio Ambiente nos anos de 2019 e 2020, sobretudo no tocante às atividades de preservação ambiental, combate a desmatamento e a incêndio nos biomas brasileiros, explicando, em cada caso, o motivo de eventual inexecução orçamentária integral; 1) de modo equivalente, que os Governos Estaduais dos estados onde localizados os biomas Pantanal e Amazônia apresentem os dados de execução orçamentária ambiental e os motivos para eventual inexecução; viii) que o Governo Federal apresente, em até 15 dias, plano para a retomada e intensificação de prevenção, monitoramento e fiscalização ambiental, sob atribuição do Ibama, Funai, ICMBIO e INPE, incluindo a efetiva e rápida responsabilização pelos ilícitos ambientais identificados; ix) que o Governo Federal retome imediatamente a elaboração e implementação do PPCDAm - Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal, desmontado no governo atual [governo Bolsonaro], e apresente, em até 60 dias, Planos de Prevenção e Controle de Desmatamento para todos os demais biomas; x) que o Governo Federal apresente, em até 15 dias, plano de recuperação da capacidade operacional do Sistema Nacional de prevenção e Combate aos Incêndios Florestais - PREVFOGO; xi) que se suspendam as autorizações de desmatamento, exceto para as de interesse público e produção de subsistência das populações tradicionais da Amazônia e do Pantanal, até que se implementem as medidas propostas para obter redução do desmatamento e queimadas nos referidos biomas; xii) que os Governos Estaduais, por meio de suas secretarias de meio ambiente ou afins, tornem públicos, em até 15 dias, os dados referentes às autorizações de supressão de vegetação e que a publicidade passe a ser, doravante, a regra de referidos dados; xiii) que o Governo Federal apresente, em até 15 dias, plano para a retomada e intensificação das ações de fiscalização ambiental, incluindo a efetiva e rápida responsabilização pelos ilícitos ambientais identificados”.

⁷⁰ Vide artigos 21, caput, da Lei nº 9.868/1999 e 5º, caput, da Lei nº 9.882/1999:

Art. 21. O Supremo Tribunal Federal, por decisão da maioria absoluta de seus membros, poderá deferir pedido de medida cautelar na ação declaratória de constitucionalidade, consistente na determinação de que os juízes e os Tribunais suspendam o julgamento dos processos que envolvam a aplicação da lei ou do ato normativo objeto da ação até seu julgamento definitivo. (Lei nº 9.868/1999)

Art. 5º O Supremo Tribunal Federal, por decisão da maioria absoluta de seus membros, poderá deferir pedido de medida liminar na arguição de descumprimento de preceito fundamental. (Lei nº 9.882/1999).

de 1999⁷¹, o qual garante ao relator da ADPF com pedido de medida liminar a possibilidade de oitiva dos órgãos ou autoridades responsáveis pelo ato questionado, o Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República. Assim, manifestaram-se no processo a Presidência da República, que negou haver qualquer ato do governo federal que implicasse a desproteção dos biomas, a maior parte dos estados da federação, que apresentaram os dados de execução orçamentária ambiental e os motivos para eventual inexecução⁷², a Advocacia-Geral da União e a Procuradoria-Geral da República, que pugnaram pelo não conhecimento da arguição e, no mérito, pela improcedência total dos pedidos.

No curso da instrução, o Ministro Marco Aurélio admitiu na condição de *amicus curiae* o Partido Trabalhista Brasileiro - PTB e, posteriormente, quando a relatoria passou para seu sucessor, André Mendonça, este admitiu da mesma forma as seguintes entidades: Laboratório do Observatório do Clima - OC; WWF-BRASIL; Instituto Socioambiental - ISA; Articulação dos Povos Indígenas do Brasil - APIB; Instituto ALANA; GREENPEACE BRASIL; CONECTAS Direitos Humanos - “Associação Direitos Humanos em Rede”; ARTIGO 19 BRASIL; e Associação Civil Alternativa TERRAZUL.

Mais de um ano após a propositura da primeira arguição, sem sobrevir qualquer manifestação do STF a respeito da causa, diversos *amici curiae* pronunciaram-se em busca de assegurar a tutela requerida⁷³. Porém, o STF, ignorando os pedidos liminares com caráter emergencial das iniciais, só proferiu decisão de mérito em março de 2024, quando foi firmado o acórdão, mais de três anos após a primeira propositura. Ou seja, apesar do caráter manifestamente urgente dos pedidos, que versavam sobre danos ambientais de difícil ou impossível reparação, a ação permaneceu sem qualquer pronunciamento decisório por um período longo o suficiente para haver mais vários picos de degradação⁷⁴ (exatamente como os

⁷¹ Art. 5º, § 2º O relator poderá ouvir os órgãos ou autoridades responsáveis pelo ato questionado, bem como o Advogado-Geral da União ou o Procurador-Geral da República, no prazo comum de cinco dias.

⁷² Em consonância com o item vii, 1 dos pedidos (“vii que o Governo Federal aponte, de modo detalhado e explicativo, a execução orçamentária do Ministério do Meio Ambiente nos anos de 2019 e 2020, sobretudo no tocante às atividades de preservação ambiental, combate a desmatamento e a incêndio nos biomas brasileiros, explicando, em cada caso, o motivo de eventual inexecução orçamentária integral; 1) de modo equivalente, que os Governos Estaduais dos estados onde localizados os biomas Pantanal e Amazônia apresentem os dados de execução orçamentária ambiental e os motivos para eventual inexecução”). Também manifestaram-se a respeito do pedido “xii)” (“xiii) que o Governo Federal apresente, em até 15 dias, plano para a retomada e intensificação das ações de fiscalização ambiental, incluindo a efetiva e rápida responsabilização pelos ilícitos ambientais identificados”), indicando que já divulgam as informações requeridas a respeito das autorizações para supressão de vegetação.

⁷³ O Laboratório do Observatório do Clima – OC; o Instituto Centro de Vida - ICV; e o Instituto Socioambiental da Bacia do Alto Paraguai - SOS PANTANAL, por meio da Petição STF nº 51.508/2022.

⁷⁴ A título de exemplo, os incêndios que acometeram o Pantanal em 2024 foram bem superiores aos de 2020, que ensejaram a propositura da Arguição. (CÂMARA, José. Pantanal: incêndio de 2024 supera o registrado no mesmo período de 2020, ano recorde de queimadas. G1 Mato Grosso, 20/06/2024. Disponível em:

postulantes e *amici curiae* alertaram que poderia acontecer). O caso foi pautado em cinco sessões de julgamento, em que os ministros debateram divergências pontuais a respeito da regulamentação do uso do Fundo Social (projeto destinado a constituir fonte de recursos para o desenvolvimento social e regional, na forma de programas e projetos nas áreas de combate à pobreza e de desenvolvimento) e dos prazos para a elaboração dos planos de ação.

O STF entendeu tratar-se de litígio estrutural, de forma que a condução do caso ocorreu via processo estrutural. Esses conceitos são relevantes para a compreensão da atuação da Corte no caso, cuja análise será pautada nas teorias do constitucionalismo popular e dos diálogos institucionais no capítulo 5. Segundo a definição de Vitorelli,

Litígios estruturais são litígios coletivos irradiados decorrentes do modo como uma estrutura burocrática, pública ou privada, de significativa penetração social, opera. O funcionamento da estrutura é que causa, permite, fomenta ou perpetua a violação que dá origem ao litígio coletivo. Assim, se a violação for apenas removida, o problema poderá ser resolvido de modo aparente, sem resultados empiricamente significativos, ou momentaneamente.

Processos estruturais, por sua vez, são aqueles que buscam resolver, por intermédio da atuação da jurisdição, um litígio estrutural, mediante reformulação de uma estrutura (entendida como instituição, política ou programa) cujo mau funcionamento é a causa do litígio. Essa reestruturação se dará por meio da elaboração de um plano implementado ao longo de um considerável período, com o objetivo de transformar o comportamento da estrutura para o futuro. Esse plano pode não ser um documento único, mas sim um conjunto de decisões, acordos e medidas que vão se somando, progressivamente⁷⁵.

Destaca-se o caráter estrutural das ações pois, a partir de seu reconhecimento, o papel do Judiciário na instrumentalização do processo ocorre de forma diferente do procedimento comum, mais aberto, potencialmente mais horizontal. O STF atua como facilitador e fiscalizador durante a maior parte do julgamento, voltado à garantia de controle de políticas públicas a serem definidas conjuntamente pelos órgãos envolvidos. Trata-se de intervenção judicial possivelmente mais compatível, portanto, com a teoria dos diálogos institucionais.

<https://g1.globo.com/ms/mato-grosso-do-sul/noticia/2024/06/20/pantanal-incendio-de-2024-supera-o-registrado-no-mesmo-periodo-de-2020-ano-recorde-de-queimadas.ghtml>)

⁷⁵ VITORELLI, Edilson. Uma pauta de atuação estrutural do Supremo Tribunal Federal: por que, quando e como? *Suprema: revista de estudos constitucionais*, Brasília, v. 4, n. 1, p. 253-297, jan./jun. 2024. DOI: <https://doi.org/10.53798/suprema.2024.v4.n1.a372>. p. 257-258.

Apesar de as ações alegarem a existência desse estado patológico de falência estrutural de forma bastante fundamentada e corroborada pelos *amici curiae*, em março de 2024 o Plenário do STF, por maioria de votos⁷⁶, decidiu não reconhecer o Estado de Coisas Inconstitucional da gestão ambiental. Conforme havia asseverado a Advocacia Geral, a postura do novo governo, de fato, não era a mesma daquele de quando houve a propositura, tendo-se demonstrado a busca da nova gestão por coordenar medidas legislativas, administrativas e orçamentárias com o intuito de reverter o grave quadro⁷⁷. Não obstante, reconheceu expressamente a persistência de falhas estruturais relevantes, que justificariam a atuação do Tribunal.

Por um lado, argumentou-se que a declaração do ECI deveria ocorrer apenas como um “soldado de reserva”, por ser uma medida extrema, convocada somente diante de “situação patológica de falência estrutural da política pública de proteção e efetivação de direitos fundamentais”⁷⁸. Por outro, constatou-se que a omissão estatal não estava mais configurada, observada a adoção de medidas como o restabelecimento do PPCDAm (Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal), a reativação do Fundo Amazônia e o aumento das fiscalizações e autuações pelo IBAMA. A decisão pautou-se na demonstração, por parte da AGU, de que a postura do governo estava comprometida com a proteção ambiental sobretudo em face de três eixos de análise: “(i) resultados das taxas de desmatamento; (ii) instrumentos, medidas e ações de fiscalização do desmatamento e de combate a infrações e crimes ambientais; (iii) medidas de fortalecimento institucional de órgãos e entidades responsáveis pela proteção do meio ambiente e dos povos indígenas”⁷⁹.

Dessarte, Informativo do próprio STF esclarece, a respeito do julgamento, que, apesar de o Tribunal ter decidido no sentido de não reconhecer o Estado de Coisas Inconstitucional na gestão ambiental, o acórdão reconhecia a necessidade de adoção de providências para o

⁷⁶ Prevaleceu o voto do Min. Relator Flávio Dino. Ficaram vencidos os ministros Edson Fachin, Luiz Fux e Cármen Lúcia.

⁷⁷ A AGU, então já representando o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, apresentou, antes do julgamento, manifestações no sentido de que teria havido alteração substancial do contexto fático e normativo que ensejara a proposição das arguições, configurando-se um novo cenário de compromisso federal quanto aos preceitos fundamentais de proteção ambiental, com “radical alteração na política pública ambiental e restabelecimento de uma governança de responsabilidade nas ações e programas afetos à preservação do meio ambiente”, de modo que pugnou-se pelo afastamento da caracterização do estado de coisas inconstitucional.

⁷⁸ ADPF 743. Relator: Min. André Mendonça. Tribunal Pleno. Redator do acórdão Min. Flávio Dino. Julgamento em 20/03/2024. DJe 11/06/2024.

⁷⁹ ADPF 743. Relator: Min. André Mendonça. Tribunal Pleno. Redator do acórdão Min. Flávio Dino. Julgamento em 20/03/2024. DJe 11/06/2024.

cumprimento dos direitos fundamentais violados. Por isso, determinou a elaboração dos planos de atuação por parte da União, conforme aduzido acima. Assevera-se, no Informativo:

O Tribunal reconheceu avanços na política de proteção ambiental, motivo por que afastou o reconhecimento de um estado de coisas inconstitucional. Apesar das melhorias, a política de proteção ambiental da Amazônia e do Pantanal continua a ter falhas estruturais, que justificam a atuação do STF. Segundo dados do INPE, em 2024 houve aumento generalizado no número de queimadas no Brasil. Na Amazônia, foram detectados 5.551 focos de incêndio até 05.03.2024 – a maior taxa desde 1999. No Pantanal, foram identificados 397 focos, o que representa aumento de 1.223% em relação a todo o ano de 2023⁸⁰.

O reconhecimento por parte do Tribunal da continuidade de “falhas estruturais, que justificam a atuação do STF”, à primeira vista, parece contraditório em face do não reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional - tanto que, nesse ponto, três Ministros discordaram do entendimento final. Mas a decisão é representativa de uma distinção fundamental entre o ECI e a natureza de um processo estrutural. Para a Corte, o afastamento do primeiro não impede a adoção do segundo, pois tratam de dimensões diferentes do litígio constitucional. Enquanto o processo estrutural constitui a técnica jurisdicional adotada, o ECI consiste em diagnóstico extremo do cenário que se pretende adequar às garantias constitucionais.

Assim, o STF julgou parcialmente procedentes os pedidos, determinando que a União elaborasse planos específicos de prevenção e combate a incêndios, de modo a incorporar medidas técnicas sugeridas pelo Núcleo de Processos Estruturais da Presidência do Tribunal. A coordenação e a supervisão das ações ficaram a cargo do Conselho Nacional de Justiça, por meio do Observatório do Meio Ambiente do Poder Judiciário⁸¹.

⁸⁰ STF, Informação à sociedade. ADPFs 743, 746 e 857 - Omissão da União e dos Estados no combate a incêndios na Amazônia e no Pantanal. p. 2. Acesso em 12/11/25. Disponível em <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Informac807a771oa768sociedadeADPF743746857.pdf>

⁸¹ Veja-se a íntegra das determinações:

“O Tribunal, por maioria, não reconheceu o estado de coisas inconstitucional em matéria ambiental, vencidos os Ministros Edson Fachin, Luiz Fux e Cármen Lúcia, que o reconheciam. Por unanimidade, julgou parcialmente procedentes os pedidos formulados nas ADPFs 743, 746 e 857: I – Contidos nos itens i), “a.” e “a)” das três arguições, à luz da fundamentação exposta tanto na presente assentada, quanto por ocasião do julgamento da ADPF nº 760 e da ADO nº 54, para que o Governo federal apresente, no prazo de 90 dias, um “plano de prevenção e combate aos incêndios no Pantanal e na Amazônia, que abarque medidas efetivas e concretas para controlar ou mitigar os incêndios que já estão ocorrendo e para prevenir que outras devastações dessa proporção não sejam mais vistas”. Referido plano deverá ser apresentado ao Conselho Nacional de Justiça, que deverá centralizar as atividades de coordenação e supervisão das ações decorrentes da execução da presente decisão; II –

Na opinião de Vitorelli, esse caso demonstra que a atuação do STF em litígios estruturais ambientais tem maior potencial efetivo quando os Ministros são capazes de dar provimentos específicos⁸², sendo a elaboração de um bom plano de reestruturação técnica processual fundamental no curso de uma atuação estrutural. A observação do autor, no entanto, deve ser levada em consideração com cuidado. No caso, os provimentos especificam os pontos a serem trabalhados nos planos de ação, sem determinar, de antemão, nenhuma medida concreta além da divulgação de dados e a própria elaboração dos planos. Essa forma de decidir a respeito de um problema social de resolução tão complexa, ao deixar que os órgãos envolvidos façam as escolhas técnicas necessárias à resolução das falhas estruturais, referentes às políticas públicas a serem implementadas, deve consistir não em postura de supremacia do Judiciário sobre os demais atores políticos, mas sim em “legítimo “trabalho

Contido no item x) da ADPF nº 743 para que o Governo federal apresente um “plano de recuperação da capacidade operacional do Sistema Nacional de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais – PREVFOGO”. O plano deve ser apresentado ao CNJ, também no prazo de 90 dias, nos mesmos moldes fixados no item anterior; III – Contidos nos itens vii) da ADPF nº 743 e “e.” da ADPF nº 746, que almejam a divulgação, de modo detalhado, de dados relacionados ao orçamento e à execução orçamentária das ações relacionadas à defesa do meio ambiente pelos Estados e pela União durante os anos de 2019 e 2020; IV – Contido no item xii) da ADPF nº 743, para que o Ibama e “os Governos Estaduais, por meio de suas secretarias de meio ambiente ou afins, tornem públicos, em até 60 dias, os dados referentes às autorizações de supressão de vegetação e que a publicidade passe a ser, doravante, a regra de referidos dados”; V – Para determinar, ainda, medida sugerida pelo Núcleo de Processos Estruturais da Presidência desta Corte para “[...] que o Poder Executivo, em articulação com os demais entes e entidades competentes, apresente, no prazo de 90 dias, a complementação do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento da Amazônia Legal, com propostas de medidas concretas, para: a) processar, de acordo com cronograma e planejamento a serem desenhados pelos atores envolvidos, as informações prestadas até a presente data ao Cadastro Ambiental Rural e aprimorar o processamento de informações a serem coletadas no futuro, preferencialmente com o uso de análise dinamizada;” e b) integrar os sistemas de monitoramento do desmatamento, de titularidade da propriedade fundiária e de autorização de supressão de vegetação, ampliando o controle automatizado do desmatamento ilegal e a aplicação de sanções;” VI – Para determinar à União a elaboração de relatórios semestrais sobre as ações e resultados das medidas adotadas na execução do PPCDAm, a serem disponibilizados publicamente em formato aberto; e VII – Para determinar que o Observatório do Meio Ambiente do Poder Judiciário, integrante do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), monitore os processos com grande impacto sobre o desmatamento, em conjunto com este Tribunal. Por fim, por maioria, o Tribunal entendeu por não determinar à União a regulamentação do uso do Fundo Social previsto no art. 47 da Lei nº 12.351/2010, vencidos, nesse ponto, os Ministros André Mendonça (Relator), Nunes Marques, Alexandre de Moraes, Dias Toffoli e Luís Roberto Barroso (Presidente). Redigirá o acórdão o Ministro Flávio Dino. Plenário, 20.3.2024.”

⁸² Nas palavras do autor, “Esse caso ilustra que a intervenção do Supremo Tribunal Federal tende a ser mais efetiva, em matéria ambiental, quando for possível identificar medidas específicas e centralizadas que possam destravar a pauta de reforma estrutural, tais como a liberação de recursos de fundos não efetivamente aplicados, a alocação de rubricas orçamentárias, o fortalecimento de órgãos públicos ambientais federais (conquanto essa meta precise ser apropriadamente ponderada, dado que “fortalecimento” é um termo impreciso) e a criação de mecanismos de transparência e divulgação da informação” (VITORELLI, Edilson. Uma pauta de atuação estrutural do Supremo Tribunal Federal: por que, quando e como? *Suprema: revista de estudos constitucionais*, Brasília, v. 4, n. 1, p. 253-297, jan./jun. 2024. DOI: <https://doi.org/10.53798/suprema.2024.v4.n1.a372>. p. 270).

conjunto elaborado através de diálogos institucionais, além do estímulo à participação popular, contribuindo para a construção de uma ordem verdadeiramente democrática”⁸³.

A determinação de apresentação de planos de ação, então, ao fixar metas específicas, funciona como parâmetro inicial para o real processo de mudança, que ocorre na fase da execução do processo estrutural. É característico do processo estrutural haver um período longo de execução do acórdão, de monitoramento da atuação dos poderes na elaboração e efetivação de políticas públicas para mudar o cenário de desrespeito de direitos fundamentais⁸⁴. É quando as partes envolvidas devem, em conjunto, deliberar os pontos cruciais do problema estrutural para, colaborativamente, estabelecerem prioridades, ajustarem condutas, definirem alocação de recursos, realizarem a devida coordenação dos dados nacionais e, sempre que possível, chegarem a acordos sobre os temas trabalhados, cabendo ao STF verificar o cumprimento do que for estabelecido.

Ou seja, o acórdão proferido não consiste, como os acórdãos e sentenças no processo comum, em uma decisão de mérito total, apenas reconhece a gravidade do ponto de partida e estabelece uma ambição para a linha de chegada, deixando boa parte da definição do trajeto a cargo da execução. Essa lacuna proposital na decisão resulta no que os autores norte-americanos chamam de “retenção de jurisdição”, a possibilidade de deliberação ao longo da execução, que permite aos juízes “supervisionar a implementação de suas decisões e fazer as necessárias modificações ou esclarecimentos, à medida que os problemas surgem”⁸⁵, possibilitando uma relação dialógica⁸⁶ entre os Poderes.

É neste momento que ocorre o debate a respeito da (in)aplicabilidade, para casos de crimes ambientais, do art. 243 da Constituição Federal, que prevê a expropriação.

⁸³ NERI, Bianca Garcia. Estado de Coisas Inconstitucional e Litígio Estrutural: A concretização dos direitos fundamentais sob uma perspectiva dialógica. Revista Paradigma, Ribeirão Preto-SP, a. XXIII, v. 27, n. 1, p. 92-114, Jan/abr. 2018. p. 107.

⁸⁴ VITORELLI, Edilson. Uma pauta de atuação estrutural do Supremo Tribunal Federal: por que, quando e como? Suprema: revista de estudos constitucionais, Brasília, v. 4, n. 1, p. 253-297, jan./jun. 2024. DOI: <https://doi.org/10.53798/suprema.2024.v4.n1.a372>. P. 283-284.

⁸⁵ LOTTMAN, Michael S. Paper victories and hard realities. In: BRADLEY, Valerie; CLARKE, Gary (ed.). Paper victories and hard realities: the implementation of the legal and constitutional rights of the mentally disabled: selected paper on the Supreme Court decision, O'Connor v. Donaldson. Washington: Health Policy Center of Georgetown University, c1976. p. 94.) apud VITORELLI, Edilson. Uma pauta de atuação estrutural do Supremo Tribunal Federal: por que, quando e como? Suprema: revista de estudos constitucionais, Brasília, v. 4, n. 1, p. 253-297, jan./jun. 2024. DOI: <https://doi.org/10.53798/suprema.2024.v4.n1.a372>. P. 283-284.

⁸⁶ A ideia de diálogo, aqui, é usada para representar a interação entre os Poderes da República na tarefa de interpretação da Constituição (BATEUP, Christine. The dialogic promise: assessing the normative potential of theories of constitutional dialogue. Brooklyn Law Review, v. 71, p. 1109, 2006. apud GODOY, Miguel Gualano de. Devolver a Constituição ao povo: crítica à supremacia judicial e diálogos institucionais. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 150).

I.2.3 O Debate sobre Expropriação na fase de Execução do Acórdão: proposta da discussão, chamamento ao diálogo e determinação de desapropriação

Durante a execução do processo, em decisão liminar proferida no dia 28 de abril de 2025, entre outras determinações, Dino ordenou, monocraticamente, a intimação da União para que promovesse as medidas administrativas relacionadas à **desapropriação** (CF, arts. 5º, XXIV⁸⁷; 184⁸⁸; 186⁸⁹), por interesse social, das terras atingidas por incêndios ou desmatamento ilegais. Tal determinação ocorreu após a convocação de um debate com os estados interessados, a Advocacia Geral da União e o Ministério Público Federal e os *amici curiae*, a respeito da possibilidade de enquadrar-se a perda de terras por ilícitos ambientais como caso de **expropriação** (CF, art. 243⁹⁰).

A preocupação do Ministro com a preservação ambiental e a justiça social e orçamentária foi evidente em seu discurso, ao pontuar, em sua decisão,

⁸⁷ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) XXIV - a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição;

⁸⁸ Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei. § 1º As benfeitorias úteis e necessárias serão indenizadas em dinheiro. § 2º O decreto que declarar o imóvel como de interesse social, para fins de reforma agrária, autoriza a União a propor a ação de desapropriação. § 3º Cabe à lei complementar estabelecer procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo judicial de desapropriação. § 4º O orçamento fixará anualmente o volume total de títulos da dívida agrária, assim como o montante de recursos para atender ao programa de reforma agrária no exercício. § 5º São isentas de impostos federais, estaduais e municipais as operações de transferência de imóveis desapropriados para fins de reforma agrária.

⁸⁹ Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: I - aproveitamento racional e adequado; II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho; IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

⁹⁰ Art. 243. As propriedades rurais e urbanas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo na forma da lei serão expropriadas e destinadas à reforma agrária e a programas de habitação popular, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei, observado, no que couber, o disposto no art. 5º. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 81, de 2014). Parágrafo único. Todo e qualquer bem de valor econômico apreendido em decorrência do tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins e da exploração de trabalho escravo será confiscado e reverterá a fundo especial com destinação específica, na forma da lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 81, de 2014).

Afinal, não é razoável que, ano após ano, bilhões de reais de dinheiro público sejam gastos combatendo incêndios dolosos e desmatamentos claramente ilegais. Com este ciclo perpétuo, pune-se duplamente a sociedade. De um lado, em face dos danos ambientais e à saúde humana; de outro, pelo dispêndio evitável de recursos públicos para apagar incêndios, atender no SUS milhares de pessoas vítimas do uso ilegal do fogo (por exemplo, com doenças respiratórias), bem como salvar e curar animais atingidos pelas queimadas e desmatamentos.⁹¹

A discussão teve como base inicial a fala do Governador do Mato Grosso, Mauro Mendes (União Brasil, 2019 - presente), que suscitou o tema durante audiência pública no bojo do processo. Para Mendes, seria ideal qualificar a promoção de incêndios ou queimadas dolosas por parte dos proprietários como casos de expropriação, ou seja, que a determinação da retirada das propriedades não incluísse qualquer tipo de indenização para os proprietários comprovadamente responsáveis pelos crimes ambientais deflagrados em suas terras, como punição mais compatível com os delitos cometidos.

No entanto, após receber as manifestações dos entes interessados, majoritariamente no sentido de que não seria juridicamente apropriado o enquadramento dos casos como de expropriação de terras, sobretudo devido ao art. 243/CF ser de rol taxativo, Dino procedeu à determinação da desapropriação.

A decisão em questão inspirou o desenvolvimento do presente trabalho, pela aparente injustiça do cabimento de indenização. Sobretudo em face do cenário de degradação ambiental intensa e preocupação crescente com a preservação, parece, ao menos à primeira vista, ser incoerente não tratar os responsáveis por crimes ambientais de forma mais severa, por meio do confisco, de caráter punitivo, de suas propriedades. Até porque, quando o Ministro Flávio Dino justifica a determinação da desapropriação pontuando não ser razoável o gasto anual de bilhões de reais de dinheiro público no combate a incêndios dolosos e desmatamentos ilegais, aduzindo que tal conduta configura uma punição dupla à sociedade (em face, por um lado, dos danos ambientais e à saúde humana, e por outro, dos gastos direcionados à contenção de danos, na realidade, com a aplicação da desapropriação), tem-se,

⁹¹ADPF 743. Relator: Min. André Mendonça. Decisão Monocrática proferida pelo Min. Flávio Dino. Julgamento em 28/04/2025. DJe 29/04/2025.

na verdade, um ônus triplo: somam-se às demais perdas o pagamento das indenizações pelas desapropriações e os juros compensatórios⁹² que as acompanham⁹³.

No capítulo 3, serão analisados os principais argumentos apresentados nas manifestações durante o debate. Para sua devida compreensão, serão precedidos de considerações a respeito das normas que regem o direito material em pauta e alguns de seus entendimentos por parte do STF.

⁹² Juros calculados com base no grau de produtividade da propriedade desapropriada. Maués faz uma excelente análise dos números relacionados a esse cálculo em “Constituição e desigualdade: direito de propriedade e reforma agrária no Brasil”.

⁹³ Como evidência disso, destaca-se que entre 2011 e 2016, as desapropriações realizadas pelo Incra implicaram um gasto, com juros compensatórios, em torno de R\$ 978 milhões, enquanto o valor principal esteve próximo a R\$ 555 milhões. (MAUÉS, Antonio. Constituição e desigualdade: direito de propriedade e reforma agrária no Brasil. Lua Nova, São Paulo, 115: 191-224, 2022. p. 219. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0102-191224/115>. Acesso em 15/10/2025. p. 217.)

II. Propriedade, Função Social, Desapropriação e Expropriação no Ordenamento Jurídico Brasileiro: noções normativas, dogmáticas e jurisprudenciais

As manifestações dos entes na ADPF 743 se alinham com a doutrina e a jurisprudência pátria, que sustentam que a desapropriação seria instrumento constitucional adequado para responder a crimes ambientais graves. Essa leitura, embora institucionalmente apropriada, parte de um pressuposto raramente explicitado: a neutralidade constitucional da indenização, tratada como elemento técnico e não como escolha normativa dotada de densidade axiológica própria. Ao naturalizar a compatibilidade entre o cometimento de crimes ambientais graves e a preservação do núcleo indenizatório da propriedade, essa abordagem obscurece uma distinção central do texto constitucional: a separação rigorosa entre a desapropriação como instrumento redistributivo e a expropriação como sanção confiscatória. Isso produz uma tensão atualmente não resolvida entre a tutela do meio ambiente (art. 225) e o princípio da proporcionalidade.

A desapropriação e a expropriação não surgem como exceções hostis ao direito de propriedade, mas como instrumentos estruturantes de uma política constitucional de terras, voltada à correção de desigualdades históricas, à promoção da reforma agrária e à realização da função social. Tanto a desapropriação quanto a expropriação configuram-se em meio a um inevitável conflito de princípios fundamentais: o direito à propriedade privada e a função social da propriedade (a qual engloba a produtividade da terra, a proteção do trabalhador e a defesa ambiental). Outrossim, ambos os tipos de intervenção na propriedade são regidos por diferentes normas além da Constituição Federal e já foram - são e serão - tema de debates relevantes no STF. Para garantir a compreensão desse tensionamento de princípios, das normas que definem as características desses conceitos e dos entendimentos jurisprudenciais mais relevantes a seu respeito, neste capítulo será desenvolvido um breve apanhado histórico, normativo e jurisprudencial, a fim de esclarecer a temática ao leitor para que os capítulos seguintes tenham sentido claro.

II.1. O DIREITO À PROPRIEDADE: DE DIREITO ABSOLUTO À GARANTIA CONDICIONAL

O direito à propriedade, garantia fundamental consagrada no art. 5º, XXIII, da Constituição Federal⁹⁴, tem sido submetido a uma progressiva relativização ao longo do tempo. Seu surgimento como direito absoluto no pensamento liberal europeu e sua incorporação no Brasil ocorreram inicialmente sem limites relevantes aos poderes do proprietário⁹⁵. Sob a influência iluminista, foi “reconhecido como espécie de extensão da liberdade do homem”⁹⁶, funcionando de forma pioneira como uma proteção do indivíduo contra a arbitrariedade do poder público.

No período colonial brasileiro, não havia propriamente propriedade privada plena da terra, mas concessões condicionadas ao poder da Coroa, o que revela uma forma embrionária e instrumental de domínio territorial. Foi no período imperial esse direito se consolidou juridicamente no ordenamento brasileiro, com a previsão da propriedade privada da terra, por meio da Lei de Terras de 1850, que transformou terra em mercadoria e reforçou a força da concentração fundiária já existente, decorrente do modelo colonial das sesmarias⁹⁷. Durante o republicanismo, aprofundou-se essa concepção liberal-absoluta com o Código Civil de 1916, o que reforçou normativamente a propriedade como direito quase ilimitado, especialmente em favor das elites agrárias⁹⁸.

A consolidação dogmática da propriedade como direito praticamente ilimitado, especialmente no meio rural, não apenas naturalizou a concentração fundiária, como esvaziou qualquer expectativa de aproveitamento social, produtivo ou ambiental da terra, criando as bases materiais que tornariam indispensável, no constitucionalismo posterior, a incorporação de instrumentos de intervenção estatal voltados à redistribuição da terra e à realização da

⁹⁴ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

⁹⁵ BERNARDO, Leandro Ferreira. A aprovação da PEC do trabalho escravo e a flexibilização do direito de propriedade no Brasil. Revista da AGU, Brasília-DF, ano 14, n. 1, p. 123-146, jan./mar. 2015. p. 127.

⁹⁶ BERNARDO, Leandro Ferreira. A aprovação da PEC do trabalho escravo e a flexibilização do direito de propriedade no Brasil. Revista da AGU, Brasília-DF, ano 14, n. 1, p. 123-146, jan./mar. 2015. p. 127. Para elucidar esse ponto, Bernardo destaca que “John Locke, em sua clássica obra “Segundo Tratado sobre o Governo Civil”, formulou, no fim do século XVII, importantes postulados filosóficos que seriam fundamentais, nos séculos seguintes, para legitimar a propriedade privada, em especial aquela sobre a terra. De acordo com o autor: “Embora a terra e todos os seus frutos sejam propriedade comum a todos os homens, cada homem tem uma propriedade particular em sua própria pessoa; a esta ninguém tem qualquer direito senão ele mesmo. O trabalho de seus braços e a obra de suas mãos, pode-se afirmar, são propriamente dele”. [...]Retirando-o do estado comum em que a natureza o colocou, agregou-lhe com seu trabalho um valor que o exclui do direito comum de outros homens” (LOCKE, John. Segundo Tratado sobre o governo civil: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1994. p.38)” (p. 127)

⁹⁷ BERNARDO, Leandro Ferreira. A aprovação da PEC do trabalho escravo e a flexibilização do direito de propriedade no Brasil. Revista da AGU, Brasília-DF, ano 14, n. 1, p. 123-146, jan./mar. 2015. p. 129..

⁹⁸ BERNARDO, Leandro Ferreira. A aprovação da PEC do trabalho escravo e a flexibilização do direito de propriedade no Brasil. Revista da AGU, Brasília-DF, ano 14, n. 1, p. 123-146, jan./mar. 2015. p. 129-130.

justiça agrária. Esse modelo revelou-se estruturalmente incompatível com os objetivos de justiça social, racional aproveitamento econômico e preservação coletiva dos recursos naturais, circunstância que explica a posterior incorporação, no constitucionalismo brasileiro, da função social da propriedade e dos instrumentos de intervenção estatal como mecanismos de correção histórica e redistribuição territorial.

Sob outro viés analítico, por mais que houvesse alguns entraves à aquisição de terras no período colonial, admitia-se amplamente a propriedade sobre pessoas escravizadas até o advento da Lei Áurea⁹⁹, evidenciando o caráter socialmente descomprometido da proteção jurídica da propriedade¹⁰⁰.

O detalhamento da progressão do trato dado ao direito à propriedade pautado na escravidão não é relevante apenas para o trabalho aqui citado de Leandro Ferreira Bernardo, que analisa a aprovação da PEC do trabalho escravo (81/2014), mas se mostra pertinente para a análise do cabimento de indenização em face do direito à propriedade e da sua função social porque nesse contexto houve uma mudança drástica da concepção do direito à indenização.

Ocorre que, durante o processo de abolição que precedeu a Lei Áurea, era cabível indenização aos “proprietários” das pessoas que deixavam de ser escravizadas, ou seja, por mais que passassem a ser livres, sua liberdade era condicionada à garantia da preservação do direito de propriedade de seus senhores. Uma vez cabível a indenização, reconhece-se, em algum grau, certo direito residual dos ex-“proprietários” sobre tais indivíduos (os “bens” que se perdiam), pois o valor monetário ainda era o valor central do “bem”. A partir da abolição, houve o fim das indenizações, com o reconhecimento de que sua manutenção legitimava, em certo nível, a redução de indivíduos à condição de propriedades. Percebeu-se, a partir da abolição, que o reconhecimento de qualquer direito sobre as “propriedades confiscadas” era incompatível com a percepção de que os ex-escravizados eram merecedores de dignidade e trato humano, não mais vistos como mercadorias. Ou seja, o cabimento de indenizações pela perda do direito à propriedade no caso contrariava flagrantemente os direitos humanos e garantias fundamentais¹⁰¹.

A ruptura promovida pela abolição, ao recusar qualquer indenização pela perda de uma ‘propriedade’ exercida de modo incompatível com a dignidade humana, antecipa a lógica

⁹⁹ Lei n. 3.353, de 13 de Maio de 1988. Declara extinta a escravidão no Brasil.

¹⁰⁰ BERNARDO, Leandro Ferreira. A aprovação da PEC do trabalho escravo e a flexibilização do direito de propriedade no Brasil. Revista da AGU, Brasília-DF, ano 14, n. 1, p. 123-146, jan./mar. 2015. p. 130.

¹⁰¹ BERNARDO, Leandro Ferreira. A aprovação da PEC do trabalho escravo e a flexibilização do direito de propriedade no Brasil. Revista da AGU, Brasília-DF, ano 14, n. 1, p. 123-146, jan./mar. 2015. p. 132-133.

constitucional que, mais tarde, fundamentaria a expropriação sem indenização: a negativa de reconhecimento jurídico a formas de domínio que, embora formalmente tituladas, violam valores fundamentais da ordem constitucional. A reflexão histórica evidencia que a possibilidade de recusa da indenização não decorre necessariamente da negação abstrata do direito de propriedade, mas do reconhecimento constitucional de que certos usos do domínio tornam-se incompatíveis com valores fundamentais, lógica que retorna no debate contemporâneo sobre crimes ambientais graves.

Com o surgimento do instituto da desapropriação no ordenamento jurídico brasileiro na Constituição de 1824, a preservação do núcleo econômico da propriedade - mesmo quando sujeitada a intervenções estatais - foi reafirmada, mantendo-se a indenização como elemento estruturante do instituto e, assim, reforçando a importância do direito à propriedade como garantia fundamental¹⁰². Apenas em 1988, no Estado Social Democrático de Direito, passou a ser considerada uma possibilidade de perda de propriedade sem indenização, a expropriação de terras em que se cultivassem psicotrópicos.

É quando consagra-se o entendimento de que ao proprietário é assegurado o conjunto de poderes que sempre acompanhou o direito de propriedade, mas, a partir de então, condicionado ao cumprimento de um conjunto de deveres orientados a extrair da propriedade as possibilidades que ela tem a oferecer à sociedade¹⁰³.

II.2. FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

Com o advento da Constituição de 1934, positivou-se pela primeira vez a função social da propriedade no país. O texto constitucional dispunha que “É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou colectivo, na forma que a lei determinar”¹⁰⁴. Em seguida, o condicionamento do exercício do direito à propriedade ao cumprimento da sua função social foi melhor elaborado no Estatuto da Terra (Lei n.

¹⁰² BERNARDO, Leandro Ferreira. A aprovação da PEC do trabalho escravo e a flexibilização do direito de propriedade no Brasil. Revista da AGU, Brasília-DF, ano 14, n. 1, p. 123-146, jan./mar. 2015. p. 133.

¹⁰³ CARVALHO, Francisco José. Teoria da Função Social do Direito. Curitiba: Juruá, 2011. p. 153.

¹⁰⁴ “Art. 113. A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: (...) 17) É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou colectivo, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indemnização. Em caso de perigo imminente, como guerra ou commoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem publico o exija, ressalvado o direito a indemnização ulterior” (BRASIL, Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. 16 de julho de 1934. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm)

4.504/1964), sobretudo nos seus artigos 2º, 12, 13 e 18¹⁰⁵. Nestes, o condicionamento do exercício do direito de propriedade ao cumprimento de sua função social passou a assegurar o acesso à propriedade rural apenas quando esta atendessem simultaneamente ao bem-estar dos proprietários e trabalhadores, à produtividade econômica, à preservação dos recursos naturais e à observância das normas trabalhistas, atribuindo ainda ao Poder Público o dever de zelar pelo efetivo desempenho dessa função. O diploma legal reconheceu, ademais, que a função social é elemento intrínseco da propriedade da terra, autorizando a intervenção estatal — inclusive mediante desapropriação por interesse social — sempre que o uso do imóvel contrariasse o bem-estar coletivo ou se afastasse da exploração racional e socialmente adequada.

Segundo Carvalho, a “função social da propriedade não limita o direito de propriedade; ao contrário, o justifica, porquanto é a função social um princípio de direito fundamental condicionador do correto uso da propriedade”¹⁰⁶. Eros Grau desenvolve profunda reflexão nesse sentido, diferenciando a *função individual* da propriedade (garantia de subsistência - moradia e individualidade) de sua *função social* (justificação do direito à propriedade com base em seus fins, seus serviços, sua função)¹⁰⁷. Diz o eterno Ministro e doutrinador:

¹⁰⁵ “Art. 2º É assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, na forma prevista nesta Lei. § 1º A propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente: a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias; b) mantém níveis satisfatórios de produtividade; c) assegura a conservação dos recursos naturais; d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivam. § 2º É dever do Poder Público: a) promover e criar as condições de acesso do trabalhador rural à propriedade da terra economicamente útil, de preferência nas regiões onde habita, ou, quando as circunstâncias regionais, o aconselhem em zonas previamente ajustadas na forma do disposto na regulamentação desta Lei; b) zelar para que a propriedade da terra desempenhe sua função social, estimulando planos para a sua racional utilização, promovendo a justa remuneração e o acesso do trabalhador aos benefícios do aumento da produtividade e ao bem-estar coletivo. (...)”

Art. 12. À propriedade privada da terra cabe intrinsecamente uma função social e seu uso é condicionado ao bem-estar coletivo previsto na Constituição Federal e caracterizado nesta Lei.

Art. 13. O Poder Público promoverá a gradativa extinção das formas de ocupação e de exploração da terra que contrariem sua função social. (...)”

Art. 18. À desapropriação por interesse social tem por fim:

a) condicionar o uso da terra à sua função social; b) promover a justa e adequada distribuição da propriedade; c) obrigar a exploração racional da terra; d) permitir a recuperação social e econômica de regiões; e) estimular pesquisas pioneiras, experimentação, demonstração e assistência técnica; f) efetuar obras de renovação, melhoria e valorização dos recursos naturais; g) incrementar a eletrificação e a industrialização no meio rural; h) facultar a criação de áreas de proteção à fauna, à flora ou a outros recursos naturais, a fim de preservá-los de atividades predatórias”

¹⁰⁶ CARVALHO, Francisco José. Teoria da Função Social do Direito. Curitiba: Juruá, 2011. p. 153.

¹⁰⁷ GRAU, Eros. A ordem econômica na Constituição de 1988. 11. ed. Malheiros Editores Ltda, 2006. p. 245 - 256. “É que impõe deixarmos bem vinculada a circunstância de que cuidamos de uma função, ou seja, de um poder-dever (dever-poder) que, como explicita Carlos Ari Sundfeld, traz ‘ao Direito Privado algo até então tido por exclusivo do Direito Público: o condicionamento do poder a uma finalidade’” p. 240

O que mais releva enfatizar, entretanto, é o fato de que o princípio da função social da propriedade impõe ao proprietário - ou a quem detém o poder de controle, na empresa - o dever de exercê-lo em benefício de outrem e não, apenas, de não o exercer em prejuízo de outrem. Isso significa que a função social da propriedade atua como fonte da imposição de comportamentos positivos - prestação de fazer, portanto, e não, meramente, de não fazer - ao detentor do poder que deflui da propriedade. (...)

Essa a razão pela qual anteriormente afirmei que a afetação de propriedade (...) por função social importa não apenas o rompimento da concepção, tradicional, de que a sua garantia reside em um direito natural, mas também a conclusão de que (...) o que atualmente divisamos, nas propriedades impregnadas pelo princípio, são verdadeiras propriedades-função social e não apenas, simplesmente, propriedades. O princípio da função social da propriedade, desta sorte, passa a integrar o conceito jurídico-positivo de propriedade (destas propriedades [aqui ele excetua as que considera dotadas de função individual], de modo a determinar profundas alterações estruturais na sua interioridade.

Em razão disso - pontualizo - é que justamente a sua função justifica e legitima essa propriedade¹⁰⁸

Pela leitura, percebe-se que a função social da propriedade, tal como delineada pelo Estatuto da Terra, não se apresenta como um limite externo ao direito de propriedade, mas como sua própria estrutura normativa interna, na medida em que produtividade econômica, proteção ambiental e observância dos direitos trabalhistas são concebidas como requisitos indissociáveis e simultâneos de legitimidade do domínio. É a partir da incorporação da variável ambiental à função social que se consolida a leitura segundo a qual a desapropriação é o tipo de trato adequado para propriedades em que ocorram crimes ambientais (essa concepção, embora coerente, não condiz com o teor não-sancionatório da desapropriação, o que será abordado no próximo subcapítulo).

Com o advento do Estado Social, houve uma virada paradigmática no Brasil: a Constituição de 1988, além de seguir a subordinar o direito de propriedade ao cumprimento de sua função social, sujeitando seu descumprimento à possibilidade de desapropriação, deixou - de forma correlata ao fim da escravidão - de proteger qualquer direito à propriedade quando associada à plantação de psicotrópicos, sob o fundamento de esta acarretava violações graves de valores fundamentais. A previsão original (modificada pela PEC 81/2014) era de que as terras confiscadas por esse motivo fossem destinadas ao assentamento de colonos, para

¹⁰⁸ GRAU, Eros. A ordem econômica na Constituição de 1988. 11. ed. Malheiros Editores Ltda, 2006. p. 245 - 256.

o cultivo de produtos alimentícios e medicamentos¹⁰⁹. Desde 2014, a previsão constitucional é de que essas terras sejam destinadas à reforma agrária e a programas de habitação popular.

A Constituição de 1988 não apenas já reafirmara a subordinação do direito de propriedade à sua função social (art. 170, II e III¹¹⁰), mas também já constitucionalizara a reforma agrária como política pública estruturante, atribuindo à desapropriação o papel de principal instrumento de correção das distorções históricas da estrutura fundiária brasileira (arts. 184 e 186¹¹¹). Enfim, com a PEC 81/2014, que incluiu o trabalho escravo como causa de perda da propriedade sem indenização, sinalizou-se uma etapa mais avançada da evolução da função social da propriedade no Brasil, marcada pela sua crescente vinculação à dignidade humana e ao interesse coletivo¹¹², e expandindo-se as formas de efetivação da reforma agrária.

Retomando os ensinamentos de Eros Grau, conecta-se, então, a função social da propriedade com o projeto democrático a ser alcançado por meio da reforma agrária:

A consagração do princípio da função social da propriedade em si, tomada isoladamente, pouco significa, ao par de instrumentar a implementação de uma aspiração

¹⁰⁹ Quanto aos bens apreendidos em decorrência do tráfico, a previsão original era de que fossem revertidos em benefício de instituições e pessoal especializados no tratamento e recuperação de viciados e no aparelhamento e custeio de atividades de fiscalização, controle, prevenção e repressão do crime do tráfico dessas substâncias. (~~Art. 243.~~ As glebas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas serão imediatamente expropriadas e especificamente destinadas ao assentamento de colonos, para o cultivo de produtos alimentícios e medicamentosos, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei. Parágrafo único. Todo e qualquer bem de valor econômico apreendido em decorrência do tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins será confiscado e reverterá em benefício de instituições e pessoal especializados no tratamento e recuperação de viciados e no aparelhamento e custeio de atividades de fiscalização, controle, prevenção e repressão do crime de tráfico dessas substâncias.)

¹¹⁰ Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (...) II - propriedade privada; III - função social da propriedade;

¹¹¹ Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei. § 1º As benfeitorias úteis e necessárias serão indenizadas em dinheiro. § 2º O decreto que declarar o imóvel como de interesse social, para fins de reforma agrária, autoriza a União a propor a ação de desapropriação. § 3º Cabe à lei complementar estabelecer procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo judicial de desapropriação. § 4º O orçamento fixará anualmente o volume total de títulos da dívida agrária, assim como o montante de recursos para atender ao programa de reforma agrária no exercício. § 5º São isentas de impostos federais, estaduais e municipais as operações de transferência de imóveis desapropriados para fins de reforma agrária.

Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: I - aproveitamento racional e adequado; II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho; IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

¹¹² BERNARDO, Leandro Ferreira. A aprovação da PEC do trabalho escravo e a flexibilização do direito de propriedade no Brasil. Revista da AGU, Brasília-DF, ano 14, n. 1, p. 123-146, jan./mar. 2015. p. 133-135.

autenticamente capitalista: a de preservação da propriedade privada dos bens de produção - à função social está assujeitada porque é privada. Sua maior relevância se manifesta em sua concreção nas regras do § 2º do art. 182 - política urbana - e do art. 184 - reforma agrária, esta, seguramente, tão indispensável à realização do fim da ordem econômica quanto à integração e modernização do capitalismo nacional¹¹³.

II.3. EXPROPRIAÇÃO VERSUS DESAPROPRIAÇÃO

A expropriação e a desapropriação são duas modalidades de intervenção no direito à propriedade previstas constitucionalmente. Distinguem-se por muitos fatores, mas um principal: nos casos de expropriação não há cabimento de indenização, enquanto, nos de desapropriação, há.

Essa diferença se dá sobretudo devido ao caráter exclusivamente punitivo da expropriação, que é prevista, como já asseverado, apenas para casos de deflagração de plantação de psicotrópicos ou de trabalho escravo. Já a desapropriação ocorre em casos muito mais diversos, por utilidade ou necessidade pública ou redirecionamento em face de descumprimento da função social da propriedade. A distinção não é meramente formal, mas material: enquanto a desapropriação opera como instrumento de efetividade das necessidades públicas e mecanismo corretivo do uso socialmente inadequado da terra, a expropriação incide como punição severa, quando o exercício da propriedade ingressa no campo da ilicitude grave, constitucionalmente intolerável.

Para além da diferença fundamental entre os dois mecanismos de intervenção estatal na propriedade, pontua-se também uma semelhança crucial entre ambos, que conecta os conceitos deste capítulo: um eixo comum de articulação entre reforma agrária (e, no caso da desapropriação, com a proteção ambiental) no ordenamento jurídico brasileiro.

A Constituição de 1988, ao prever no art. 184 a desapropriação de imóveis rurais que não cumpram a função social, associa a perda da propriedade à implementação da reforma agrária, lógica desenvolvida pela Lei nº 8.629/1993, especialmente em seus arts. 18 e 24, que vinculam a destinação das áreas desapropriadas ao uso racional do solo, à promoção da justiça social e à conservação dos recursos naturais sob gestão pública. Nessa conformação, o meio ambiente não aparece como fundamento isolado de retirada do domínio, mas como elemento estruturante da política de ordenação territorial que orienta o destino das terras incorporadas

¹¹³ GRAU, Eros. A ordem econômica na Constituição de 1988. 11. ed. Malheiros Editores Ltda, 2006, p. 247

ao patrimônio público. A mesma centralidade da destinação se observa no art. 243 da Constituição, que determina que as propriedades expropriadas em razão de condutas expressamente tipificadas sejam direcionadas à reforma agrária ou a programas de habitação popular.

Essa arquitetura normativa dialoga diretamente com o art. 225 da Constituição, ao indicar que a proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado se realiza, também, por meio da definição do destino coletivo da terra, e não apenas pela multiplicação de respostas repressivas. A partir dessa perspectiva, torna-se possível compreender que o debate constitucional não gira em torno da inexistência de instrumentos para enfrentar a degradação ambiental, mas da forma como a Constituição optou por integrar a tutela ambiental à política agrária, por meio da destinação socialmente qualificada das propriedades que deixam de permanecer no domínio privado.

II.3.1. DESAPROPRIAÇÃO: CARÁTER SANCIONATÓRIO X RESPEITO AO DIREITO À PROPRIEDADE

A desapropriação é atualmente regida por quatro normas principais: a Constituição Federal de 1988; o Decreto-Lei 3365, de 1941, que dispõe sobre desapropriações por utilidade pública; o Estatuto da Terra (Lei n. 4.504/1964); e a Lei nº 8.629, de 1993, que dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária.

A doutrina¹¹⁴ qualifica os diferentes tipos de desapropriação: por necessidade pública, por utilidade pública e por interesse social.

A desapropriação fundada na necessidade pública ocorre diante de situações excepcionais ou emergenciais, nas quais a incorporação imediata do bem particular ao patrimônio estatal é indispensável para a satisfação de interesses públicos urgentes e inadiáveis. Já a desapropriação por utilidade pública ocorre quando a transferência do bem à Administração, embora não imprescindível, mostra-se conveniente, adequada e funcional à consecução de determinadas finalidades públicas, permitindo a realização de obras, serviços

¹¹⁴ Tanto Bernardo Gonçalves Fernandes quanto Paulo Gonet e Gilmar Mendes aduzem à mesma classificação, de Hely Lopes Meirelles (MEIRELLES, Direito Administrativo brasileiro, 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 607-608.). FERNANDES, Bernardo Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. 15. ed., rev., atual. e ampl. - São Paulo: Editora Juspodvim, 2023. p. 414; MENDES, Gilmar Ferreira e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 17. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022. p. 361.

ou políticas públicas sem que se configure uma situação de emergência. Em ambos os casos, o elemento comum é a destinação do bem desapropriado à incorporação direta ao patrimônio público.

Diversamente, a desapropriação por interesse social possui outro fundamento e finalidade. Nessa modalidade, a intervenção estatal não se justifica primordialmente pela necessidade de apropriação do bem pela Administração, mas pela imposição de um reordenamento da propriedade com vistas ao melhor aproveitamento, utilização ou produtividade em benefício da coletividade. Por essa razão, os bens desapropriados por interesse social não se destinam à Administração ou a seus delegados, mas à coletividade ou a beneficiários legalmente credenciados, como ocorre de forma paradigmática na desapropriação de imóveis rurais voltada à implementação de políticas públicas de reforma agrária. É nesses casos que se enquadra a desapropriação por descumprimento da função socioambiental.

Alguns autores se referem à desapropriação por descumprimento da função social da propriedade urbana (art. 182, § 4º¹¹⁵), e à desapropriação para fins de reforma agrária (art. 184) como tipos de desapropriação-sanção¹¹⁶, uma vez que teriam o objetivo de compelir o proprietário a cumprir com os requisitos da função social.

Como se pode observar, no entanto, não se tratam de tipos de punição rigorosa, configurando precipuamente procedimentos voltados a redirecionar o uso do imóvel conforme sua função social. Conforme asseverado anteriormente, o cabimento de indenização representa o caráter não (ou pouco) punitivo, dado que esta, ao garantir que o proprietário tenha direito ao recebimento do valor econômico do bem, dá à intervenção caráter transacional (embora reconheça-se que, nas desapropriações-sanção, o recebimento seja menos conveniente: no caso da desapropriação por descumprimento da função social da propriedade urbana a indenização ocorre via títulos da dívida pública, a serem resgatados em

¹¹⁵ Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. (Regulamento) (Vide Lei nº 13.311, de 11 de julho de 2016) (...) § 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: I - parcelamento ou edificação compulsórios; II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

¹¹⁶ FERNANDES, Bernardo Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. 15. ed., rev., atual. e ampl. - São Paulo: Editora Juspodvim, 2023. p. 1585-1586.

até 10 anos e, no caso da desapropriação para fins da reforma agrária, o valor deve ser pago em títulos da dívida agrária, em até 20 - enquanto os demais tipos de desapropriação incidem indenização prévia, em dinheiro, conforme o art. 5º, XXIV da CF).

Ao analisar alguns aspectos da indenização, pode-se afirmar até mesmo que há um excesso de cuidado por parte do Judiciário na tentativa de não onerar o proprietário cujo bem foi desapropriado, capaz de tornar o processo desapropriatório o exato oposto de uma punição: uma possibilidade de vantagem econômica. Vejamos:

Não apenas a indenização é cabível, como acompanha o pagamento de juros moratórios e compensatórios¹¹⁷. Maués, ao realizar análise profunda de como a regulação da reforma agrária afeta diretamente a distribuição de riquezas no país¹¹⁸, explicita como a abertura semântica do termo "justa"¹¹⁹ da previsão constitucional foi utilizada para elevar o custo das desapropriações, de tal modo que, por quase 20 anos, o STF impôs juros compensatórios de 12% ao ano por meio da Súmula 618¹²⁰, o que onerou drasticamente os cofres públicos e dificultou o planejamento da reforma agrária - foram gastos 328 milhões de reais entre 2011 e 2016 apenas com esses juros.

Dessarte, a indenização pode incidir até mesmo sobre cobertura vegetal sujeita à preservação permanente¹²¹ e é revestida de imunidade tributária¹²². Nesse sentido, embora o art. 184, § 4º fale de isenção, Fernandes entende tratar-se de imunidade “pois o fim é não

¹¹⁷ Entre 1997 e 2018, o STF admitiu que ocorresse pagamento conjunto de juros moratórios, correspondentes a 6% ao ano, e de juros compensatórios de 12% ao ano, em face de “decisão fortemente patrimonialista”, segundo relatam Gonet e Mendes. A matéria foi decidida repetidas vezes, com divergências sobre o que seria a garantia de justa indenização até, em 17-5-2018, ao analisar o mérito da ADI 2.332, julgou-se constitucional que os juros compensatórios fossem de 6% ao ano. (MENDES, Gilmar Ferreira e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 17. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022. p. 362-263).

¹¹⁸ MAUÉS, Antonio. Constituição e desigualdade: direito de propriedade e reforma agrária no Brasil. Lua Nova, São Paulo, 115: 191-224, 2022. p. 219. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0102-191224/115>. Acesso em 15/10/2025. Devido às limitações que permearam a elaboração deste trabalho, as valiosíssimas pontuações de Maués não serão aprofundadas, mas recomenda-se fortemente a leitura de seu trabalho para a melhor compreensão de como a justiça brasileira interpreta e aplica as normas referentes à justiça agrária e seu impacto na desigualdade social.

¹¹⁹ Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e **justa indenização** em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.

¹²⁰ STF, Súmula 618: Na desapropriação, direta ou indireta, a taxa dos juros compensatórios é de 12% (doze por cento) ao ano.

¹²¹ RE 267.817, rel. Min. Maurício Corrêa, DJ de 29-11-2002;

¹²² AI-AgRg 187.726, voto do Min. Moreira Alves, SJ de 20-6-1997.

onerar o procedimento expropriatório ou criar obstáculos para a realização da reforma agrária”¹²³. O doutrinador pontua:

Mas acrescenta-se um alerta: **o terceiro adquirente dos títulos da dívida agrária não goza de tal imunidade**. Ora, os títulos da dívida agrária representam moeda de pagamento da justa indenização, apresentando, portanto, natureza indenizatória (e não podendo ser confundido com renda para fins tributários). Todavia, tal **benefício tributário é limitado à pessoa do expropriado**; o negócio jurídico envolvendo os títulos da dívida agrária espica do escopo da norma constitucional e deverá ser tributado [CUNHA JÚNIOR, Dirley da, Curso de direito constitucional, p. 1.077]¹²⁴.

A leitura revela, no mínimo, uma falha na lógica tributária no caso: como pode a imunidade ser direcionada ao expropriado se o processo tem como objetivo beneficiar a coletividade, não abarcada pelo benefício tributário?

Também há a classificação da desapropriação entre direta (conforme os preceitos legais) e indireta (o Poder Público se apropria de bem particular sem o devido processo legal expropriatório e cabe ao proprietário lesado reivindicar a indenização posterior). Fernandes destaca a estranheza da naturalidade com que a doutrina aborda essa classificação, dado que a identificação de violação ao devido processo legal deveria resultar na nulidade do ato, em face da sua antijuridicidade¹²⁵. O autor indica, no entanto, que a supremacia do interesse público sobre o particular parece ser o fundamento para o Judiciário autorizar a desapropriação nesses casos¹²⁶.

Outrossim, Fowler, Cruz e Ribeiro explicam que os requisitos para o cumprimento da função social da propriedade, de acordo com o texto constitucional, devem ser atendidos simultaneamente, de tal forma que a inadequação do uso da propriedade em relação à sua

¹²³ FERNANDES, Bernardo Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. 15. ed., rev., atual. e ampl. - São Paulo: Editora Juspodvim, 2023. p. 1586.

¹²⁴ FERNANDES, Bernardo Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. 15. ed., rev., atual. e ampl. - São Paulo: Editora Juspodvim, 2023. p. 1586 - 1587.

¹²⁵ FERNANDES, Bernardo Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. 15. ed., rev., atual. e ampl. - São Paulo: Editora Juspodvim, 2023. p. 416.

¹²⁶ Conquanto se reconheça o valor do objetivo visado com essa conduta, a situação configura o que Chueiri e Moreira chamam de atalhos institucionais: a busca pelo melhor resultado por meio da violação do texto constitucional. Adota-se aqui o ponto de vista dos autores, de que um constitucionalismo responsável e comprometido com a democracia que não pode endossar condutas inconstitucionais, mesmo que bem-intencionadas, sob o risco de enfraquecer o valor da Constituição não apenas enquanto norma mas enquanto pacto político. Essa reflexão será retomada no capítulo 4. (CHUEIRI, Vera Karam de; MOREIRA, Egon Bockmann. A Constituição e seus momentos difíceis: quando precisamos aplicá-la contra ideias boas. JOTA, 23/03/2019. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/a-constituicao-e-seus-momentos-dificeis-quando-precisamos-aplicar-la-contra-ideias-boas>)

produtividade, à preservação ambiental ou às condições trabalhistas pode (em teoria) ensinar a aplicação dessa modalidade de intervenção.

Os autores analisam a previsão constitucional de desapropriação por descumprimento à função social da propriedade por razões ambientais, em face do artigo 185, inciso II da Constituição de 1988, que proíbe a desapropriação de terras produtivas (incluído no texto constitucional via pressão intensa dos parlamentares conservadores, apoiados pela União Democrática Ruralista- UDR¹²⁷). A partir de uma interpretação sistêmica do texto constitucional, demonstrou-se a inadequação de interpretações de tal inciso que sustentem a produtividade da propriedade como princípio absoluto contra a desapropriação, desconsiderando os requisitos do cumprimento da sua função social. Esse entendimento foi, posteriormente, consolidado pelo STF, mas choca que tal decisão tenha ocorrido apenas em 2023¹²⁸ (a denúncia dos autores é de 2010 e a dissonância entre os artigos data da promulgação da Constituição, em 1988). Em análise minuciosa a respeito da verificação de produtividade e seu impacto no direito à propriedade, concluem, com base em leitura de Eros Grau, que

só está protegida pelo ordenamento jurídico a propriedade que é obtida mediante concomitante equacionamento de todos os requisitos da função social, ou seja, o ordenamento jurídico brasileiro somente ampara o bem imóvel que realiza a função social em sua integralidade. Assim, pode-se considerar que a propriedade que a descumpre é inexistente juridicamente. **Com base em semelhantes argumentos, poder-se-ia mesmo afirmar que a ilegalidade configurada pelo descumprimento da função social não deveria sequer ensinar a desapropriação, mas sim a expropriação do bem, já que se estaria a indenizar um suposto título proprietário utilizado em desconformidade com as exigências expressas na Carta Magna¹²⁹.** (grifos nossos)

¹²⁷ Maués caracteriza esse artigo como uma vitória crucial dos setores conservadores no processo constituinte, que pretendeu tornar a propriedade produtiva totalmente insuscetível de desapropriação para reforma agrária. O autor destaca que essa proteção é um retrocesso até em relação à legislação da ditadura militar, que não previa tal imunidade absoluta (MAUÉS, Antonio. Constituição e desigualdade: direito de propriedade e reforma agrária no Brasil. Lua Nova, São Paulo, 115: 191-224, 2022. p. 219. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0102-191224/115>. Acesso em 15/10/2025)

¹²⁸ Vide ADI 3865. Veja-se matéria do Tribunal a respeito: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=513467&ori=1>

¹²⁹ FOWLER, Marcos Bittencourt; CRUZ, André Viana da; RIBEIRO, Dandara dos Santos Damas. Desapropriação para fins de reforma agrária por descumprimento da função ambiental da propriedade. In: SONDA, Claudia; TRAUZYNSKI, Silvia Cristina (Org.). Reforma agrária e meio ambiente: teoria e prática no Estado do Paraná. Curitiba: ITCG, 2010. p. 222.

A produtividade, portanto, não pode ser compreendida como valor autônomo ou absoluto, capaz de neutralizar os demais requisitos da função social, sob pena de se legitimar juridicamente modelos de exploração fundiária ambientalmente predatórios e socialmente excludentes.

Em sentido semelhante de denúncia às contradições da desapropriação, Ungaretti e Rolnik, da Faculdade de Arquitetura, Urbanismo e Design da Universidade de São Paulo, realizaram um estudo revelador¹³⁰, entre os anos de 2018 e 2025, combinando diferentes estratégias metodológicas, como visitas de campo, mapeamento de remoções, análise de processos judiciais e administrativos. Suas conclusões demonstram como a desapropriação, que deveria ser um mecanismo mobilizador da justiça social, tem sido aplicada de forma absolutamente contrária à pretensão de justiça agrária em muitos casos, funcionando como instrumento de mediação entre os interesses do capital imobiliário-financeiro e da classe proprietária, em detrimento dos direitos de populações que ocupam os territórios de forma não proprietária. A desapropriação tem servido, segundo sua análise, para apagar e destruir formas de vida e ocupação que não se enquadram no modelo proprietário hegemônico, ao mesmo tempo em que cria novas fronteiras precárias e irregulares de moradia para os grupos removidos¹³¹.

¹³⁰ UNGARETTI, Débora Grama; ROLNIK, Raquel. Nas margens da desapropriação: conflitos pela terra nas fronteiras da indeterminação da propriedade. InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais, Brasília, v. 11, n. 1, p. 469-510, jan./jun.2025.

¹³¹ “O percurso da desapropriação no Brasil demonstra que as principais transformações na arquitetura do instrumento se deram em contextos de reformas urbanas e de expansão da infraestrutura, mediando interesses do capital imobiliário com os interesses da classe proprietária, e em prejuízo dos direitos dos indivíduos que efetivamente ocupam os territórios. Se a desapropriação é considerada um instrumento poderoso por intervir na propriedade, particularmente em um país como o Brasil, marcado pela informalidade fundiária e por formas não proprietárias de ocupação e apropriação da terra, ela também se mostra essencial para viabilizar a disponibilização de terras de interesse do complexo imobiliário-financeiro em locais onde essas outras formas de ocupação predominam. A desapropriação, nesses casos, serve como forma de apagamento, extinção e destruição de formas de vida e de ocupação que não se enquadram no modelo proprietário, compreendido como o modelo hegemônico. Por outro lado, os mesmos processos de desapropriação são também responsáveis por constituir novas fronteiras de ocupação, que muitas vezes oferecem alternativas de moradia, precárias e irregulares, para aqueles que foram expulsos ou removidos pelos próprios processos de desapropriação.

No extremo norte de São Paulo, as desapropriações para a implantação do Rodoanel mostraram, por um lado, como proprietários registrados nas matrículas e transcrições foram chamados aos processos e premiados com indenizações, ainda que não exercessem a posse dos terrenos. Já os moradores e ocupantes, ainda que já tivessem cumprido os requisitos para reconhecimento da propriedade por usucapião, conforme diz a legislação brasileira, não foram considerados como tal, tendo as desapropriações legitimado as remoções com atendimento habitacional sempre adiado e sem correspondência às necessidades das famílias atingidas.

Além de passarem a régua e “limparem” o território e seu registro cartorial de ocupações e indeterminações, as desapropriações no extremo norte da Capital criaram também, nas margens e remanescentes da grande obra viária, áreas com novas camadas de indeterminação. Essas áreas passaram a ser objeto de novas disputas entre proprietários, grileiros, moradores, lideranças populares e agenciadores locais, originando novos loteamentos irregulares e ocupações através de diferentes arranjos e organizações. As desapropriações, assim, não só levaram ao acirramento dos conflitos fundiários do extremo norte de São Paulo, como reiniciaram um novo ciclo de

Essa análise não revela um excesso do modelo constitucional de desapropriação, mas sua distorção prática, decorrente da captura do instrumento por lógicas econômicas e urbanísticas alheias aos objetivos de justiça social, reforma agrária e proteção dos vínculos territoriais que informam sua legitimação constitucional.

II.3.2. PREVISÃO CONSTITUCIONAL E LEI 8.257/1991, SOBRE EXPROPRIAÇÃO DE TERRAS COM CULTIVOS ILEGAIS DE PSICOTRÓPICOS

A expropriação foi inserida na Constituição Federal de 1988, originalmente, apenas como punição para casos de cultivos ilegais de psicotrópicos. Não configura o propósito central do presente trabalho analisar pormenorizadamente a história ou aplicação dessa previsão, mas destaca-se, sucintamente, que, pela interpretação consolidada durante o desenvolvimento desta pesquisa, concluiu-se que i. a previsão da expropriação por plantação de psicotrópicos é argumentavelmente injusta, por ser uma punição desproporcional à gravidade do delito, e, cada vez mais, desatualizada (vide descriminalização do uso pessoal consolidada no Recurso Extraordinário 635.659, por exemplo); ii. sua aplicação é, por vezes,

remoção-reocupação-remoção que caracteriza a transitoriedade permanente de territórios populares (Lacerda et al., 2019; Ungaretti et al., 2020; Lacerda et al., 2021; Lacerda, 2022). Essas estratégias de remoção e liberação da terra viabilizadas por meio da desapropriação combinada com outras ações do Estado compõem a lógica da terra nullius, que atualiza formas de despossessão colonial por meio do apagamento e extinção dos vínculos territoriais e formas de vida e territórios populares. Os moradores são afastados das decisões sobre o destino do território onde vivem, ao mesmo tempo em que não se enquadram nas métricas e lógicas proprietárias protegidas e promovidas pelo Estado. Por meio da lógica da terra nullius os padrões de segregação urbana da cidade são atualizados. Os proprietários registrais, moradores de regiões consolidadas da cidade, bairros mais brancos e ricos, como o quadrante Sudoeste da capital paulistana, são indenizados, enquanto ocupantes de territórios populares, com menor renda e mais negros, são expulsos, alavancando terras para o avanço do complexo imobiliário-financeiro, ou para a viabilização de condições de infraestrutura necessárias à produção e reprodução do capital, em um processo contínuo de acumulação por despossessão. Esse processo também pode ser lido como uma atualização contemporânea da expansão do empreendimento colonial, por meio da destruição criativa baseada em processos de contínua desterritorialização, assimilação e eliminação de populações (Wolfe, 2016; Speed, 2017; Poets, 2021). Na medida em que a ação do Estado passa a interferir nas relações fundiárias que estavam presentes no momento da desapropriação, esta desencadeia uma série de conflitos possessórios e cria uma nova camada de indefinições, que ora favorece a ocorrência de novas ocupações, ou sua permanência, ora contribui para a reprodução do quadro de insegurança da posse” (UNGARETTI, Débora Grama; ROLNIK, Raquel. Nas margens da desapropriação: conflitos pela terra nas fronteiras da indeterminação da propriedade. In SURgência: revista de direitos e movimentos sociais, Brasília, v. 11, n. 1, p. 469-510, jan./jun.2025. p. 501-503).

mais questionável ainda¹³²; e iii. a sua presença no rol do art. 243, em face da ausência dos crimes ambientais no mesmo artigo, configura uma hierarquia axiológica de difícil compreensão, punindo supostos danos à saúde causados pelas plantações de forma mais severa que gravíssimos danos ao meio ambiente, à saúde, à vida, à moradia, ao trabalho e a demais garantias fundamentais que os crimes ambientais podem causar.

Destaca-se, também, que, na ocasião do julgamento do Recurso Extraordinário 635.336, o STF fixou a tese do Tema 399 da Repercussão Geral nos seguintes termos: “A expropriação prevista no art. 243 da Constituição Federal pode ser afastada, desde que o proprietário comprove que não incorreu em culpa, ainda que *in vigilando* ou *in eligendo*”. Entende-se que a culpa *in vigilando* ou *in eligendo* se estende para os casos de deflagração de trabalho escravo, incluídos pela EC 81/2014, e serão estendidos para os casos de crimes ambientais, caso estes venham a integrar um dia, também, o art. 243.

O entendimento do STF nesse sentido é controverso, suscitando várias críticas acerca da proporcionalidade da medida, que, em certos casos, tem como resultado a desconsideração total do direito à propriedade sem que haja culpa do proprietário no cometimento do ilícito, como aponta Bodin¹³³. A autora afirma que esse entendimento viola a ampla defesa, impedindo a “demonstração de eventuais excludentes de responsabilidade e do nexo de causalidade, sob pena de nulidade do *decisum* e de violação ao princípio do devido processo legal”¹³⁴, em flagrante desrespeito do art. 5º, LIV, da Constituição Federal¹³⁵. O entendimento também contraria a Lei nº 8.257/1991, que regulamenta o art. 243 da Constituição. A norma disciplinou rito próprio para a dilação probatória da desapropriação confiscatória de forma a

¹³² Bodin, ao analisar um caso específico de expropriação por cultivo de psicotrópicos, sustenta que a interpretação do art. 243 da Constituição que autoriza a expropriação integral da propriedade, com responsabilidade objetiva do proprietário, é manifestamente equivocada e desproporcional, pois penaliza cidadãos honestos que não são usuários nem traficantes e que, sem culpa ou conhecimento, tiveram ínfimas áreas de suas terras utilizadas por terceiros para cultivo ilegal (no caso, tratava-se de 0,64% da propriedade), muitas vezes em locais de difícil fiscalização. A autora argumenta que a *mens legis* do dispositivo constitucional se dirige a grandes fazendas de psicotrópicos - inexistentes no Brasil - e não a cultivos residuais e clandestinos, sendo inadmissível que o STF tenha suprido a omissão constitucional para criar um regime excepcional de responsabilidade objetiva integral (Tema 399), impedindo a prova de inocência. Por fim, critica a confusão entre causa e consequência ao justificar a expropriação total e aponta a flagrante injustiça de confiscar propriedades produtivas e socialmente úteis por porcentagens irrisórias de cultivo ilícito. (BODIN DE MORAES, Maria Celina. Interpretação e aplicação do disposto no artigo 243 da Constituição, que prevê a expropriação de glebas onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas. *Civilistica.com*. Rio de Janeiro, a. 3, n. 1, jan.-jun./2014. p. 37 - 38.)

¹³³ Vide nota de rodapé anterior.

¹³⁴ BODIN DE MORAES, Maria Celina. Interpretação e aplicação do disposto no artigo 243 da Constituição, que prevê a expropriação de glebas onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas. *Civilistica.com*. Rio de Janeiro, a. 3, n. 1, jan.-jun./2014. p. 6.

¹³⁵ “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal”

vedar a possibilidade de julgamento antecipado de expropriação, obedecendo-se o devido processo legal e no intuito de coibir excessos do Poder Público. A mesma lei considerou necessária a produção de prova pericial (art. 7º¹³⁶) e a oitiva de testemunhas (art. 11¹³⁷), em face da gravidade da ameaça ao direito de propriedade. Bodin destaca:

Também parece incrível que ante a omissão do constituinte, em relação à espécie de responsabilidade prevista no art. 243 da Constituição, tenha o STF se valido da lacuna constitucional para **instituir no ordenamento jurídico brasileiro o único caso de responsabilidade civil objetiva integral**, e impedir o proprietário de fazer prova de sua inocência¹³⁸. (grifos nossos)

Outro entendimento do STF que cabe ser questionado aqui é o firmado no RE n. 638.491/PR (rel. o Ministro Luiz Fux, DJe 23.8.2017. O Tribunal, apreciando o Tema 647 da Repercussão Geral, por maioria e nos termos do voto do Relator, deu provimento ao recurso, fixando a seguinte tese:

É possível o confisco de todo e qualquer bem de valor econômico apreendido em decorrência do tráfico de drogas, sem a necessidade de se perquirir a habitualidade, reiteração do uso do bem para tal finalidade, a sua modificação para dificultar a descoberta do local do acondicionamento da droga ou qualquer outro requisito além daqueles previstos expressamente no art. 243, parágrafo único, da Constituição Federal¹³⁹.

¹³⁶ Art. 7º Recebida a inicial, o Juiz determinará a citação dos expropriados, no prazo de cinco dias. § 1º Ao ordenar a citação, o Juiz nomeará perito. § 2º Após a investidura, o perito terá oito dias de prazo para entregar o laudo em cartório.

¹³⁷ Art. 11. Na audiência de instrução e julgamento cada parte poderá indicar até cinco testemunhas.

¹³⁸ BODIN DE MORAES, Maria Celina. Interpretação e aplicação do disposto no artigo 243 da Constituição, que prevê a expropriação de glebas onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas. *Civilistica.com*. Rio de Janeiro, a. 3, n. 1, jan.-jun./2014. p. 38

¹³⁹ Veja-se a Ementa do julgado: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PENAL. PROCESSUAL PENAL. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. TEMA 647 DO PLENÁRIO VIRTUAL. TRÁFICO DE DROGAS. VEÍCULO APREENDIDO COM O SUJEITO ATIVO DO CRIME. DECRETAÇÃO DE PERDIMENTO DO BEM. CONTROVÉRSIA SOBRE A EXIGÊNCIA DE HABITUALIDADE DO USO DO BEM NA PRÁTICA CRIMINOSA OU ADULTERAÇÃO PARA DIFICULTAR A DESCOBERTA DO LOCAL DE ACONDICIONAMENTO. DESNECESSIDADE. INTERPRETAÇÃO DO ART. 243, PARÁGRAFO ÚNICO, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO. 1. O confisco de bens pelo Estado encerra uma restrição ao direito fundamental de propriedade, insculpido na própria Constituição Federal que o garante (art. 5º, caput, e XXII). 2. O confisco de bens utilizados para fins de tráfico de drogas, à semelhança das demais restrições aos direitos fundamentais expressamente previstas na Constituição Federal, deve conformar-se com a literalidade do texto constitucional, vedada a adstrição de seu alcance por requisitos outros que não os estabelecidos no artigo 243, parágrafo único, da Constituição. 3. O confisco no direito comparado é instituto de grande aplicabilidade nos delitos de repercussão econômica, sob o viés de que “o crime não deve compensar”, perspectiva adotada não só pelo constituinte brasileiro, mas também pela República Federativa do Brasil que internalizou diversos diplomas internacionais que visam reprimir

O entendimento foi firmado ao analisar-se a possibilidade de se expropriar um veículo apreendido com réu acusado de tráfico. O absurdo do acórdão foi contestado pelo voto divergente do Ministro Lewandowski, que ficou vencido, nos seguintes termos:

Se nós verificarmos a redação do artigo 243 da nossa Carta Magna, e aí eu tive aqui um adminículo do eminente Ministro Marco Aurélio, me chamou a atenção - peço licença para adiantar esse ponto de vista - que o parágrafo único invocado para autorizar o confisco de qualquer bem relacionado ao tráfico ilícito de entorpecentes pode ser confiscado. Esse parágrafo, evidentemente, não é um dispositivo independente, ele tem que ser lido em harmonia com o caput. E o caput, como já foi dito aqui, diz respeito apenas a "propriedades rurais e urbanas em qualquer região do País onde forem localizadas as culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo na forma da lei...". Então, qualquer bem que se encontre nessa propriedade em princípio. Penso que o confisco de bens só pode ser realizado em situações extremas e tem que obedecer ao princípio da razoabilidade e da proporcionalidade. Se nós imaginarmos que o caso que nós estamos examinando é um caso simples, é um tráfico corriqueiro, alguém que tinha no porta-mala de um veículo uma determinada quantidade de drogas, em razão disto, além da pena privativa de liberdade e a pena de multa, vai-se confiscar o veículo onde se encontravam esses entorpecentes. Isso, a meu ver, é uma demasia, porque, a levarmos este raciocínio às últimas consequências, teremos que confiscar o relógio no qual o traficante confere o horário da entrega de um bem ilícito; ou o seu sapato, que também o transporta para o local da entrega da res. Então, Senhora Presidente, com

severamente o tráfico de drogas. 4. O tráfico de drogas é reprimido pelo Estado brasileiro, através de modelo jurídico político, em consonância com os diplomas internacionais firmados. 5. Os preceitos constitucionais sobre o tráfico de drogas e o respectivo confisco de bens constituem parte dos mandados de criminalização previstos pelo Poder Constituinte originário a exigir uma atuação enérgica do Estado sobre o tema, sob pena de o ordenamento jurídico brasileiro incorrer em proteção deficiente dos direitos fundamentais. Precedente: HC 104410, Relator(a): Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma, julgado em 06/03/2012, DJ 26-03-2012. 6. O confisco previsto no artigo 243, parágrafo único, da Constituição Federal deve ser interpretado à luz dos princípios da unidade e da supremacia da Constituição, atentando à linguagem natural prevista no seu texto. Precedente: RE 543974, Relator(a): Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, julgado em 26/03/2009, DJ 28-05-2009. 7. O Supremo Tribunal Federal sedimentou que: AGRADO DE INSTRUMENTO - EFICÁCIA SUSPENSIVA ATIVA - TRÁFICO DE DROGAS - APREENSÃO E CONFISCO DE BEM UTILIZADO - ARTIGO 243, PARÁGRAFO ÚNICO, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Impõe-se o empréstimo de eficácia suspensiva ativa a agravo, suspendendo-se acórdão impugnado mediante extraordinário a que visa imprimir trânsito, quando o pronunciamento judicial revele distinção, não contemplada na Constituição Federal, consubstanciada na exigência de utilização constante e habitual de bem em tráfico de droga, para chegar-se à apreensão e confisco - artigo 243, parágrafo único, da Constituição Federal. (AC 82-MC, Rel. Min. Marco Aurélio, julgamento em 3-2-2004, Primeira Turma, DJ de 28-5-2004). 8. A habitualidade do uso do bem na prática criminosa ou sua adulteração para dificultar a descoberta do local de acondicionamento, in casu, da droga, não é pressuposto para o confisco de bens, nos termos do art. 243, parágrafo único, da Constituição Federal. 9. Tese: É possível o confisco de todo e qualquer bem de valor econômico apreendido em decorrência do tráfico de drogas, sem a necessidade de se perquirir a habitualidade, reiteração do uso do bem para tal finalidade, a sua modificação para dificultar a descoberta do local do acondicionamento da droga ou qualquer outro requisito além daqueles previstos expressamente no art. 243, parágrafo único, da Constituição Federal”

o devido respeito, entendendo que temos uma regra maior na nossa Constituição que proíbe o confisco, e tendo em conta que o artigo 243 e o seu parágrafo único são muito explícitos e restritivos, entendo que é preciso provar que o veículo tenha sido destinado exclusivamente e integralmente ao tráfico ilícito para que possa ser confiscado.

A expropriação, como destaca Bodin¹⁴⁰, foi incluída no texto constitucional com o objetivo de impedir o cultivo de psicotrópicos em grandes extensões de terra por parte de narcotraficantes, o que acontecia na Colômbia e na Bolívia, mas, segundo a autora, jamais ocorreu no Brasil¹⁴¹. A *mens legis* do artigo, portanto, não seria cumprida com a expropriação de bens pessoais de traficantes que, diga-se de passagem, não importa consequência alguma para a redução ou manutenção do tráfico no país.

Dessa forma, a apuração realizada neste trabalho acerca da aplicação da desapropriação e da expropriação, previstas no ordenamento em nome da justiça social, indica que, a bem da verdade, os confiscos ocorrem de maneira esquizofrênica e descoordenada, com punições desmedidas em certos casos de plantação de psicotrópico, e inexistentes em outros mais graves, de degradação ambiental dolosa.

II.3.3. EMENDA CONSTITUCIONAL N. 81 DE 05/06/2014: INCLUSÃO DE EXPLORAÇÃO DE TRABALHO ESCRAVO COMO MOTIVO PARA EXPROPRIAÇÃO

¹⁴⁰ BODIN DE MORAES, Maria Celina. Interpretação e aplicação do disposto no artigo 243 da Constituição, que prevê a expropriação de glebas onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas. *Civilistica.com*. Rio de Janeiro, a. 3, n. 1, jan.-jun./2014. p. 38

¹⁴¹ Importa a seguinte ressalva: a autora não apresenta dados que comprovem essa afirmação, nem se prestou este trabalho a investigar o ponto a fundo. A afirmação da autora também pode estar desatualizada, dado que seu texto é de 2014.

A Emenda Constitucional 81/2014¹⁴² alterou o art. 243 para incluir o trabalho escravo dentre as possibilidades de expropriação. Sua aprovação ocorreu em resposta ao Protocolo de 2014 à Convenção 29 da Organização Internacional do Trabalho (OIT)¹⁴³ - o que faz sentido, considerando-se que havia outras propostas anteriores (como a PEC 347/2004¹⁴⁴ - *que incluía, além do trabalho escravo, o desmatamento ilegal no rol do art. 243* - e a PEC 265/2004¹⁴⁵, ambas arquivadas).

A mudança constitucional de 2014, no entanto, não garantiu uma mudança fática na aplicação da expropriação no Brasil. Como explica Jordano Soares Azevedo, a falta de lei regulamentadora, em face da expressão “nos termos da lei” que acompanha a nova redação constitucional, tem impedido a aplicação do dispositivo - erroneamente na percepção do autor, que apresenta bons argumentos para sua aplicação imediata¹⁴⁶, como a possibilidade de

¹⁴² Veja-se a redação da PEC em sua integralidade:

“As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O art. 243 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

‘Art. 243. As propriedades rurais e urbanas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo na forma da lei serão expropriadas e destinadas à reforma agrária e a programas de habitação popular, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei, observado, no que couber, o disposto no art. 5º.

Parágrafo único. Todo e qualquer bem de valor econômico apreendido em decorrência do tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins e da exploração de trabalho escravo será confiscado e reverterá a fundo especial com destinação específica, na forma da lei.’ (NR)

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, em 5 de junho de 2014” Vide: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/2014/emendaconstitucional-81-5-junho-2014-778863-publicacaooriginal-144327-pl.html>

¹⁴³ Por outro lado, a ratificação do Protocolo por parte do Estado Brasileiro só ocorreu em 2025 e entrará em vigor no país apenas em agosto de 2026. Veja-se: Ratifications of P029 - Protocol of 2014 to the Forced Labour Convention, 1930

https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_en/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO::P11300_INSTRUMENT_ID:3174672 ; A este respeito, também, <https://centraldodireito.com.br/noticias/brasil-ratifica-protocolo-da-oit-contra-trabalho-forcado-e-reforca-combat-e-a-escravidao-moderna>

¹⁴⁴ Veja-se: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=272264>

¹⁴⁵ Veja-se: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao/?idProposicao=250687>

¹⁴⁶ O autor defende que o art. 243 da Constituição pode ser aplicado de forma imediata por conter um comando normativo completo, não se enquadrando como norma de eficácia limitada, especialmente porque a noção de trabalho escravo (uma das controvérsias que têm travado sua aplicação) já está juridicamente delimitada no art. 149 do Código Penal. Sustenta, ademais, que condicionar sua incidência à edição de lei específica contrariaria os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, os quais exigem respostas estatais imediatas e efetivas no enfrentamento da escravidão contemporânea. Nesse sentido, destaca sustentação do MPT na ação civil pública nº 000045057.2017.5.23.0041 que tramita perante a vara do trabalho de Colíder/MT, sobre a possibilidade de aplicação da Lei 8.257/91, que regula o processo de expropriação de terras em função do cultivo de plantas psicotrópicas, à situação do trabalho escravo, por analogia. (AZEVEDO, Jordano Soares. Trabalho Escravo e Expropriação: em defesa da aplicabilidade imediata da norma prevista no artigo 243 da Constituição brasileira. Revista Digital Constituição e Garantia de Direitos.vol. 12, nº 2. ISSN 1982-310X.)

aplicação analógica da Lei nº 8.257/1991, que regula a expropriação para casos de plantação de psicotrópicos.

Sobre essa matéria, foi identificado na jurisprudência do STF o Mandado de Injunção 7.440/DF solicitando a aplicação imediata da expropriação em face de trabalho escravo, ao qual não se deu provimento¹⁴⁷. A decisão¹⁴⁸, de fevereiro de 2025 (proferida quase dois anos após o MI ter sido impetrado, momento em que a omissão legislativa já ocorria há sete anos), destacou três PLs em tramitação que tratam da regulamentação da expropriação para trabalho escravo¹⁴⁹ - até a data em que se finalizou este estudo, nenhum dos projetos de lei havia sido aprovado. Esse não foi o argumento, no caso, para não se deliberar a favor da inconstitucionalidade por omissão, e sim a inadequabilidade da via. Porém, caso a existência de projetos fosse sustentada para contrariar a omissão, o STF estaria contrariando seu próprio entendimento de que a inércia quanto à discussão e votação dos projetos também pode “configurar omissão passível de vir a ser reputada morosa, no caso de os órgãos legislativos não deliberarem dentro de um prazo razoável sobre o projeto de lei em tramitação”¹⁵⁰ (*inertia deliberandi*).

¹⁴⁷ Devido à suposta ausência dos requisitos autorizadores do mandado de injunção (deveria haver indicação de inviabilização do exercício de um direito concreto e individual em razão da suposta mora legislativa, mas, aparentemente, o pedido da Defensoria Pública foi genérico).

¹⁴⁸ A votação foi acirrada, ficando vencidos os Ministros Edson Fachin, Luís Roberto Barroso, Flávio Dino e Cármen Lúcia.

¹⁴⁹ Diga-se: Projeto de Lei nº 1102/2023 (Regulamenta o art. 243 da Constituição Federal para dispor sobre a expropriação das propriedades rurais e urbanas onde se localizem a exploração de trabalho escravo, e dá outras providências.); Projeto de Lei nº 1678/2021 (Regulamenta o art. 243 da Constituição Federal para dispor sobre a expropriação das propriedades rurais e urbanas onde se localizem a exploração de trabalho escravo e dá outras providências.); e Projeto de Lei nº 5.970/2019 (Dispõe sobre a expropriação das propriedades rurais e urbanas onde se localizem a exploração de trabalho em condições análogas à de escravo e dá outras providências.)

¹⁵⁰ Informativo 466. ADI 3682 / MT. Tribunal Pleno. Relator Min. GILMAR MENDES Julgamento: 09/05/2007. ADI por Omissão: Criação de Município e Lei Complementar Federal.

O Tribunal, por unanimidade, julgou procedente pedido formulado em ação direta de inconstitucionalidade por omissão ajuizada pela Assembléia Legislativa do Estado de Mato Grosso, para reconhecer a mora do Congresso Nacional em elaborar a lei complementar federal a que se refere o § 4º do art. 18 da CF, na redação dada pela EC 15/96, e, por maioria, estabeleceu o prazo de 18 meses para que este adote todas as providências legislativas ao cumprimento da referida norma constitucional.(...) Asseverou-se, entretanto, que não se poderia afirmar uma total inércia legislativa, haja vista os vários projetos de lei complementar apresentados e discutidos no âmbito das Casas Legislativas. Não obstante, entendeu-se que a *inertia deliberandi* (discussão e votação) também poderia configurar omissão passível de vir a ser reputada morosa, no caso de os órgãos legislativos não deliberarem dentro de um prazo razoável sobre o projeto de lei em tramitação. Aduziu-se que, na espécie, apesar dos diversos projetos de lei apresentados restaria configurada a omissão inconstitucional quanto à efetiva deliberação da lei complementar em questão, sobretudo, tendo em conta a plethora de Municípios criados mesmo depois do advento da EC 15/96, com base em requisitos definidos em antigas legislações estaduais, alguns declarados inconstitucionais pelo Supremo, ou seja, uma realidade quase que imposta por um modelo que, adotado pela aludida emenda constitucional, ainda não teria sido implementado em toda sua plenitude em razão da falta da lei complementar a que alude o mencionado dispositivo constitucional.

(...)

No mesmo sentido, identificou-se a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) 77, via considerada adequada, no julgamento MI citado anteriormente, para impugnar a omissão Estatal. A Ação, protocolada em outubro de 2022, até hoje só teve duas movimentações: o Min. Relator Luiz Fux admitiu o ingresso de *amici curiae* em duas ocasiões distintas (16/11/23 e 24/10/25), com quase dois anos de intervalo, mas até o presente momento não se julgou sequer o pedido de medida cautelar da inicial. Ao observarem-se ambos os processos, fica evidente que o tema não é prioritário para o Tribunal.

Por outro lado, destaca-se que a inclusão do trabalho escravo no rol de casos passíveis de expropriação demonstra ser cabível a alteração do art. 243 para prever outras possibilidades de expropriação além da prevista originalmente para plantação de psicotrópicos. Essa alteração aponta para a possibilidade de aprimoração do texto para o enquadramento de demais condutas que configurem um uso não apenas em desconformidade com a função social da propriedade, mas ilegais e extremamente abusivas, como o caso de desmatamento e queima ilegais. É o que assevera Leandro Ferreira Bernardo:

A atual redação do art. 243 da Constituição da República, ao ampliar os casos que permitem a expropriação de imóvel de propriedade privada por parte do poder público independente de indenização, traz novas perspectivas de que, cada vez mais, situações graves, não mais toleradas pela sociedade, sejam inseridas naquele rol.

Assim, **sob esta ótica, casos de criminosa degradação ambiental, uso irracional ou especulativo da propriedade privada imóvel, que, na atualidade, somente podem ser desapropriados mediante o pagamento de indenização e que, por outro lado, geram graves prejuízos à coletividade, poderiam integrar aquela relação do art. 243 no futuro¹⁵¹.**
(grifos nossos)

II.3.4. PROJETO DE LEI N. 3589/2024, SOBRE EXPROPRIAÇÃO DE PROPRIEDADES INCENDIADAS DOLOSAMENTE E DEMAIS PROPOSTAS LEGISLATIVAS SOBRE O TEMA

¹⁵¹ BERNARDO, Leandro Ferreira. A Aprovação da PEC do Trabalho Escravo e a Flexibilização do Direito de Propriedade no Brasil. Revista da AGU, Brasília-DF, ano 14, n. 01, p. 123-146, jan./mar. 2015. p.

Ciente da gravidade do quadro ambiental e da impunidade dos responsáveis, a equipe do Senador Fabiano Contarato¹⁵² propôs o Projeto de Lei nº 3589, de 2024¹⁵³. Trata-se de proposta de alteração do Código Penal e art. 41 da Lei 9.605, de 1998, para dobrar a pena do crime de incêndio e autorizar a expropriação das propriedades incendiadas dolosamente, além de incluir, na Lei nº 8.072, de 1990, tais crimes no rol de crimes hediondos¹⁵⁴.

A proposta de alteração das leis foi justificada pela exigência de resposta imediata e mais rigorosa do Poder Público ao agravamento dos incêndios criminosos em florestas e áreas naturais no território nacional, uma vez que as sanções atualmente previstas são insuficientes para coibir tais condutas e proteger bens jurídicos fundamentais como a vida e o meio ambiente ecologicamente equilibrado. Defendeu-se, nesse sentido, o aumento das penas, especialmente das multas, como forma de atingir economicamente aqueles que se beneficiam das queimadas ilegais, bem como a inclusão desses crimes no rol dos crimes hediondos, dada a natureza difusa e coletiva dos bens tutelados. A proposta sugere ainda que a autorização da expropriação de propriedades rurais e urbanas utilizadas dolosamente para a prática de crimes ambientais estaria amparada no reconhecimento constitucional do meio ambiente como

¹⁵² Destaca-se, como fator representativo do caráter político e dialógico do processo analisado, que o trabalho do Senador Fabiano Contarato em prol da justiça agrária não se resume, no caso, à proposta de nova lei a respeito do tema. Na condição de relator de relatório de avaliação da Comissão de Meio Ambiente do Senado Federal da política pública da “regularização fundiária e impactos ambientais gerados pela ocupação ilegal de áreas públicas na Amazônia Legal brasileira”, o Senador foi mencionado no voto do Ministro André Mendonça, que, enquanto versava sobre a situação fundiária da Amazônia, fez referência a seu trabalho focado no saneamento da regularização fundiária como medida necessária à implementação de qualquer política pública.

¹⁵³ Veja-se: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicameras/-/ver/pl-3589-2024>

¹⁵⁴ Veja-se a íntegra das sugestões de alteração:

“Art. 1º O art. 250 do Decreto-Lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940 (Código Penal) passa a vigorar com a seguinte redação:

‘Art. 250 §1º (...) § 2º Se o incêndio é cometido em lavoura, pastagem, mata ou floresta: Pena - reclusão, de 6 (seis) a 12 (doze) anos, e pagamento de 500 (quinhentos) a 1500 (mil e quinhentos) dias multa. § 3º As propriedades rurais e urbanas de qualquer região do país que forem utilizadas pelo proprietário de forma dolosa para a prática de crime previsto no § 2º serão expropriadas e destinadas na forma do art. 243 da Constituição Federal, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei, observado, no que couber, o disposto no art. 5º da Constituição Federal. § 4º Se culposo o incêndio: Pena - detenção, de 1 (um) ano a 2 (dois) anos.’ (NR)

Art. 2º O art. 41 da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 (Lei de Crimes Ambientais) passa a vigorar com a seguinte redação:

‘Art. 41. Provocar incêndio em floresta ou em demais formas de vegetação: Pena - reclusão, de 4 (quatro) a 8 (oito) anos, e multa de 500 (quinhentos) a 1500 (mil e quinhentos) dias multa. § 1º As propriedades rurais e urbanas de qualquer região do país que forem utilizadas pelo proprietário de forma dolosa para a prática de crime previsto no caput serão expropriadas e destinadas na forma do art. 243 da Constituição Federal, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei, observado, no que couber, o disposto no art. 5º da Constituição Federal. § 2º Se o crime for culposo, a pena será de detenção de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos’. (NR)

Art. 3º A Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, passa a vigorar acrescida do seguinte inciso ao art. 1º:

“Art. 1º (...) XIII – crime de incêndio cometido em lavoura, pastagem ou mata (art. 250, §2º). Parágrafo único (...) VIII - crime de incêndio ambiental previsto no art. 41, da Lei 9.605, de 1998.” (NR) Art. 4º Fica revogada a alínea h, do inciso II, do § 1º, do art. 250 do Decreto-Lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940 (Código Penal)”

direito humano fundamental (art. 225 da CF), na responsabilidade objetiva por danos ambientais e no dever do Estado e da coletividade de proteger esse bem para as presentes e futuras gerações.

Esse PL representa uma tendência de expansão do caráter sancionatório da intervenção fundiária que já podia ser observada em 2004, com a PEC 347/2004¹⁵⁵, a qual propunha a inclusão do confisco dos imóveis onde houvesse trabalho escravo “e/ou desmatamento ilegal” no texto constitucional. O fato de outra PEC, com teor similar, mas que não inclui os casos de desmatamento, ter sido aprovada, demonstra que, apesar da tendência observada, há forças políticas atuando ativamente para que maior flexibilização do direito à propriedade em nome da proteção ambiental não se efetive.

Cabe mencionar, também, que o Ministério Público do Amazonas emitiu nota comunicando que um de seus Promotores de Justiça, Weslei Machado, enviara sugestão de PEC para o Congresso Nacional justamente para incluir a degradação ambiental no rol do art. 243¹⁵⁶.

Em 2024, o governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva manifestou, por meio de fala da Ministra do Meio Ambiente Marina Silva, estar analisando também a possibilidade de aplicar o art. 243 a casos de crimes ambientais¹⁵⁷. Curiosamente, a ideia também foi sugerida pelo ex-Vice Presidente, Hamilton Mourão¹⁵⁸.

¹⁵⁵ Veja-se: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=272264>

¹⁵⁶ Segundo o Promotor de Justiça, “constitui função institucional do Ministério Público a busca do efetivo respeito aos direitos e interesses sociais e individuais indisponíveis previstos na ordem jurídica interna e assegurar a proteção do meio ambiente, podendo, se for o caso, sugerir ao Poder competente a edição de normas e a alteração da legislação em vigor, bem como a adoção de medidas propostas, destinadas à prevenção e controle da criminalidade” O Promotor ainda assevera: “Diante da diversidade de casos envolvendo o desmatamento ilegal e crimes contra a flora noticiados à PJ de Humaitá, instauramos processo administrativo para acompanhar e fiscalizar as políticas públicas de combate ao desmatamento e proteção do meio ambiente, apresentando, ainda, essa sugestão legislativa, que visa, mediante aprovação de Proposta de Emenda à Constituição, incluir, dentre as hipóteses de expropriação-sanção previstas no artigo 243 da Constituição Federal, a destruição ou danificação, por qualquer meio, de florestas nativas ou plantadas, na região da Floresta Amazônica Brasileira, sem autorização do órgão competente”. Fonte: <https://www.mpam.mp.br/comunicacao/noticias/membro-do-mpam-encaminha-ao-congresso-nacional-sugestao-de-emenda-constitucional-para-proteger-a-amazonia>

¹⁵⁷ LONGO, Ivan. Queimadas: propostas para punir criminosos vão da proibição de venda das terras ao confisco. Fórum, 13/09/2024. Disponível em <https://revistaforum.com.br/meio-ambiente-e-sustentabilidade/queimadas-propostas-para-punir-criminosos-vao-da-proibicao-de-venda-das-terras-ao-confisco/>

¹⁵⁸ Fontes: ANTAGONISTA, Redação. Proposta de Mourão sobre expropriação seria apresentada em PEC. O Antagonista: 13.11.2020. Disponível em: <https://oantagonista.com.br/brasil/proposta-de-mourao-sobre-expropriacao-seria-apresentada-em-pec/>; ANTAGONISTA, Redação. Bolsonaro diz que proposta de expropriação de terra é para ‘cartão vermelho’. O Antagonista: 12.11.2020. Disponível em: <https://oantagonista.com.br/brasil/bolsonaro-diz-que-proposta-de-expropriacao-de-terra-e-para-cartao-vermelho/>

Por outro lado, durante a elaboração desta pesquisa, foi aprovado na Câmara dos Deputados o PL 4357/2023, que aguarda apreciação do Senado Federal. O projeto altera a Lei nº 8.629/1993 para (tentar) fazer valer a literalidade do art. 185, inciso II da Constituição de 1988, que proíbe a desapropriação de terras produtivas¹⁵⁹. A interpretação literal desse artigo, contudo, foi considerada inconstitucional na ADI 3.865, conforme asseverado anteriormente.

A própria menção à decisão do STF no PL em questão (“Este projeto de lei defende que a reforma agrária deve ser conduzida de forma a garantir que a produção agrícola seja preservada e que conflitos sociais sejam evitados, *ao contrário da decisão do STF*”) é representativa do *efeito backlash*.

Segundo Robert Post e Reva Siegel, representantes do Constitucionalismo Democrático da Escola de Yale, o *efeito backlash* é um sintoma do funcionamento da máquina democrática, pois a responsividade da população à prática da interpretação constitucional tensiona vetores da sociedade de modo a garantir maior legitimidade às decisões. Nesse cenário, a voz do poder judiciário participa do jogo democrático tal qual as outras vozes, do Poder Legislativo, do Executivo, de demais instituições, da sociedade civil¹⁶⁰. O mesmo raciocínio vale para as propostas progressistas pontuadas anteriormente, respostas ao atual *status quo*, flagrantemente injusto e desequilibrado.

Nesse sentido, por mais que se discorde, aqui, do mérito do PL 4357/2023, ressalta-se seu valor como indicativo de uma democracia saudável em pé de igualdade com as propostas legislativas cuja menção lhe precedeu. Afinal, como explicita Godoy,

As divergências sobre a atribuição de sentido e conteúdo a esses princípios só podem ser resolvidas em um ambiente democrático. Os cidadãos que não concordarem com a decisão tomada devem sempre respeitá-la, mas gozam do direito de continuar a insistir e tentar persuadir os demais cidadãos de que a decisão adotada não é a que melhor satisfaz os

;ANTAGONISTA, Redação. Mourão se ‘penitencia’ após bronca de Bolsonaro. O Antagonista: 12.11.2020. Disponível em: <https://oantagonista.com.br/brasil/mourao-se-penitencia-apos-bronca-de-bolsonaro/>

¹⁵⁹ Cabe pontuar, inclusive, a respeito do PL, que o relator do caso foi o Deputado Pedro Lupion, descendente direto de Borba Gato, bandeirante famoso pelo grau de violência com que tratava os indígenas no século XVII. Fonte: TEODORO, Plínio. Descendente de Borba Gato, deputado aprova PL contra Reforma Agrária e abre brecha para escravidão. Revista Fórum, 16/11/2025. Disponível em: [Descendente de Borba Gato, deputado aprova PL contra Reforma Agrária e abre brecha para escravidão - Revista Fórum](#)

¹⁶⁰ FERNANDES, Bernardo Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. 15. ed., rev., atual. e ampl. - São Paulo: Editora Juspodvim, 2023. p. 155-157.

compromissos que os unem. Novamente, a democracia é a única saída para a resolução desses conflitos¹⁶¹.

Em reflexão correlata, o autor pontua, referenciando Tushnet, a diferença entre vitória jurídica e política e como uma independe da outra:

Decisões exclusivamente jurídicas muitas vezes põem fim às discussões e transformações que vinham sendo realizadas paulatinamente. Dessa forma, ao estabelecer uma decisão final para o conflito, ela também pode gerar uma grande rejeição e levar tempo para que seja integralmente cumprida. Nesse tipo de situação, quatro cenários são possíveis: (i) a vitória jurídica também é uma vitória política; (ii) vencer juridicamente, mas perder politicamente; (iii) perder juridicamente, mas ganhar politicamente e (iv) perder juridicamente e perder politicamente¹⁶².

De acordo com essa classificação, entende-se que a decisão do STF que determinou a impossibilidade de se interpretar a vedação da desapropriação de terras produtivas em sua literalidade foi uma vitória jurídica, mas uma perda política. A constatação do *efeito backlash*¹⁶³ por si só não significaria de imediato essa perda política - apesar de ser um indicativo - mas, ao analisar-se o quadro legislativo, é notório que propostas mais alinhadas à preservação da concentração fundiária têm tido mais tração, o que também pode ser apenas o fruto de um Congresso dominado pela direita e extrema direita, que trabalham em nome dos interesses econômicos mais proeminentes do país, dentre os quais o agronegócio.

¹⁶¹ GODOY, Miguel Gualano de. Devolver a Constituição ao povo: crítica à supremacia judicial e diálogos institucionais. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 91.

¹⁶² GODOY, Miguel Gualano de. Devolver a Constituição ao povo: crítica à supremacia judicial e diálogos institucionais. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 92.

¹⁶³ FERNANDES, Bernardo Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. 15. ed., rev., atual. e ampl. - São Paulo: Editora Juspodvim, 2023. p. 155-157.

III. A (in)aplicabilidade do art. 243 por analogia

O debate acerca da possibilidade de aplicação do art. 243 da Constituição Federal a hipóteses de crimes ambientais graves emerge na sociedade como resposta intuitiva ao cenário de degradação persistente, impunidade reiterada e insuficiência dos instrumentos sancionatórios tradicionalmente empregados pelo Estado. A expropriação, enquanto sanção de caráter confiscatório mais severo, sem indenização, aparenta, à primeira vista, ser o mecanismo mais adequado para romper o ciclo de oneração do erário público e compensação para os responsáveis diretos pelo ilícito.

Não obstante, deve-se apurar se a plausibilidade moral e política dessa proposta é suficiente para resolver o problema jurídico que se impõe. A controvérsia exige distinguir, com rigor, entre argumentos fundados em justiça material e argumentos baseados na validade constitucional da medida, sob pena de reduzir uma questão constitucional complexa a um juízo de conveniência ou preferência axiológica, de forma perigosa do ponto de vista democrático e institucional.

Nesse sentido, importante ressaltar que as manifestações apresentadas no processo em face da determinação imposta pela decisão monocrática foram majoritariamente contrárias à aplicabilidade do art. 243 por analogia no caso. A favor, manifestaram-se apenas os estados de Tocantins e Mato Grosso, sendo que este, posteriormente, apresentou nova manifestação, alinhando seu posicionamento aos demais que argumentaram contra a aplicação por analogia. Os *amici curiae* solicitaram maior prazo para apresentarem suas considerações, mas a nova decisão monocrática, que determinou à União que seguisse com a desapropriação, ocorreu sem que o Ministro indicasse acolher ou não o pedido, de tal forma que não houve participação dos *amici curiae* na discussão sobre a expropriação.

Este capítulo propõe, portanto, uma análise dos argumentos apresentados em três eixos analíticos: i. o argumento da analogia e sua força sedutora do ponto de vista moral; ii. os limites constitucionais à analogia em matéria sancionatória; e iii. a distinção entre interpretação conforme, mutação constitucional e criação normativa. Essa organização ocorre de modo a orientar uma resposta à pergunta: a aplicação analógica do art. 243 para crimes ambientais é possível? Ou, melhor ainda, a analogia, intuitivamente justificável, pode ocorrer dentro dos limites constitucionais?

III.1. ARGUMENTO DA ANALOGIA E SUA FORÇA SEDUTORA DO PONTO DE VISTA MORAL

Os argumentos favoráveis à aplicação análoga do art. 243 aos crimes ambientais partem, majoritariamente, de considerações de justiça material, efetividade da tutela ambiental e coerência axiológica do sistema constitucional. É justamente essa força moral e política que torna o argumento da analogia particularmente sedutor e que, assim, torna difícil para os cidadãos atentos à pauta ambiental a imediata aceitação do cabimento de indenização e juros compensatórios para os proprietários comprovadamente responsáveis de forma dolosa pelos crimes ambientais graves que têm suas propriedades confiscadas, enquanto para a plantação de psicotrópicos basta culpa *in vigilando*¹⁶⁴.

Nas manifestações apresentadas por entes federativos, pela Advocacia-Geral da União e pela Procuradoria Geral da República, foram articulados diversos argumentos em defesa da aplicabilidade analógica do art. 243 da Constituição Federal aos casos de crimes ambientais, especialmente ao desmatamento ilegal em larga escala. De modo geral, tais argumentos podem ser agrupados em seis eixos centrais: i. a prerrogativa do Supremo Tribunal Federal de atuar na implementação de políticas públicas e suprir omissões estatais em matéria de direitos fundamentais; ii. a relevância da proteção ambiental no texto constitucional e a insuficiência das sanções ordinárias atualmente existentes; iii. a necessidade de observância dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, com delimitação rigorosa do âmbito de incidência da expropriação; iv. a função social e socioambiental da propriedade como fundamento constitucional da sanção; v. a compatibilidade da expropriação com sua natureza jurídica sancionatória; e vi. a adoção de técnicas hermenêuticas como a interpretação teleológica, evolutiva, conforme à Constituição e a unidade constitucional, além do recurso ao direito comparado e à tendência legislativa favorável. Em conjunto, esses argumentos sustentam que a extensão do regime do art. 243 aos crimes ambientais graves configuraria desdobramento coerente do sistema constitucional de proteção a direitos fundamentais.

Ao sustentar a aplicabilidade analógica do art. 243, alguns entes da federação destacaram, inicialmente, a prerrogativa do Supremo Tribunal Federal de determinar a implementação de políticas públicas voltadas à proteção de direitos fundamentais. O Estado de Rondônia, apesar de ter manifestado-se contrariamente à aplicação do art. 243 por

¹⁶⁴ Referência ao Recurso Extraordinário 635.336, o STF fixou a tese do Tema 399 da Repercussão Geral, conforme registrado no capítulo 2.

analogia, invocou a jurisprudência consolidada do STF no sentido de que a atuação do Poder Judiciário nessa seara não configura violação ao princípio da separação dos Poderes, sobretudo quando se trata de assegurar a efetividade de direitos constitucionalmente garantidos. Nesse sentido, citou precedente da Corte (AgR no ARE 913.304/DF¹⁶⁵) no qual se reconhece a legitimidade da intervenção judicial para compelir o Poder Público a adotar medidas necessárias à concretização de direitos fundamentais, o que, segundo o ente federado, autorizaria o STF a atuar de forma mais incisiva também na temática ambiental.

Ainda no tocante à atuação do STF, argumentou-se que a Corte possui legitimidade para intervir em situações de mora ou omissão inconstitucional dos demais Poderes. O Estado de Rondônia (embora tenha concluído que a expropriação não cabia por aplicação analógica) pontuou, diante de exemplos concretos, que o Pretório Excelso reconheceu a *inertia deliberandi* e estabeleceu prazos para regulamentação de temas sensíveis. O mesmo caminho poderia ser seguido no confisco de terras referente ao enfrentamento do desmatamento ilegal? A ausência de resposta normativa adequada à gravidade da crise ambiental autoriza a atuação do STF para suprir a omissão, inclusive por meio da interpretação ampliativa do art. 243 da Constituição?

Outro argumento recorrente e crucial refere-se à defesa do meio ambiente como fundamento constitucional central da medida pleiteada. O Estado do Tocantins e a Advocacia-Geral da União ressaltaram o interesse público em coibir práticas lesivas ao meio ambiente, em consonância com o art. 225 da Constituição Federal, que impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações. A AGU destacou que a relevância da discussão se intensifica diante do atual

¹⁶⁵ Ementa: AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA. IMÓVEL PÚBLICO. OCUPAÇÃO IRREGULAR. INÉRCIA DO PODER PÚBLICO. DIRETRIZES E INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA. APLICABILIDADE. AFRONTA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. NÃO CONFIGURAÇÃO. PRECEDENTES. 1. É firme o entendimento deste Tribunal de que o Poder Judiciário pode, sem que fique configurada violação ao princípio da separação dos Poderes, determinar a implementação de políticas públicas em defesa de direitos fundamentais. 2. O exercício do poder de polícia de ordenação territorial pode ser analisado a partir dos direitos fundamentais, que constituem, a toda evidência, o fundamento e o fim da atividade estatal. 3. Na presença de instrumentos do Estatuto das Cidades (Lei nº 10.257/01) para efetivar as diretrizes constitucionais, é razoável exigir do poder público medidas para mitigar as consequências causadas pela demolição de construções familiares erigidas em terrenos irregulares. 4. Diante da previsão constitucional expressa do direito à moradia (art. 6º, CF) e do princípio da dignidade humana (art. 1º, III, CF), é consentâneo com a ordem normativa concluir não ser discricionário ao poder público a implementação de direitos fundamentais, mas apenas a forma de realizá-la. 4. Agravo regimental a que se nega provimento.

(ARE 913304 AgR, Relator(a): EDSON FACHIN, Segunda Turma, julgado em 11-10-2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-227 DIVULG 17-10-2019 PUBLIC 18-10-2019).

cenário de crise ambiental vivenciado no país, cujas repercussões demandam monitoramento contínuo por parte dos poderes públicos. Nesse contexto, sustentou-se que a possibilidade expropriação de propriedades vinculadas ao desmatamento ilegal reflete a crescente centralidade da proteção ambiental no ordenamento jurídico brasileiro, funcionando como instrumento eficaz de dissuasão e de garantia do uso adequado do solo, conforme as exigências do Código Florestal e da Lei de Crimes Ambientais. A manifestação da AGU destaca:

Por outra vertente, a Constituição de 1988 trata o meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito difuso de natureza essencial (art. 225, caput), atribuindo o dever de sua proteção ao Estado e a toda coletividade (§§ 1º e 2º), cuja preservação é guiada pela noção de solidariedade intergeracional (art. 225, caput). Em suma, a tutela do meio ambiente é instrumental à própria existência e manutenção da qualidade de vida - entendida esta em termos amplos, abrangendo não apenas uma visão antropocêntrica (Para José Afonso da Silva (Direito Ambiental Constitucional, 4ª ed. - 2003, Malheiros, pp. 69/70), “a tutela da qualidade do meio ambiente é instrumental no sentido de que, através dela, o que se protege é um valor maior: a qualidade da vida”).

Daí sobressai que as condutas dolosas de promover incêndios em propriedades privadas e suprimir a vegetação nativa em contrariedade às prescrições legais configuram nítida afronta ao estatuto protetivo do meio ambiente, para além de representarem atos que aviltam a função social de tais propriedades, sobretudo em seu viés ecológico. Por tais motivos, são encontradas passagens na legislação esparsa que corretamente sancionam o(s) responsável(is) por sua prática - a exemplo do art. 41 da Lei nº 9.605/1998¹⁶⁶.

Esse argumento justifica materialmente a adoção da expropriação como medida de confisco mais severa, sob a esperança de que o risco de perder a propriedade sem o cabimento de indenização alguma desestimularia os proprietários a cometerem ilícitos ambientais. Apesar de se tratar de uma especulação, toda norma que impõe penas mais rígidas a determinadas condutas tem a intenção de coibi-las. A realidade mostra que a aplicação da desapropriação nesses casos não só não desestimula suficientemente a degradação ambiental

¹⁶⁶ Art. 41. Provocar incêndio em floresta ou em demais formas de vegetação: (Redação dada pela Lei nº 14.944, de 2024). Pena - reclusão, de dois a quatro anos, e multa. Parágrafo único. Se o crime é culposo, a pena é de detenção de seis meses a um ano, e multa.

como sequer é garantida de forma efetiva em favor da reforma agrária. Seria o cenário diferente caso o tratamento adotado para crimes ambientais fosse a expropriação?

A favor da expropriação para crimes ambientais, também se invocou, como fundamento da medida, o princípio da função social da propriedade. O Estado do Tocantins sustentou que, embora o art. 243 não mencione expressamente os crimes ambientais, o princípio subjacente à norma - segundo o qual a propriedade deve atender ao interesse público - autorizaria sua aplicação em casos de desmatamento ilegal. Com base no art. 186 da Constituição, argumentou-se que o uso da terra em desacordo com as normas ambientais compromete sua função social, legitimando a intervenção estatal. A consideração do princípio subjacente à norma aparenta ser um dos argumentos mais relevantes em favor da aplicabilidade por analogia, pois demonstra que a expropriação é logicamente mais adequada que a desapropriação para casos de crimes ambientais.

Essa lógica diz respeito à compatibilidade da expropriação ambiental com a natureza jurídica sancionatória do art. 243. O Estado de Mato Grosso destacou que a expropriação não constitui desapropriação comum, mas penalidade de caráter especial, conforme reconhecido pela jurisprudência do STF e pela doutrina. Citou-se voto do Ministro Gilmar Mendes no RE 635.336/PE, no qual se afirma que

*o instituto previsto no art. 243 da CF não é verdadeira espécie de desapropriação, mas uma penalidade imposta ao proprietário que praticou a atividade ilícita [...] Portanto, a expropriação é espécie de confisco constitucional e tem caráter sancionatório.*¹⁶⁷

Segundo esse entendimento, a lógica interna do art. 243 permitiria sua incidência sobre condutas de gravidade equivalente àquelas expressamente previstas, como os crimes ambientais de grande porte. Afinal, a desapropriação não tem, por essência, caráter punitivo, então não é uma resposta logicamente compatível com o teor do seu ato motivador - crimes graves contra bens constitucionalmente tutelados, cuja proteção tem sido flagrantemente ineficiente.

No plano hermenêutico, invocou-se a interpretação conforme a Constituição. O Estado de Mato Grosso sustentou que, caso a literalidade do art. 243 fosse compreendida como

¹⁶⁷ Recurso Extraordinário nº 635.336, Pernambuco. Constitucional. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2025.

obstáculo à sua aplicação em casos de desmatamento ilegal, haveria potencial conflito com os preceitos constitucionais de proteção ambiental e de função socioambiental da propriedade. Para evitar tal incompatibilidade, defendeu-se uma leitura conforme aos arts. 1º, III; 5º, XXIII; 170, VI; e 225 da Constituição, permitindo o confisco de propriedades utilizadas para a prática de danos ambientais graves.

Em sentido semelhante ao último argumento apresentado, defendeu-se a adoção de uma interpretação teleológica e sistemática da Constituição, fundada no princípio da unidade constitucional. O Estado de Mato Grosso argumentou que seria incongruente admitir a expropriação para o cultivo de drogas ou para o trabalho escravo e afastá-la em casos de devastação ambiental em larga escala. Afirmou em seguida que os ilícitos mencionados no art. 243 são exemplos paradigmáticos de ofensas graves a preceitos fundamentais, categoria na qual também se inserem os crimes ambientais, devendo-se harmonizar o dispositivo com o art. 225 e demais valores constitucionais. Ainda nessa linha, foi defendida a adoção de uma interpretação evolutiva ou adaptativa da Constituição, uma vez que o agravamento da crise climática impõe aos intérpretes a necessidade de reler o alcance das normas constitucionais à luz de novos contextos históricos e sociais. Assim, a aplicação do art. 243 aos crimes ambientais não representaria criação de nova hipótese de expropriação, mas reconhecimento de que o espírito da norma - punir o uso da propriedade em detrimento da coletividade - deve naturalmente abranger a destruição ambiental ilícita. Essa argumentação é forte. Representa, de certa forma, uma sintetização de todos os argumentos favoráveis à adoção da expropriação como medida mais adequada sob o prisma da hermenêutica. Afinal, como pontuou Eros Grau,

(...) não se interpreta a Constituição em tiras, aos pedaços. Tenho insistido em que a interpretação do direito é interpretação do direito, não de textos isolados, desprendidos do direito. Não se interpreta textos de direito, isoladamente, mas sim o direito - a Constituição - no seu todo¹⁶⁸

Além disso, com o objetivo de evitar aplicações arbitrárias da sanção, alguns entes enfatizaram a necessidade de requisitos rigorosos para a incidência da expropriação, notadamente a exigência de prática reiterada. O Estado do Tocantins argumentou que a aplicação indiscriminada da medida, sem a observância de critérios mínimos, configuraria intervenção ilegítima no direito de propriedade. A adoção da prática reiterada como requisito

¹⁶⁸ AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.685-8 DISTRITO FEDERAL. RELATORA : MIN. ELLEN GRACIE.

essencial permitiria, então, restringir a sanção aos casos de condutas persistentes e graves, preservando a segurança jurídica e afastando punições desproporcionais¹⁶⁹.

Em sentido similar, argumentou-se que a segurança jurídica seria preservada mediante a edição de lei ou regulamentação que definisse de forma precisa os critérios de aplicação da expropriação. O Estado de Mato Grosso defendeu que a caracterização do desmatamento ilegal sujeito à sanção deve ocorrer “na forma da lei”, à semelhança do que já ocorre nos casos de trabalho escravo, garantindo-se parâmetros objetivos, procedimentos adequados e afastando-se arbitrariedades. Também se apontou a compatibilidade da medida com tendências legislativas e propostas de emenda constitucional já debatidas no Congresso Nacional, o que evidenciaria a viabilidade jurídica e política da ampliação do alcance do art. 243¹⁷⁰.

E, de forma também correlata ao argumento da necessidade de reiteração, destacou-se como medida necessária à segurança jurídica a imprescindibilidade de observância dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. O Estado do Tocantins sustentou que a medida deve ser adequada e necessária ao combate da conduta ilícita, considerando-se as peculiaridades do caso concreto, como a gravidade do crime ambiental e o grau de envolvimento do proprietário. O Estado de Mato Grosso sugeriu que a expropriação incidiria apenas sobre ilícitos administrativos e crimes ambientais de maior gravidade, estabelecendo diferenciação compatível com o princípio da proporcionalidade. Concluiu que, assim como o art. 243 não alcança qualquer cultivo agrícola ou relação de trabalho rural, mas apenas situações extremas, a expropriação ambiental atingiria exclusivamente proprietários que

¹⁶⁹ Neste ponto, entende-se que o propósito da manifestação do Estado do Tocantins era voltado à afirmação de critérios objetivos em nome da segurança jurídica para validar a possibilidade de expropriação, de modo que a sua defesa da aplicação por analogia do art. 243 não parecesse despreocupada com a proteção adequada do direito à propriedade. Contudo, a necessidade de reiteração não é pautada em nenhum argumento objetivo (como, comparativamente, a indicação de que a prática reiterada seja requisito nos casos de expropriação por plantação de psicotrópicos ou trabalho escravo - que não é o caso), nem há sugestão de qualquer parâmetro nesse sentido (a partir de quantas infrações configurar-se-ia a reiteração suficiente?). A interpretação atenta desse argumento revela, em verdade, a necessidade de previsão legal para a aplicação do dispositivo, caso contrário os parâmetros de seu uso para crimes ambientais seriam totalmente arbitrários. Ou então, de modo totalmente oposto ao argumentado pelo Estado de Tocantins, a reiteração não seria elemento necessário segundo o entendimento do STF firmado no Tema 647 de Repercussão Geral, que determina que para o confisco de bens em casos tráfico de drogas, não há a necessidade de se perquirir a habitualidade, reiteração do uso do bem para tal finalidade.

¹⁷⁰ Essa linha argumentativa, da mesma forma, funcionaria melhor se utilizada a favor da inaplicabilidade do artigo, afinal, a reflexão é a respeito da aplicação por analogia no presente, não em um cenário em que haja lei que regule a aplicação da expropriação. Atrelar a preservação da segurança jurídica ao respeito a uma lei que ainda não existe funciona, no fim das contas, como uma afirmação de que, sem a lei (como é o caso presente), não haveria possibilidade de expropriação por crimes ambientais respeitando-se a segurança jurídica.

deliberadamente praticam desmatamento ilegal, resguardando-se o devido processo legal e a responsabilidade subjetiva.

Corroborando-se o argumento de respeito aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, foi mencionada a distinção entre desmatamento ilegal grave e dano ambiental meramente irregular. Os estados indicaram que a expropriação deveria incidir apenas sobre condutas dolosas, graves e não sanáveis, associadas à supressão ilegal de vegetação nativa em larga escala, frequentemente vinculadas a práticas criminosas. Intervenções de menor monta ou passíveis de regularização permaneceriam submetidas às sanções ordinárias, evitando-se a aplicação desproporcional da sanção extrema. Essa distinção merece atenção. Ao tratar qualquer prática contrária à preservação ambiental como apenas descumprimento simples da função socioambiental da propriedade, a Constituição permite que condutas de teor completamente distinto e gravidade incomparável tenham como resultado, atualmente, o mesmo tratamento: a desapropriação. Nesse sentido, pode-se afirmar que a lei é omissa quanto ao tratamento dado às propriedades *em que há crime ambiental grave*, uma vez que não faz a diferenciação quanto a outras formas de descumprimento da função social ambiental.

A este respeito, destaca-se a necessidade de aplicar o princípio da proporcionalidade não apenas como uma proteção à aplicação extrema da expropriação, protegendo-se o núcleo essencial do direito à propriedade. A proporcionalidade deve ser observada, também, quanto à necessidade de que às condutas que apresentam diferente grau de gravidade sejam aplicadas sanções de seriedade correspondente. Essa necessidade se coaduna com o que a jurisprudência alemã chama de “*untermaßverbot*”, a proibição de proteção deficiente. A este respeito, Fischer é bem elucidativo:

(...) a proporcionalidade se revela presente dentro de um espectro compreendido entre a vedação de excessos (*übermaßverbot*) e a vedação de inoperância, também chamada de proibição de proteção deficiente (*untermaßverbot*). Carlos Bernal Pulido pondera objetivamente que¹⁷¹:

[...] La segunda variante del principio de proporcionalidad, que también se aplica para controlar la constitucionalidad de la legislación penal, pero desde el punto de vista de la satisfacción e las exigencias impuestas por los

¹⁷¹ PULIDO, Carlos. El derecho de los derechos. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2005. p. 126, 139-140.

derechos de protección, es la prohibición de protección deficiente. En esta variante, el principio de proporcionalidad supone también interpretar los derechos fundamentales de protección como principios y aceptar que de ellos se deriva la pretensión prima facie de que el legislador los garantice en la mayor medida posible, habida cuenta de las posibilidades jurídicas y fácticas. Esto quiere decir que estos derechos imponen prima facie al legislador el desarrollo de todas las acciones (no redundantes) que favorezcan la protección de su objeto normativo, y que no impliquen la vulneración de otros derechos e principios que juegen en sentido contrario. El carácter prima facie de estos derechos implica que las intervenciones del legislador de las que sean objeto sólo puedan ser constitucionalmente admisibles y válidas de manera definitiva se observan las exigencias del principio de proporcionalidad. La versión del principio de proporcionalidad que se aplica frente a los derechos de protección se llama prohibición de protección deficiente (el *untermaßverbot*) de la doctrina alemana. Este principio se aplica para determinar si las omisiones legislativas, que no ofrecen un máximo nivel de aseguramiento de los derechos de protección, constituyen violaciones de estos derechos. Cuando se interpretan como principios, los derechos de protección implican que el legislador les otorgue prima facie la máxima protección. Si éste no es el caso, y, por el contrario, el legislador protege un derecho sólo de manera parcial o elude brindarle toda protección, la falta de protección óptima debe enjuiciarse entonces desde el punto de vista constitucional mediante la prohibición de protección deficiente. Esta prohibición se compone de los siguientes subprincipios. Una abstención legislativa o una norma legal⁸ que no proteja un derecho fundamental de manera óptima vulnera las exigencias de principio de idoneidad cuando no favorece la realización de un fin legislativo que sea constitucionalmente legítimo. [...] Una abstención legislativa o una norma legal que no proteja un derecho fundamental de manera óptima, vulnera las exigencias del principio de necesidad cuando existe otra abstención y otra medida legal alternativa que favorezca la realización del fin del Congreso por lo menos con la misma intensidad, y a la vez favorezca más la realización del derecho fundamental de protección. [...] Una abstención legislativa o una norma legal que no proteja un derecho fundamental de manera óptima, vulnera las exigencias del principio de proporcionalidad en sentido estricto cuando el grado de favorecimiento del fin legislativo (la no-intervención de la libertad) es inferior al grado en que no se realiza el derecho fundamental de protección. **Si se adopta la escala triádica expuesta con ocasión de la interdicción del exceso, se concluirá entonces**

que, según la prohibición de protección deficiente, está prohibido que la intensidad en que no se garantiza un derecho de protección sea intensa y que la magnitud de la no-intervención en la libertad o en otro derecho de defensa sea leve o media, o que la intensidad de la no-protección sea media y la no-intervención sea leve (...).

Compreende-se fundamental destacar que o princípio da proibição de proteção deficiente não deve ser invocado apenas diante da análise da compatibilização vertical da Constituição e da norma criada (ou não criada: omissão) pelo legislador, mas também da própria interpretação/aplicação da norma pelo Poder Judiciário. Como defende Hesse, “quanto mais conteúdo de uma Constituição lograr corresponder à natureza singular do presente [incorporando o estado espiritual de seu tempo, tarefa da qual é incumbido o seu intérprete], tanto mais seguro há de ser o desenvolvimento de sua força normativa”¹⁷². Assim, essencial compreender e sedimentar que a verdadeira força da Constituição dependerá de uma adequada interpretação de seu conteúdo material. Tecendo importantes considerações acerca do denominado princípio da proibição de proteção deficiente, o Ministro Gilmar Mendes, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 418.376/MS11, assentou que:

(...) De outro modo, **estar-se-ia a blindar, por meio de norma penal benéfica, situação fática indiscutivelmente repugnada pela sociedade**, caracterizando-se típica hipótese de proteção deficiente por parte do Estado, num plano mais geral, e do Judiciário, num plano mais específico.

Quanto à proibição de proteção deficiente, a doutrina vem apontando para uma espécie de garantismo positivo, ao contrário do garantismo negativo (que se consubstancia na proteção contra os excessos do Estado) já consagrado pelo princípio da proporcionalidade. A proibição de proteção deficiente adquire importância na aplicação dos direitos fundamentais de proteção, ou seja, na perspectiva do dever de proteção, que se consubstancia naqueles casos em que o Estado não pode abrir mão da proteção do direito penal para garantir a proteção de um direito fundamental¹⁷³.

Afinal, a ausência de proporcionalidade entre as diferentes penas e suas respectivas condutas ilícitas motivadoras é evidente. Além disso, os referidos danos provocados pelos dois casos que ensejam a expropriação (à saúde e à dignidade, respectivamente quanto à plantação de psicotrópicos e à deflagração de trabalho escravo), por mais graves que sejam, não são danos à integridade do próprio bem cujo confisco se debate. Embora em ambos os

¹⁷² HESSE, Konrad. A força normativa da constituição. Porto Alegre: Safe, 1991. p. 20.

¹⁷³ FISCHER, Douglas. Execução de Pena na Pendência de Recursos Extraordinário e Especial em Face da Interpretação Sistemática da Constituição. Uma análise do Princípio da Proporcionalidade: entre a Proibição de Excesso e a Proibição de Proteção Deficiente. DPU Nº 25 – Jan-Fev/2009 – ASSUNTO ESPECIAL – DOUTRINA. p. 21-23.

casos considere-se a função social descumprida, o descumprimento no caso dos crimes ambientais alcança mais um grau de gravidade no que diz respeito ao bem que se desapropria ou se expropria. Enquanto as expropriações por plantação de psicotrópicos ou deflagração de trabalho escravo se propõem a inibir a conduta lesiva, o confisco da propriedade no caso do crime ambiental, para além do fator inibitório e educativo, serve como uma proteção direta de uma vítima contra seu agressor¹⁷⁴.

Além de que, enquanto a preocupação social mundial sobre a preservação ambiental tende a aumentar, no tocante à expropriação por plantação de psicotrópicos, a compreensão social a respeito do tratamento dado às drogas no Brasil tem sofrido alterações significativas, com uma parcela da população cada vez maior alinhada ao entendimento de que a guerra às drogas não beneficia o país de forma alguma, pelo contrário, ocasiona mais desgraças do que as previne. Reflexões muito interessantes sobre essa questão foram trabalhadas no Recurso Extraordinário 635.659, em que se formou maioria para descriminalizar o uso e porte de até 40g de maconha, além da posse de 6 plantas fêmeas (embora esses valores sejam relativos, dependendo da aferição de presença de demais elementos que configurem tráfico). Essa constatação não apenas demonstra como a incidência da expropriação para a plantação de psicotrópicos e não para crimes ambientais é axiologicamente injustificável, mas também suscita a seguinte reflexão: como ficam os casos de expropriação em que a plantação motivadora do confisco era para uso pessoal, mas a jurisprudência ainda não tinha clareza sobre sua distinção da plantação voltada ao tráfico (se é que casos assim existem)? Enfim, como pode o direito à propriedade ser flexibilizado, supostamente, em nome da saúde pública, no caso das plantações de psicotrópicos, mas não em defesa do meio ambiente, o que também se reflete na saúde, na vida, na moradia, no trabalho e em tantas outras garantias fundamentais?

O recurso ao direito comparado também foi utilizado como reforço argumentativo. O Estado de Mato Grosso destacou a experiência da Constituição Colombiana, que prevê o instituto da *extinción de dominio* para bens utilizados em atividades ilícitas, inclusive crimes

¹⁷⁴ A metáfora da proteção da vítima contra seu agressor toma ainda mais sentido quando se leva em consideração a crescente atribuição de personalidade jurídica aos bens naturais ambientais, como no caso de países como França, Equador, Bolívia e Nova Zelândia (TOZZI, Rodrigo Henrique Branquinho Barboza. Eu sou o rio, o rio sou eu: a atribuição de personalidade jurídica aos bens naturais ambientais. Rev. Fac. Derecho Cienc. Polit. - Univ. Pontif. Bolívar. vol.49 no.131 Medellín July/Dec. 2019 Epub Mar 26, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.18566/rfdcp.v49n131.a02> . Acesso em 20/11/2025.

ambientais. Asseverou-se como essa lógica - segundo a qual o Estado não deve proteger patrimônio oriundo de atividade delituosa - encontra respaldo em experiências internacionais, inclusive em países da América Latina e da União Europeia, onde se observa a ampliação de mecanismos de confisco patrimonial como resposta a crimes ambientais lucrativos, sempre com observância do devido processo legal.

A argumentação a favor da interpretação teleológica, no entanto, desconsidera, no caso, outras previsões constitucionais relevantes, como será pontuado a seguir, nos próximos subcapítulos. Diga-se, a aplicação do art. 243 pode até ser materialmente compatível com a Constituição por meio da interpretação teleológica, mas sua aplicação de forma análoga por parte do STF apresenta entraves formais.

III.2. LIMITES CONSTITUCIONAIS À ANALOGIA EM MATÉRIA SANCIONATÓRIA

Ainda que a equiparação entre crimes ambientais graves e as hipóteses previstas no art. 243 da CF possa parecer desejável do ponto de vista moral, com ampla justificação axiológica, cabe ao STF analisar, para além da conveniência material, a compatibilidade da analogia com os limites semânticos, estruturais e democráticos do texto constitucional.

Nesse sentido, mesmo admitindo a força moral da analogia, é necessário reconhecer que há pontos em que ela colide com os limites constitucionais. Para demonstrar essa colisão, os argumentos contrários à aplicabilidade analógica do art. 243 da Constituição Federal aos casos de crimes ambientais concentram-se, principalmente, em quatro pontos: i. a defesa da reserva democrática e da legalidade estrita em matéria sancionatória; ii. a proteção do direito fundamental de propriedade como cláusula pétrea; iii. a natureza taxativa das hipóteses constitucionais de expropriação sem indenização; e iv. a vedação à analogia *in malam partem*. Somam-se a isso alguns outros pontos: a alegação de inexistência de lacuna normativa no ordenamento jurídico ambiental, a indicação de instrumentos alternativos já previstos na Constituição - a desapropriação por interesse social mediante indenização -, bem como preocupações de ordem prática e institucional, relacionadas à regularização fundiária, à segurança jurídica, à resistência social e à dificuldade de identificação dos responsáveis diretos pelos ilícitos ambientais. Em conjunto, tais argumentos sustentam que eventual

ampliação do alcance do art. 243 demandaria inequívoca deliberação do poder constituinte derivado, não podendo ser promovida por via interpretativa pelo Supremo Tribunal Federal.

Primeiramente, conquanto seja verdade a possibilidade de o Poder Judiciário determinar a implementação de políticas públicas, esse poder é vinculado ao arcabouço normativo referente à regulamentação da promoção da garantia constitucional em questão, como é o caso da jurisprudência citada na última seção (o AgR no ARE 913.304/DF, em que o Estatuto das Cidades previa instrumentos de efetivação das diretrizes constitucionais a respeito do direito à moradia, os quais o STF decidiu aplicar). No caso da ADPF 743, pode-se dizer que o Min. Dino fez uso dessa legitimidade ao determinar a desapropriação, mas, dada a falta de previsão expressa de expropriação para crimes ambientais, este argumento não sustentaria, sozinho, a defesa de sua aplicação.

Já quanto ao argumento da possibilidade de declaração de inconstitucionalidade por omissão, destacam-se dois contrapontos: a inadequação da via e a diferença fundamental entre omissão e opção legislativa.

Ao tratar-se de omissão do Poder Legislativo, a via adequada para a Corte decidir sobre a *inertia deliberandi* e estabelecer medidas para corrigir a ausência de lei sobre o ponto seria a propositura de Arguição Declaratória de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO). Esse ponto não foi aduzido nas iniciais do processo, mas, caso tivesse sido, sua análise não poderia ocorrer via ADPF em face do princípio da subsidiariedade, que requer que, para a proposição de uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, não haja qualquer outra via possível para requerer-se o pedido. Em sentido similar, é necessário pontuar que o reconhecimento de uma omissão constitucional via controle concentrado requer maioria absoluta dos membros do STF para proferir-se decisão de mérito¹⁷⁵ - o que não seria possível no caso, pois tratava-se da execução de ADPF, cujo acompanhamento tem sido realizado, naturalmente, por meio de decisões monocráticas.

Ainda sobre o tema, Moraes destaca que

Não se deve, porém, confundir ‘omissão legislativa’ com ‘opção legislativa’, que se consubstancia em legítima discricionariedade do Congresso Nacional, no exercício de sua

¹⁷⁵Lei n. 9.868/1999, art. 22.

função legiferante precípua¹⁷⁶. Portanto, só há o cabimento da presente ação quando a constituição *obriga* o Poder Público a emitir um comando normativo e este se queda inerte, pois, como ressalta Canotilho:

(...) a omissão legislativa (e ampliamos o conceito também para a administrativa) só é autônoma e juridicamente relevante quando se conexas com uma exigência constitucional de ação, não bastando o simples dever geral de legislador para dar fundamento a uma omissão constitucional. Um dever jurídico-constitucional de ação existirá quando as normas constitucionais tiverem a natureza de imposições concretamente impositivas¹⁷⁷

A interpretação do que pontua Moraes pode seguir dois caminhos: o primeiro seria entender que, ao prever a desapropriação para casos de descumprimento da função social da propriedade por desrespeito ao meio ambiente equilibrado¹⁷⁸, o poder legislativo não incorreu em omissão, apenas optou pelo tratamento menos severo para casos de degradação ambiental; o segundo seria entender que, por não fazer referência alguma a crimes ambientais ao tratar dos dois tipos de intervenção na propriedade, houve, sim, omissão. Esse tipo de omissão seria a que Gilmar Mendes chamaria de relativa (parcial), como segue Moraes:

Note-se que esta omissão poderá ser absoluta (total) ou relativa (parcial), como afirma Gilmar Mendes, pois ‘a total ausência de normas, como também a omissão parcial, na hipótese de cumprimento imperfeito ou insatisfatório de dever constitucional de legislar’¹⁷⁹. O que se pretende é preencher as lacunas inconstitucionais, para que todas as normas constitucionais tenham eficácia plena^{180, 181}.

Até mesmo sob essa ótica, a demonstração da omissão seria difícil, pois o texto constitucional não afirma a necessidade de elaboração da matéria via lei complementar, contrariando o pressuposto afirmado por Gilmar Mendes de que a omissão será declarada “quando a constituição *obriga* o Poder Público a emitir um comando normativo e este se queda inerte”¹⁸².

¹⁷⁶ Moraes destaca em nota de rodapé: “Em relação à diferença entre “omissão legislativa” e “opção legislativa”, conferir: STF - Pleno - ADO n. 22/DF - Rel. Min. Carmen Lúcia - decisão: 22.4.2015.

¹⁷⁷ MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 35. ed. São Paulo: Atlas, 2019. p. 839.

¹⁷⁸ Vide Lei Nº 8.629/1993.

¹⁷⁹ Referência em nota de rodapé de Moraes: MENDES, Gilmar Ferreira. Jurisdição Constitucional. São Paulo: Saraiva, 1996. p. 289.

¹⁸⁰ Referência em nota de rodapé de Moraes: PIOVESAN, Fátia C. Proteção judicial contra omissões legislativas. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

¹⁸¹ MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 35. ed. São Paulo: Atlas, 2019. p. 839.

¹⁸² Um bom exemplo de omissão sobre o tema, no entanto, seria a do Poder Legislativo no tocante à regulamentação da expropriação motivada por trabalho escravo, como pontuado no Capítulo 2. Nesse caso, há

Necessário pontuar, também, que o reconhecimento de omissão, caso devidamente solicitado pela via correta, seria referente às normas infraconstitucionais, dado que o STF não pode declarar inconstitucionalidade por omissão do próprio texto constitucional. Ainda de acordo com Moraes,

As cláusulas pétreas não podem ser invocadas para sustentação da tese da inconstitucionalidade de normas constitucionais originárias inferiores em face de normas ou princípios constitucionais superiores, porquanto a Constituição as prevê apenas como limites ao Poder Constituinte derivado reformador, não englobando a própria produção originária.¹⁸³

O sistema constitucional brasileiro, ao consagrar a incondicional superioridade normativa da Constituição Federal, portanto, não adota a teoria alemã das normas constitucionais inconstitucionais (*verfassungswidrige Verfassungsnormen*), que possibilita a declaração de inconstitucionalidade de normas constitucionais positivadas por incompatíveis com os princípios constitucionais não escritos e os postulados da justiça (*Grundentscheidungen*).

Assim, não haverá possibilidade de declaração de normas constitucionais originárias como inconstitucionais¹⁸⁴.

A explicação de Moraes diz respeito à inconstitucionalidade das normas constitucionais, não de sua ausência (inconstitucionalidade por omissão), a qual, numa análise lógica da argumentação, seria ainda mais absurda - como poderia o Poder Judiciário afirmar a inconstitucionalidade do próprio texto constitucional por ausência de alguma norma, sendo o seu papel¹⁸⁵ justamente proteger e garantir o cumprimento da Constituição?

Um dos principais argumentos contrários à aplicação analógica do dispositivo consiste na defesa de que a ampliação das hipóteses de expropriação sem indenização constitui matéria reservada ao Congresso Nacional, a ser debatida e eventualmente implementada por meio do procedimento formal de emenda constitucional. A própria evolução histórica do dispositivo - como a inclusão da exploração de trabalho escravo por meio da PEC 438/2001 - demonstra que alterações dessa natureza exigem deliberação política ampla, sendo inadequado transferir

previsão de que a expropriação ocorra “na forma da lei” e sua aplicabilidade tem sido impedida pela ausência de lei nesse sentido.

¹⁸³ Referência em nota de rodapé de Moraes: “STF - Pleno - Adin 815-3, Rel. Moreira Alves, Diário da Justiça, Seção I. 10 maio 1996, p. 15.131, onde se salienta que ‘a tese de que há hierarquia entre normas constitucionais originárias dando azo à declaração de inconstitucionalidade de umas em face de outras é impossível com o sistema de Constituição rígida’”

¹⁸⁴ MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 35. ed. São Paulo: Atlas, 2019. p. 795.

¹⁸⁵ CF, art. 102, caput.

ao Supremo Tribunal Federal a definição de sanções patrimoniais extremas sem base legislativa expressa. A atual tramitação de projetos de lei e propostas normativas específicas sobre o tema¹⁸⁶ reforçaria, ademais, que o espaço institucional adequado para essa discussão é o Legislativo, sob pena de violação à separação de Poderes e de risco institucional decorrente da imposição judicial de penalidade sem respaldo democrático.

Para que esse argumento seja admitido, é indispensável reconhecer o caráter taxativo do rol de hipóteses de expropriação previsto no art. 243 da Constituição Federal, entendimento muito apontado nas manifestações. A taxatividade do dispositivo limitaria a expropriação às situações expressamente previstas - o cultivo ilegal de plantas psicotrópicas e a exploração de trabalho escravo -, não alcançando condutas diversas diante da ausência de previsão constitucional expressa.

Para compreendermos se essa argumentação é válida, analisemos a taxatividade do artigo. Vejamos, mais uma vez, o dispositivo:

Art. 243. As propriedades rurais e urbanas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo na forma da lei serão expropriadas e destinadas à reforma agrária e a programas de habitação popular, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei, observado, no que couber, o disposto no art. 5º. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 81, de 2014)

Parágrafo único. Todo e qualquer bem de valor econômico apreendido em decorrência do tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins e da exploração de trabalho escravo será confiscado e reverterá a fundo especial com destinação específica, na forma da lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 81, de 2014).

A leitura não mostra tratar-se de uma consistente elaboração normativa a respeito da expropriação como instituto jurídico, mas tão somente da determinação de que esse instituto seja aplicado aos casos de plantação de psicotrópicos e trabalho escravo. Essa determinação não é acompanhada de expressões restritivas absolutas, como “apenas”, “exclusivamente” ou “somente”, o que abre margem para questionar-se a taxatividade do rol analisado, mas o raciocínio funciona dos dois lados da moeda, pois também não há nenhuma expressão

¹⁸⁶ Vide Capítulo 2 deste trabalho.

indicativa de rol exemplificativo, como “entre outros”, “tais quais” ou “especialmente”. Como determinar a taxatividade, então?

A resposta encontra-se no entendimento consolidado de que disposições legais que importem em sanção, agravamento punitivo ou restrição de direitos devem ser interpretadas de forma estrita e taxativa¹⁸⁷, sendo vedada interpretação extensiva ou analógica *in malam partem*, em respeito aos princípios da legalidade, da taxatividade e da segurança jurídica. Esse entendimento não se restringe apenas ao Direito Penal, mas também ao administrativo sancionador, por ser equiparável às normas penais¹⁸⁸.

Como o art. 243 institui uma sanção constitucional extrema (perda total da propriedade, sem indenização, rompendo com o regime geral de proteção da propriedade - CF, art. 5º, XXII e XXIV¹⁸⁹), as suas hipóteses de cabimento são diretamente definidas no próprio texto constitucional. Dessa forma, o dispositivo funciona como norma constitucional de tipicidade sancionatória, esgotando as hipóteses de sua admissibilidade. Portanto, a aplicação do dispositivo a crimes ambientais configuraria inovação normativa incompatível com o entendimento consolidado de que restrições a direitos fundamentais não comportam interpretação ampliativa.

Assim, a jurisprudência do próprio Supremo Tribunal Federal define que as limitações ao direito de propriedade previstas no art. 243 devem ser interpretadas de modo literal, não se permitindo a criação de requisitos ou hipóteses distintas daquelas expressamente estabelecidas no texto constitucional.

Argumenta-se, ainda, que a Constituição já oferece instrumentos adequados para enfrentar situações de descumprimento da função socioambiental da propriedade,

¹⁸⁷ “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...)XXXIX - não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal”

¹⁸⁸ “A jurisprudência das cortes superiores se direcionou no sentido de que as normas no campo do direito administrativo sancionador são equiparadas às normas penais e, por essa característica, a lei mais benéfica deve retroagir para alcançar atos ocorridos antes de sua vigência (Tema 1.199, do STF - ARE 843.989)” (ARE 1.511.906 MG. Relator Min. Dias Toffoli. Julgamento: 16/09/2024. Publicação: 17.09.2024).

¹⁸⁹ “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) XXII - é garantido o direito de propriedade; (...) a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição;”

notadamente a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, mediante indenização, nos termos dos arts. 184 e 186. A legislação infraconstitucional, ao detalhar os requisitos ambientais da função social, permitiria a intervenção estatal em imóveis envolvidos em desmatamento ilegal ou incêndios dolosos sem recorrer à expropriação-sanção do art. 243. Dessa forma, não haveria vácuo normativo a justificar a ampliação do dispositivo constitucional. Conquanto esse argumento seja sólido, destaca-se, da análise dos argumentos favoráveis à aplicabilidade do artigo por analogia, a constatação de que a lei nada diz especificamente sobre *crimes* ambientais (nem a Constituição em seus artigos 184 e 186, nem a Lei Nº 8.629/1993, que regulamenta os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária), o que poderia ser considerado lacuna legislativa. Mas, conforme será melhor explicado no próximo subcapítulo, esta não seria passível de solução via interpretação análoga, por se tratar de norma constitucional.

Outra objeção relevante aduzida nas manifestações se fundamenta na proteção do direito de propriedade como direito e garantia individual inserido no núcleo das cláusulas pétreas da Constituição. Argumenta-se que, nos termos do art. 60, § 4º, IV da Constituição, a essência do direito de propriedade não pode ser suprimida ou esvaziada nem mesmo por emenda constitucional tendente a abolir garantias fundamentais, o que impõe extrema cautela a qualquer proposta que amplie hipóteses de perda da propriedade sem indenização.

A proibição de alteração de cláusulas pétreas, no entanto, não é absoluta, mas restringe-se aos casos de *abolição* das garantias fundamentais. No caso, a inclusão de crimes ambientais como motivadores da expropriação não aboliria o direito à propriedade, apenas reforçaria a condicionante, já existente, para a sua efetivação plena, que é a obediência suficiente aos critérios da função social da propriedade. Destaca-se que esse tipo de alteração já ocorreu com a inclusão do trabalho escravo no rol de casos passíveis de expropriação, demonstrando ser cabível a modificação do art. 243 para prever outras possibilidades de expropriação além da prevista originalmente para plantação de psicotrópicos¹⁹⁰. Como comenta Manoel Gonçalves Ferreira Filho,

As limitações materiais ao poder constituinte de reforma, que o art. 60, § 4º, da Lei Fundamental enumera, não significam a intangibilidade literal da respectiva disciplina na

¹⁹⁰ Sobre a possibilidade de alteração de direito fundamental, tem-se voto do Ministro Sepúlveda Pertence na medida liminar na ADI 2.024 e decisão do Ministro Marco Aurélio no HC 82.959/SP.

Constituição originária, mas apenas a proteção do núcleo essencial dos princípios e institutos cuja preservação nelas se protege¹⁹¹.

Além das limitações constitucionais, as manifestações sustentaram que a aplicação do art. 243 a crimes ambientais poderia produzir efeitos negativos sobre políticas de regularização fundiária e sobre a segurança jurídica, especialmente em regiões de complexa dinâmica territorial. Argumentou-se que a possibilidade de expropriação sem indenização poderia desestimular ocupantes e posseiros a buscar a regularização de suas áreas, favorecendo a informalidade fundiária e dificultando o controle ambiental. Embora o ordenamento já imponha restrições à regularização de áreas sob embargo ambiental, algumas manifestações no processo foram bastante alarmistas quanto aos possíveis efeitos negativos da adoção da expropriação sobre as políticas de regularização fundiária.

Essa argumentação foi a mais deficiente dentre as apresentadas em desfavor da adoção da expropriação. O fato de que a demanda de comprovação de conformidade com a legislação ambiental dificulta a regularização fundiária é uma consideração válida, mas impertinente no que diz respeito à expropriação no caso. A conclusão da reflexão a respeito do tema deveria ser justamente a contrária do ponto de vista legislativo, no sentido de que a ameaça de expropriação desestimularia a prática de ilícitos ambientais (da mesma forma que se pretende com a própria exigência de comprovação de conformidade para a permissão da regularização). Além do mais, no atual estado de coisas, a desapropriação já poderia ser aplicada. Cuida-se aqui de uma justificativa assentada sobretudo em considerações consequencialistas e prudenciais, em detrimento de um fundamento dogmático sólido.

Em sentido semelhante, apontou-se também que a aplicação do art. 243 poderia gerar resistência social e impactos territoriais relevantes, sobretudo em contextos nos quais houve recente transferência de terras da União para os Estados, reduzindo a disponibilidade de áreas para desenvolvimento local. Somar-se-ia a isso a dificuldade prática de identificação dos autores diretos dos crimes ambientais, o que poderia levar à responsabilização patrimonial do proprietário em cenários marcados por disputas possessórias de significativa complexidade fundiária, agravando conflitos e insegurança jurídica. Ambos os argumentos, tais quais o da regularização fundiária, dizem respeito a (possíveis, não certos) problemas a serem

¹⁹¹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. O poder constituinte. 4 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2005.

trabalhados pela gestão do Poder Executivo, além de deverem ser levadas em consideração na elaboração de normas regulamentadoras por parte do Legislativo. A lógica consequencialista alarmista, portanto, não poderia ser utilizada para impedir a adoção da expropriação como medida mais eficiente na proteção de garantias fundamentais, caso seu cabimento fosse constatado em face dos outros critérios analisados.

III.3. INTERPRETAÇÃO CONFORME, MUTAÇÃO CONSTITUCIONAL E CRIAÇÃO NORMATIVA

Para serem perenes, as Constituições precisam ser mutáveis, de forma que seu conteúdo seja passível de compatibilização com as transformações inevitáveis das sociedades e de seus valores, pois, caso ficassem presas a todas as determinações do poder constituinte originário, correria-se o risco da ruptura constitucional¹⁹². Afinal, “O tempo da Constituição é o tempo da sua aplicação - o qual articula passado, presente e futuro”¹⁹³.

A compatibilização, no entanto, não pode ocorrer de qualquer forma, devendo obedecer fielmente às próprias previsões constitucionais a seu respeito. Dessa forma, entender os limites constitucionais à aplicação analógica do art. 243 perpassa também a compreensão de três conceitos distintos: interpretação conforme a Constituição, mutação constitucional e criação normativa. A distinção entre essas categorias é fundamental para avaliar se a aplicação da expropriação por analogia constitui exercício legítimo da função jurisdicional ou usurpação da competência do constituinte.

Como mencionado no início deste capítulo, a possibilidade de aplicar-se a interpretação conforme foi aduzida como argumento favorável à aplicação da expropriação por analogia. O problema desse argumento reside no fato de a interpretação conforme a Constituição ser considerada técnica de realização de controle de constitucionalidade, não apenas método ou técnica interpretativa¹⁹⁴.

¹⁹² MOREIRA, Egon Bockmann; CHUEIRI, Vera Karam; CÂMARA, Heloisa Fernandes; e GODOY, Miguel Gualano. Fundamentos do Direito Constitucional Brasileiro. Salvador: Editora Jus-Podvim, 2021. p. 181.

¹⁹³ MOREIRA, Egon Bockmann; CHUEIRI, Vera Karam; CÂMARA, Heloisa Fernandes; e GODOY, Miguel Gualano. Fundamentos do Direito Constitucional Brasileiro. Salvador: Editora Jus-Podvim, 2021. p. 181.

¹⁹⁴ FERNANDES, Bernardo Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. 15. ed., rev., atual. e ampl. - São Paulo: Editora Juspodvim, 2023. p. 1529.

Trata-se de meio pelo qual o STF declara a constitucionalidade de determinada interpretação de norma jurídica, de forma a mantê-la no ordenamento sem redução de seu texto, mas a ser aplicada de forma compatível com a unidade da Constituição.

Sendo a interpretação conforme uma técnica de controle de constitucionalidade, sua adoção encontra óbice no fato de que o STF não reconhece sua própria competência para realizar o controle de constitucionalidade do texto constitucional. Ao aferir a constitucionalidade da própria Constituição, o STF correria o risco de deturpar a reverência ao caráter superior da Lei Maior e, conseqüentemente, possibilitar a interferência excessiva do Poder Judiciário numa seara que é do Legislativo, além de abrir margem para a redução de direitos¹⁹⁵.

Sobre esse tema, a jurisprudência da Corte Constitucional brasileira é clara: conforme se assevera na ADI 815-3, de relatoria do Ministro Moreira Alves, não é permitido o controle de constitucionalidade da própria constituição pois a tese de que há hierarquia entre normas constitucionais originárias (que permitiria a declaração de inconstitucionalidade de umas em face de outras) é incompatível com o sistema de Constituição rígida¹⁹⁶. Nesse sentido, ressalta-se a importância dogmática do entendimento do Ministro Moreira Alves, sustentado pelo Tribunal até hoje, a respeito da incongruência da teoria de Otto Bachof, que defende a possibilidade de normas constitucionais serem consideradas “inconstitucionais”. Destaque-se, do voto do ilustre Ministro:

¹⁹⁵ FERNANDES, Bernardo Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. 15. ed., rev., atual. e ampl. - São Paulo: Editora Juspodvim, 2023. p. 1529.

¹⁹⁶ EMENTA: - Ação direta de inconstitucionalidade. Parágrafos 1º e 2º do artigo 45 da Constituição Federal. - A tese de que há hierarquia entre normas constitucionais originárias dando azo à declaração de inconstitucionalidade de umas em face de outras é impossível com o sistema de Constituição rígida. - Na atual Carta Magna "compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição" (artigo 102, "caput"), o que implica dizer que essa jurisdição lhe é atribuída para impedir que se desrespeite a Constituição como um todo, e não para, com relação a ela, exercer o papel de fiscal do Poder Constituinte originário, a fim de verificar se este teria, ou não, violado os princípios de direito suprapositivo que ele próprio havia incluído no texto da mesma Constituição. - Por outro lado, as cláusulas pétreas não podem ser invocadas para sustentação da tese da inconstitucionalidade de normas constitucionais inferiores em face de normas constitucionais superiores, porquanto a Constituição as prevê apenas como limites ao Poder Constituinte derivado ao rever ou ao emendar a Constituição elaborada pelo Poder Constituinte originário, e não como abrangendo normas cuja observância se impõe ao próprio Poder Constituinte originário com relação as outras que não sejam consideradas como cláusulas pétreas, e, portanto, possam ser emendadas. Ação não conhecida por impossibilidade jurídica do pedido.

(ADI 815, Relator(a): MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, julgado em 28-03-1996, DJ 10-05-1996 PP-15131 EMENT VOL-01827-02 PP-00312)

Não sustenta o autor que as expressões impugnadas nos §§ 1º e 2º do artigo 45 da Constituição sejam violadores de direito suprapositivo não incorporado à Constituição pelo constituinte originário - posição mais extremada dos que admitem a possibilidade de inconstitucionalidade das leis constitucionais originárias por estar o constituinte originário subordinado à observância desse direito suprapositivo que, em última análise, se confunde com o direito natural -, mas, sim, que elas violem as normas de grau superior da própria constituição ou as que incorporarem esse direito suprapositivo e que, portanto, são também normas superiores às demais, dando sua violação por estas margem à declaração de inconstitucionalidade. (...)

Essa tese - a de que há hierarquia entre normas constitucionais originárias dando azo à declaração de inconstitucionalidade de umas em face de outras - se me afigura incompatível com o sistema de Constituição rígida, como bem observou FRANCISCO CAMPOS (Direito Constitucional, I, p. 392, Livraria Freitas Bastos S.A, Rio de Janeiro/São Paulo, 1956) ao acentuar que “repugna, absolutamente, ao regime de constituição escrita ou rígida a distinção entre leis constitucionais em sentido material e formal; em tal regime, são indistintamente constitucionais todas as cláusulas constantes da Constituição, seja qual foi o seu conteúdo ou natureza”. E repugna, porque todas as normas constitucionais retiram sua validade do Poder Constituinte originário e não das normas que, também integrantes da mesma Constituição, tornaram direito positivo o direito suprapositivo que o constituinte originário integrou à Constituição ao lado das demais e sem fazer qualquer distinção entre estas e aquelas. É o que, com outras palavras, salienta JORGE MIRANDA (Manual de Direito Constitucional, II, nº 72, pág. 291, 2. ed. revista, Coimbra Editora, Limitada, 1983):

No interior da mesma Constituição originária, obra do mesmo poder constituinte (originário), não divisamos como possam surgir normas inconstitucionais. Nem vemos como órgãos de fiscalização instituídos por esse poder seriam competentes para apreciar e não aplicar, com base na Constituição, qualquer das suas normas. É um princípio de identidade ou de não contradição que o impede. Pode haver inconstitucionalidade por oposição entre normas constitucionais preexistentes e normas constitucionais supervenientes, na medida em que a validade destas decorre daquelas; não por oposição entre normas feitas ao mesmo tempo por uma mesma autoridade jurídica. Pode haver inconstitucionalidade da revisão constitucional, porque a revisão funda-se, formal e materialmente, na Constituição; não pode haver inconstitucionalidade da Constituição.

Por isso mesmo, nossas Constituições republicanas - inclusive a atual - não mais contêm princípio distintivo que se assemelhe ao constante na Constituição Imperial de 1824, que, em seu artigo 178, preceituava:

“Art. 178. É só Constitucional o que diz respeito aos limites, e atribuições respectivas dos Poderes Políticos, e aos Direitos Políticos, e individuais do Cidadão. Tudo, o que

não é Constitucional, pode ser alterado sem as formalidades referidas, pelas Legislaturas ordinárias.”

Ao contrário, delas resulta a estrita observância do princípio da unidade da Constituição. Assim, na atual Carta Magna, “compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição (artigo 102, caput), o que implica dizer que essa jurisdição lhe é atribuída para impedir que se desrespeite a Constituição como um todo, e não para, com relação a ela, exercer o papel de fiscal do Poder Constituinte originário, a fim de verificar se este teria, ou não, violado os princípios do direito suprapositivo que ele próprio havia incluído no texto da mesma Constituição. Ademais, essa função de guardião da Carta Magna Federal que é expressamente conferida ao Supremo Tribunal ele a exerce por meio da declaração de inconstitucionalidade no controle difuso e no controle concentrado. Ora, como reconhece BACHOF (Normas Constitucionais Inconstitucionais?, trad. CARDOSO DA COSTA, págs. 62/63, Atlântida Editora, Coimbra, 1977), “se uma norma constitucional infringir uma outra norma da Constituição, positivadora de direito supralegal, tal norma será, em qualquer caso, contrária ao direito natural”, o que, em última análise, implica dizer que ela é inválida, não por violar “a norma da Constituição positivadora de direito supralegal” mas, sim, por não ter o constituinte originário se submetido a esse direito suprapositivo que lhe impõe limites. Essa violação não importa questão de inconstitucionalidade, mas questão de ilegitimidade da Constituição no tocante a esse dispositivo, e para resolvê-la não tem o Supremo Tribunal Federal - ainda quando se admitida a existência desse direito suprapositivo - competência. A propósito, bem acentua JORGE MIRANDA (ob. cit., II, nº 72, p. 290):

“não cremos que, a dar-se qualquer forma de contradição ou de violação dessa axiologia, estejamos diante de uma questão de inconstitucionalidade, mas sim diante de uma questão que a ultrapassa, para ter de ser encarada e solucionada em plano diverso - no da Constituição material que é adotada ou no do tipo constitucional ao qual pertence. No extremo, poderá haver invalidade ou ilegitimidade da Constituição. O que não poderá haver será a inconstitucionalidade: seria incongruente invocar a própria Constituição para justificar a desobediência ou a insurreição contra as suas normas”.

Ademais, o próprio BACHOF (ob. cit., págs. 54 e segs.), que distingue a inconstitucionalidade de normas constitucionais por contradição com normas constitucionais de grau superior da inconstitucionalidade das normas constitucionais por “infração de direito supralegal positivado na lei constitucional”, reconhece que, quanto à primeira dessas duas hipóteses, o constituinte originário, por não estar vinculado, ao direito suprapositivo, inexistente no caso, tem liberdade para determinar quais sejam essas normas constitucionais de grau superior, podendo, igualmente, estabelecer exceções a elas, no próprio dispositivo que a encerra ou em outro, salvo se essas exceções forem arbitrárias.¹⁹⁷

¹⁹⁷ ADI 815-3/DF. Rel. Min. Moreira Alves. Julg. 28/03/96.

Como contraponto à impossibilidade de hierarquização das normas constitucionais - mas ainda em consonância com a conclusão aqui defendida, assevera-se que, quanto ao conteúdo específico das normas constitucionais, Fernandes aponta uma classificação valorativa, diferenciando normas de organização de normas programáticas. As de organização, de natureza instrumental, referem-se à estruturação do Estado, “não se guiando por juízos hipotéticos, ligados a previsões abstratas e não sendo geradoras de direitos subjetivos”¹⁹⁸. Já as programáticas “não demarcam qualquer conduta específica a ser assumida, mas apontam linhas diretoras”¹⁹⁹. Barroso corrobora essa classificação ao afirmar que

(...) por explicitar fins, sem indicarem os meios, investem os jurisdicionados em uma posição jurídica menos consistente do que as normas de conduta típicas, de vez que não conferem direito subjetivo em sua versão positiva de exigibilidade de determinada prestação. Todavia, fazem nascer um direito subjetivo negativo de exigir do Poder Público que se abstenha de praticar atos que contravenham seus ditames²⁰⁰.

Adotando-se essa hierarquização, a separação de poderes poderia ser, de fato, considerada superior à proteção ambiental, por serem, respectivamente, uma norma de organização e uma norma programática. Essa percepção se alinha à hermenêutica de Hesse, que será abordada no próximo capítulo.

O próximo conceito importante a ser explicitado para a compreensão do tema é a teoria da mutação constitucional, que, segundo J. J. Gomes Canotilho, trata-se da mudança do sentido de norma constitucional sem mudança alguma no texto que a estabelece²⁰¹. Cuida-se aqui de modalidade de mudança constitucional informal, pois a interpretação é alterada sem seguir procedimento específico (como é o caso da mudança formal realizada via emenda).²⁰²

¹⁹⁸ FERNANDES, Bernardo Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. 15. ed., rev., atual. e ampl. - São Paulo: Editora Juspodvim, 2023. p. 127.

¹⁹⁹ FERNANDES, Bernardo Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. 15. ed., rev., atual. e ampl. - São Paulo: Editora Juspodvim, 2023. p. 127.

²⁰⁰ BARROSO, Luís Roberto. Interpretação e aplicação da Constituição. p. 109-110. apud FERNANDES, Bernardo Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. 15. ed., rev., atual. e ampl. - São Paulo: Editora Juspodvim, 2023. p. 127.

²⁰¹ MOREIRA, Egon Bockmann; CHUEIRI, Vera Karam; CÂMARA, Heloisa Fernandes; e GODOY, Miguel Gualano. Fundamentos do Direito Constitucional Brasileiro. Salvador: Editora Jus-Podvim, 2021. p. 192.

²⁰² MOREIRA, Egon Bockmann; CHUEIRI, Vera Karam; CÂMARA, Heloisa Fernandes; e GODOY, Miguel Gualano. Fundamentos do Direito Constitucional Brasileiro. Salvador: Editora Jus-Podvim, 2021. p. 193.

Pode ser motivada por diversos fatores, como alterações sociais, políticas ou lógicas (diga-se, no caso de flagrante inaplicabilidade da literalidade do texto na forma como foi redigido)²⁰³.

Foi o que ocorreu, por exemplo, com o Mandado de Injunção 712. O STF decidiu, em 2007, que a ausência de norma regulamentadora de greve no serviço público (já discutida em outras ações perante o Tribunal e cuja ciência já tinha sido dada ao Congresso Nacional) permitiria a aplicação análoga da lei regulamentadora de greve na iniciativa privada, enquanto o Poder Legislativo não aprovasse lei correspondente²⁰⁴. Com essa decisão, a Corte garantiu a concretização do direito envolvido em face da mora legislativa (o que, no capítulo 2, se argumentou dever ser também a postura do Judiciário frente à ausência de norma regulamentadora da expropriação por trabalho escravo, por meio da aplicação análoga da lei que regulamenta a expropriação por plantação de psicotrópico - neste caso, tal qual no MI 712, também houve tentativa de discussão da matéria em diferentes ações)²⁰⁵.

A conduta do STF no MI 712 ocasionou a positivação da possibilidade de atuação concreta do STF em face de mora legislativa, por meio da Lei 13.300/2016²⁰⁶. Ou seja, a interpretação promovida, inicialmente uma forma de mutação constitucional informal, resultou posteriormente em mutação formal do ordenamento.

No entanto, por consistir em alteração informal, deve tratar-se de exceção na prática jurídica, sobretudo em países cuja constituição é rígida, como é o caso brasileiro. O julgador não deve declarar a mutação, apenas realizar a interpretação de tal forma que, posteriormente, a mutação seja identificada²⁰⁷. O intérprete, mesmo se considerar haver problema redacional, deve realizar a interpretação dentro dos limites permitidos pelo texto constitucional, pois é a própria unidade semântica deste que viabiliza a própria mutação²⁰⁸.

²⁰³ MOREIRA, Egon Bockmann; CHUEIRI, Vera Karam; CÂMARA, Heloisa Fernandes; e GODOY, Miguel Gualano. Fundamentos do Direito Constitucional Brasileiro. Salvador: Editora Jus-Podvim, 2021. p. 194.

²⁰⁴ MOREIRA, Egon Bockmann; CHUEIRI, Vera Karam; CÂMARA, Heloisa Fernandes; e GODOY, Miguel Gualano. Fundamentos do Direito Constitucional Brasileiro. Salvador: Editora Jus-Podvim, 2021. p. 194.

²⁰⁵ MOREIRA, Egon Bockmann; CHUEIRI, Vera Karam; CÂMARA, Heloisa Fernandes; e GODOY, Miguel Gualano. Fundamentos do Direito Constitucional Brasileiro. Salvador: Editora Jus-Podvim, 2021. p. 194.

²⁰⁶ Art. 8º Reconhecido o estado de mora legislativa, será deferida a injunção para: I - determinar prazo razoável para que o impetrado promova a edição da norma regulamentadora; II - estabelecer as condições em que se dará o exercício dos direitos, das liberdades ou das prerrogativas reclamados ou, se for o caso, as condições em que poderá o interessado promover ação própria visando a exercê-los, caso não seja suprida a mora legislativa no prazo determinado.

²⁰⁷ MOREIRA, Egon Bockmann; CHUEIRI, Vera Karam; CÂMARA, Heloisa Fernandes; e GODOY, Miguel Gualano. Fundamentos do Direito Constitucional Brasileiro. Salvador: Editora Jus-Podvim, 2021. p. 193.

²⁰⁸ MOREIRA, Egon Bockmann; CHUEIRI, Vera Karam; CÂMARA, Heloisa Fernandes; e GODOY, Miguel Gualano. Fundamentos do Direito Constitucional Brasileiro. Salvador: Editora Jus-Podvim, 2021. p. 193-194.

Chueiri et. al concluem sua elucidação do tema a partir de Hesse: “Onde o intérprete passa por cima da Constituição, ele não mais interpreta, senão ele modifica ou rompe a Constituição. Ambos estão proibidos pelo direito vigente”²⁰⁹.

Por fim, passa-se à criação normativa. A criação²¹⁰ de novas normas se dá por meio do processo legislativo, o qual, por sua vez, consiste no “conjunto de regras (de fases e atos preordenados) que visam a produção (elaboração) de normas em nosso ordenamento jurídico”²¹¹.

No Brasil, o processo legislativo origina espécies normativas consideradas primárias, previstas no art. 59 da Constituição²¹², quais sejam: emenda constitucional, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções. São essas espécies as aptas a instituírem novidades no ordenamento²¹³. Pela leitura do capítulo 3 até aqui, é possível entender que a expropriação de propriedades em razão de crimes ambientais se enquadraria aqui, uma vez que estaria tratando-se de direito novo (ou punição nova).

Por tratar-se de matéria regida em norma constitucional, é lógica a conclusão de que a inclusão da expropriação para crimes ambientais ocorreria via ampliação do art. 243, ou seja, deve ocorrer via inclusão no texto constitucional. Para isso, o processo legislativo cuida de caso especial, o das Emendas Constitucionais (ECs). Fernandes explica que as ECs, além de configurarem espécies normativas primárias, são, em constituições rígidas, submetidas a procedimento especial e quórum especial, pois, ao serem aprovadas, assumem o mesmo status de quaisquer outras normas constitucionais, ou seja, o mais alto na hierarquia normativa

²⁰⁹ MOREIRA, Egon Bockmann; CHUEIRI, Vera Karam; CÂMARA, Heloisa Fernandes; e GODOY, Miguel Gualano. Fundamentos do Direito Constitucional Brasileiro. Salvador: Editora Jus-Podvim, 2021. p. 195.

²¹⁰ Diga-se, a criação formal, ou até mesmo a positivação de entendimentos/costumes já observáveis na sociedade, uma vez que o povo, por meio das lutas sociais, cria direito na vivência diária, como afirmariam os teóricos do Direito Achado na Rua - inclusive de forma bastante vocal a respeito da justiça agrária, a partir da observação de movimentos como o MST.

²¹¹ FERNANDES, Bernardo Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. 15. ed., rev., atual. e ampl. - São Paulo: Editora Juspodvim, 2023. p. 1.045.

²¹² Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de: I - emendas à Constituição; II - leis complementares; III - leis ordinárias; IV - leis delegadas; V - medidas provisórias; VI - decretos legislativos; VII - resoluções. Parágrafo único. Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

²¹³ FERNANDES, Bernardo Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. 15. ed., rev., atual. e ampl. - São Paulo: Editora Juspodvim, 2023. p. 1.047.

brasileira (embora, diferentemente das normas constitucionais originárias, elas se sujeitem ao controle de constitucionalidade²¹⁴).

Nesse sentido, cabe pontuar, quanto ao processo legislativo, o conceito de iniciativa, que diz respeito à faculdade que entes específicos têm de dar início ao processo legislativo para temas específicos, o que é determinado precipuamente pelo art. 61 da Constituição²¹⁵. Destaca-se, nesse ponto, que compete à iniciativa parlamentar a Proposta de Emenda à Constituição, o que se coaduna, enfim, com as argumentações relativas à definição da matéria ser competência do Congresso Nacional, em respeito ao princípio da separação de poderes.

À luz da análise desenvolvida ao longo deste capítulo, é possível concluir que a proposta de aplicação analógica do art. 243 da Constituição Federal aos crimes ambientais graves, embora dotada de forte apelo moral e coerência axiológica do ponto de vista da justiça material, encontra graves entraves nos limites constitucionais vigentes. Os argumentos favoráveis à analogia demonstram o porquê de a expropriação se apresentar como resposta intuitivamente adequada diante da gravidade dos danos ambientais e da insuficiência das sanções atualmente existentes, mas não afastam os obstáculos estruturais impostos pelos princípios da legalidade estrita, da taxatividade das sanções, da vedação à analogia *in malam partem* e da separação de poderes.

²¹⁴ FERNANDES, Bernardo Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. 15. ed., rev., atual. e ampl. - São Paulo: Editora Juspodvim, 2023. p. 1.084.

²¹⁵ Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição. § 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que: I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas; II - disponham sobre: a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios; c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998) d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios; e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001) f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva. (Incluída pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998) § 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

IV. UMA HIERARQUIA AXIOLÓGICA INJUSTA?

Os pontos de vista divergentes apresentados no último capítulo, como já mencionado, inspiraram a elaboração deste estudo. Tal qual foi pontuado na análise do Ministro Moreira Alves sobre a teoria das normas constitucionais inconstitucionais de Bachof, a divergência não se soluciona pela aplicação dos critérios clássicos de hierarquia, cronologia ou especialidade das normas, uma vez que os dispositivos tensionados, por serem constitucionais, possuem o mesmo nível hierárquico - foram editados no mesmo momento e apresentam idêntica natureza normativa. Assim, para afastar a incompatibilidade identificada, impõe-se a hermenêutica constitucional. Neste capítulo, optou-se por explorar os modelos de Hesse e Härbele.

Como será demonstrado no último subcapítulo, a crítica doutrinária à supremacia judicial oferece um aporte teórico fundamental para a análise do caso em questão, na medida em que desloca o foco do debate da correção substancial da decisão para o problema institucional do monopólio interpretativo da Constituição. O constitucionalismo popular, o constitucionalismo democrático e a teoria dos diálogos institucionais não negam a força normativa da Constituição nem a relevância da jurisdição constitucional, mas questionam a ideia de que o Poder Judiciário, e em especial as cortes constitucionais, detêm legitimidade exclusiva ou definitiva para fixar o sentido dos textos constitucionais. Nesse marco, o problema central da análise da adequação da expropriação por crime ambiental não reside apenas em aferir se a medida é desejável do ponto de vista da justiça material, mas em indagar os limites da atuação do STF para decidir sobre o tema.

IV.1. CONCLUSÃO A PARTIR DA HERMENÊUTICA DA CONCRETIZAÇÃO, DE KONRAD HESSE

Uma vez reunidos, contrapostos e complementados os argumentos desenvolvidos no debate promovido pela decisão de Dino, para alcançar-se uma conclusão quanto à lisura da decisão que determinou que a União procedesse com a desapropriação, passa-se à hermenêutica constitucional. Será analisada a totalidade dos argumentos como um panorama

geral - dado que cada ponto já foi pormenorizado no capítulo anterior - segundo a hermenêutica da concretização de Konrad Hesse²¹⁶.

Hesse (que segue o pensamento de Friedrich Müller²¹⁷) afirma que a Hermenêutica Constitucional deve ser direcionada ao problema da concretização, em que o intérprete deve “preencher de sentido jurídico a norma em questão, mas tendo como seu referencial uma situação histórica concreta”²¹⁸.

Nesse sentido, a proposta do constitucionalista alemão²¹⁹ é de que, para realizar a interpretação via concretização, a hermenêutica deve apoiar-se i. na unidade da Constituição, que implica o entendimento das normas constitucionais de maneira conjunta, unitária e harmoniosa, de modo a superar tensões existentes entre diferentes preceitos constitucionais; ii. na concordância prática (ou harmonização), que defende a “inexistência de prevalência de um bem constitucional sobre o outro, de modo que, quando identificado um ‘suposto’ conflito (corretamente: tensão) (...), devem receber uma leitura compatível, que garanta realidade”²²⁰; iii. na exatidão funcional, segundo a qual deve haver conformidade com a “delimitação de competências entre órgãos públicos - consequência do princípio da separação de poderes -, razão pela qual nenhuma interpretação (...) pode conduzir a uma usurpação de

²¹⁶ Já a teoria da hermenêutica da sociedade aberta de Peter Häberle será retomada no final deste capítulo, considerando que sua contribuição é hipotética (pela lógica da participação popular, não se pode considerar qualquer exercício hermenêutico desenvolvido individualmente aqui como uma aplicação de fato de sua teoria).

²¹⁷ Fowler et. al. sintetizam bem a hermenêutica de Müller: “Segundo o modelo de concretização por ele instituído, as normas definem o quadro de possibilidades normativas de realização do direito que a invoque como critério. Ocorre que este é um elemento necessário, mas insuficiente, para a concretização da norma do caso. Faz-se, então, a distinção entre o programa normativo e o correlato domínio normativo, também constitutivo da norma porque por ela intencionalmente referido” (FOWLER, Marcos Bittencourt; CRUZ, André Viana da; RIBEIRO, Dandara dos Santos Damas. Desapropriação para fins de reforma agrária por descumprimento da função ambiental da propriedade. In: SONDA, Claudia; TRAUZYNSKI, Silvia Cristina (Org.). Reforma agrária e meio ambiente: teoria e prática no Estado do Paraná. Curitiba: ITCG, 2010. p. 228).

²¹⁸ FERNANDES, Bernardo Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. 15. ed., rev., atual. e ampl. - São Paulo: Editora Juspodvim, 2023. p. 127.

²¹⁹ FERNANDES, Bernardo Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. 15. ed., rev., atual. e ampl. - São Paulo: Editora Juspodvim, 2023. p. 127 - 131.

²²⁰ FERNANDES, Bernardo Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. 15. ed., rev., atual. e ampl. - São Paulo: Editora Juspodvim, 2023. p. 128.

²²¹ Fernandes pontua a ligação íntima para alguns constitucionalistas, como Gilmar Mendes, entre a noção de concordância prática de Hesse e a de ponderação de bens ou valores, “a ser realizada como método de solução de colisões”. Contudo, o autor alerta que tais noções não são compatíveis, “uma vez que, com o uso de tal técnica [a ponderação], corre-se sempre o risco de abandonar a ‘unidade da Constituição’”. A princípio, pretendia-se, neste trabalho, propor o exercício de ponderar os princípios do direito ao meio ambiente protegido e à reforma agrária *versus* os da legalidade e da separação de poderes (entre outros, de ambos os lados da moeda). Contudo, como explica Fernandes, ao citar ambas as teses em suas obras, diversos autores brasileiros deixam de se atentar à incompatibilidade entre elas. Aqui, optou-se pela hermenêutica proposta por Hesse e, para evitar contradições, a ponderação foi deixada de lado.

competência”²²²; iv. no efeito integrador, que diz respeito à interpretação “como um vetor de manutenção da ‘unidade política’ (...) [em que] têm primazia os critérios ou pontos de vista que favoreçam a integração e unidade político social”²²³; v. na força normativa da Constituição, o que implica análise da historicidade e da estrutura constitucional para possibilitar “sua ‘atualização’ normativa, ao mesmo tempo que garanta eficácia e permanência às suas normas”²²⁴; vi. na máxima efetividade; e vii. na interpretação das leis conforme a Constituição.

Segundo a proposta de Hesse, a aplicabilidade por analogia do art. 243 não seria possível, por vários motivos, mas, em especial, devido ao critério da exatidão funcional - como se comprovou no capítulo anterior, uma decisão nesse sentido feriria a separação de poderes, desrespeitando-se o efeito integrador.

Identifica-se no caso que o caráter não absoluto do direito à propriedade, tal qual sua importância na evolução histórica da concepção de garantias fundamentais - com a superação do liberalismo enquanto corrente ideológica majoritária - deve ser reconhecido, mas não aplicado indiscriminadamente. É necessário diferenciar a correção da própria flexibilização do direito à propriedade da forma como essa flexibilização se realiza.

A propriedade é um direito ainda fortemente protegido como garantia fundamental e segue tendo extrema relevância para a liberdade individual e proteção contra arbitrariedades do Estado e da população geral (tal qual sua função original quando foi concebido). Essas arbitrariedades devem ser combatidas, mesmo que pensadas em favor da coletividade, sob o risco de, com sua liberalidade, dar-se margem a um processo de dissolução das restrições à atuação do Estado. Como afirma Sarmiento,

Se é certo que os excessos do individualismo egocêntrico do liberalismo tinham de ser podados, em prol dos interesses da coletividade e em especial dos hipossuficientes, não é menos certo que a afirmação da superioridade do coletivo sobre o indivíduo - expressão de uma concepção organicista da sociedade, na qual a pessoa humana, como parte, fica subordinada aos interesses do todo - representa a ante-sala para o totalitarismo.²²⁵

²²² FERNANDES, Bernardo Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. 15. ed., rev., atual. e ampl. - São Paulo: Editora Juspodvim, 2023. p. 128.

²²³ FERNANDES, Bernardo Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. 15. ed., rev., atual. e ampl. - São Paulo: Editora Juspodvim, 2023. p. 129.

²²⁴ FERNANDES, Bernardo Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. 15. ed., rev., atual. e ampl. - São Paulo: Editora Juspodvim, 2023. p. 129.

²²⁵ SARMENTO, Daniel. Os Direitos Fundamentais nos paradigmas liberal, social e pós-social - (Pós-modernidade Constitucional?). In Crise e desafios da constituição: perspectivas críticas da teoria e das práticas constitucionais brasileiras. José Adércio Leite Sampaio, coordenador. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 394-395.

Ao levar em conta que toda decisão é política e moral²²⁶, percebe-se ainda melhor que, caso não haja cuidado suficiente do intérprete quanto às suas limitações, abrem-se caminhos para que qualquer concepção (i)moral seja imposta arbitrariamente. Mesmo escolhas favoráveis à coletividade, sem respaldo legal, colocam em risco esse equilíbrio democrático, pois abrem espaço para a arbitrariedade.

Tome-se como ponto de reflexão o caso sob análise: se as instituições (e o povo) ignorassem a limitação decisória do STF e endossassem a opção de aplicação por analogia do artigo de rol taxativo em favor da defesa ambiental, a desconconsideração da taxatividade criaria precedente para, sob o crivo de outros princípios morais norteadores da interpretação constitucional, possibilitar a flexibilização de uma garantia constitucional tão importante (a propriedade) pelas motivações erradas - embora esta análise considere crimes ambientais dolosos motivações moralmente corretas. Exemplos ilustrativos do risco seriam a expropriação de propriedades em que se constatasse a ocorrência de prostituição, do uso abusivo de drogas, da propagação de ideologias contrárias à majoritária, etc., o que ilustra que a limitação formal não pode ser desconconsiderada em face da validade material do problema.

Retomando os critérios de Hesse, a interpretação atenta do problema agora discutido leva à inevitável conclusão, também, de que a aplicação da expropriação por analogia para crimes ambientais estaria em desacordo com o princípio da unidade da Constituição.

Um olhar atento à argumentação exposta evidencia que, caso o STF optasse por aplicar a expropriação de forma analógica, essa aplicação implicaria o desrespeito direto das garantias processuais do proprietário cujas terras fossem confiscadas. Do outro lado da moeda, a opção de não aplicar o dispositivo não resulta, em si mesma, no desrespeito direto de nenhum direito. Os direitos fundamentais ameaçados ou feridos com a recorrência dos crimes ambientais assim se encontram por uma miríade de fatores, dentre os quais a má gestão ambiental que foi objeto central da ADPF 743, mas a opção por adotar uma punição mais ou menos severa especificamente no trato da propriedade não provoca o dano, apenas o combate conforme o juízo (aqui reputado desatualizado) do povo (a quem a Constituição pertence, ou deveria pertencer²²⁷).

²²⁶ CHUERI, Vera Karam de. Prefácio. In: GODOY, Miguel Gualano de. Devolver a Constituição ao Povo: crítica à supremacia judicial e diálogos institucionais. Belo Horizonte: Fórum, 2017. Prefácio.

²²⁷ GODOY, Miguel Gualano de. A Constituição não é um pacto entre iguais, mas deveria ser. Jota, nov. 2024. Disponível em <https://www.jota.info/stf/supra/a-constituicao-nao-e-um-pacto-entre-iguais-mas-deveria-ser>

Em outras palavras, a proteção insuficiente do bem tutelado, apesar de flagrante, não é diretamente decorrente da não aplicação do dispositivo em disputa. A injustiça que se revela no tema é que o próprio texto constitucional se mostra illogicamente mais brando na definição da resposta jurisdicional a determinadas condutas, apesar de sua inegável gravidade, do que o faz em relação a outras. Ao decidir pela inaplicabilidade do artigo, então, o magistrado não fere diretamente nenhum direito, apenas aplica a resposta prevista pelo poder constituinte. Por outro lado, ao optar pela aplicação por analogia, a decisão incorreria em algumas ofensas graves contra os direitos do réu, que deve ser protegido pelas normas do direito penal (embora cuide-se aqui da esfera administrativa, os princípios penas se aplicam por tratar-se de sanção) com seriedade, inclusive de forma independentemente do seu grau de culpa.

Portanto, conclui-se que o *teor da decisão* do Ministro Dino foi correto. E agora? Formado esse entendimento, este capítulo ainda pretende aprofundar a compreensão das limitações da atuação do STF em face das teorias constitucionais. Decidir a favor ou contra determinada interpretação do arcabouço constitucional é o limite de até onde a Corte pode agir? O STF, para além de decidir da forma correta, adotou a melhor conduta?

IV.2. LEGITIMIDADE DEMOCRÁTICA DO TEXTO CONSTITUCIONAL

Diante da interpretação dos argumentos desenvolvida no último capítulo, entende-se que a expropriação em casos de crime ambiental não apenas se justifica materialmente como demonstra-se mais adequada segundo os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade. O que impede sua aplicação é o aspecto formal do direito posto.

Assim, conquanto a última conclusão tenha sido de que a decisão de Dino foi acertada, a escolha do Poder Constituinte não deixa de ser eticamente questionável e passível de reflexão crítica. Nesse sentido, destaco passagem de Neves:

(...) o direito é uma categoria ética, não apenas uma categoria científica – a sua racionalidade é fundamentalmente prático-axiológica e não tão-só técnico-intelectual”. Por isso, a sua realização deve traduzir o postulado de uma ordem justa e não apenas uma organização eficaz,

pois ‘tem a ver com o universo espiritual do sentido, com o dever-ser de uma axiológica validade e com correlativos fundamentos normativos’²²⁸.

Mesmo reconhecido o entrave formal, ainda é de difícil aceitação para os mais afetos à temática ambiental a ideia de que cabem indenizações, com juros compensatórios que custam milhões aos cofres públicos, a proprietários de terra dolosamente culpados por incêndios criminosos, responsáveis pela destruição irreversível de milhares de hectares da Amazônia e do Pantanal, pela morte de centenas de milhares de animais, pela aproximação à extinção de tantas espécies que têm visto seus habitats sumirem, pelo adoecimento mental e físico dos brasileiros mais vulneráveis, pela perda de fonte de subsistência de tantas comunidades indígenas, ribeirinhas e quilombolas, pela contaminação das águas, pelo comprometimento da qualidade de vida das gerações futuras, pela substituição de vida nativa por gado que somente gera lucro para eles mesmos, por fome, por miséria, entre tantas outras consequências negativas.

Segundo Chueiri e Moreira, são momentos difíceis os que surgem quando “não [se] pode aplicar a Constituição (nada obstante nossa humanidade a exija) e naqueles [casos] em que se deve aplicá-la (muito embora nossos instintos clamem por sua não-incidência)”²²⁹. Os autores refletem especialmente sobre os casos em que se pretende realizar uma ação boa, moralmente justificável, mas a pretensão é impedida pelos limites impostos pela Constituição. A partir de vários exemplos concretos²³⁰, concluem que “atalhos institucionais”, os caminhos

²²⁸ NEVES, A. Castanheira. *Digesta – escritos acerca do direito, do pensamento jurídico, da sua metodologia e outros*. Coimbra: Coimbra Editora, 1995, tomo II, p. 281 apud FOWLER, Marcos Bittencourt; CRUZ, André Viana da; RIBEIRO, Dandara dos Santos Damas. Desapropriação para fins de reforma agrária por descumprimento da função ambiental da propriedade. In: SONDA, Claudia; TRAUZYNSKI, Silvia Cristina (Org.). *Reforma agrária e meio ambiente: teoria e prática no Estado do Paraná*. Curitiba: ITCG, 2010. p. 224.

²²⁹ CHUEIRI, Vera Karam de; MOREIRA, Egon Bockmann. A Constituição e seus momentos difíceis: quando precisamos aplicá-la contra ideias boas. JOTA, 23/03/2019. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/a-constituicao-e-seus-momentos-dificeis-quando-precisamos-apli-ca-la-contra-ideias-boas>

²³⁰ “Como fica o caso em que os agentes públicos detiveram um sujeito que confessou ter praticado atos de pedofilia e mantém menores presos em local inacessível, que podem morrer a qualquer instante? Aqui, boas intenções podem gerar atos com objetivos bons, mas que excepcionam a norma constitucional? Vamos para outros exemplos, mais concretos: podem procuradores e promotores públicos pautar acordos de leniência com o escopo de criar fundação privada com verbas indenizatórias/compensatórias, escapando dos fundos definidos em lei como destino de tais valores, a fim de contribuir ativamente no combate à corrupção? Ou no caso da competência da Justiça Eleitoral para determinados crimes – ou mesmo na prisão em segunda instância. Os agentes públicos e as pessoas privadas podem contrariar a Constituição em vista de finalidades que pareçam, atentas às circunstâncias desta quadra histórica, boas?” (CHUEIRI, Vera Karam de; MOREIRA, Egon Bockmann. A Constituição e seus momentos difíceis: quando precisamos aplicá-la contra ideias boas. JOTA, 23/03/2019. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/a-constituicao-e-seus-momentos-dificeis-quando-precisamos-apli-ca-la-contra-ideias-boas>).

que pretendem alcançar fins legítimos de forma distinta do que o texto constitucional permite, são uma ameaça inaceitável contra a Constituição.

(...) os momentos difíceis não residem só naquelas interpretações que modulam a aplicação da norma constitucional. Nem os que discutem a clássica noção de interpretação, referindo-se ao conteúdo e aos limites da norma. (...) Aqui, boas intenções podem gerar atos com objetivos bons, mas que excepcionam a norma constitucional? (...) Não se trata ignorar a disputa sobre os sentidos da Constituição, não é disso que estamos falando. Trata-se, pois, de ignorar, simplesmente, a própria Constituição (...)

Os atalhos institucionais, como o próprio nome sugere, são soluções que encurtam os caminhos da Constituição e ao fazê-lo minimizam seu papel, fragilizam sua forma e seu conteúdo e, a um só tempo, mitigam a sua força e autoridade. Esquecem-se do futuro. Isto acarreta consequências. Daí pensar, como sugere o professor Schauer, em mecanismos de coerção constitucional em relação às autoridades públicas, sobretudo estas que, apesar das boas intenções, propõem soluções imediatas, por meio de atalhos institucionais, como os exemplos que foram antes mencionados, desdenhando a Constituição.

Em situações assim, o que cabe fazer? A resposta é única para todos os casos, o respeito à Constituição:

Devemos prestigiar, com cada vez mais intensidade, a Constituição. Isso sobretudo nos casos em que a sua aplicação possa nos causar angústias e dilemas, que sejam muito difíceis, eis que precisamos ter a certeza de que mesmo ações boas praticadas por pessoas boas não podem violar a Constituição.

Ao levar a sério suas limitações, o Tribunal reforça o respeito aos demais Poderes não apenas enquanto mais uma instituição dentre tantas na República, mas de forma compatível com seu papel de guardião da Constituição, sendo quem mais deve zelar pelo respeito ao projeto constitucional.

Por mais que todos tenham atribuições e limitações, por mais que se defenda que a concepção de que uma Corte Constitucional sobre um problema moral não deva configurar a última palavra, a realidade do desenho institucional brasileiro permite que haja um poder excessivo nas mãos dos juízes²³¹, com a supremacia judicial como resultado possível. Ao

²³¹ LEITE, Glauco Salomão. Poder Judiciário legislador? In: LEITE, George Salomão; STRECK, Lênio; NELSON, Nery Junior. Crise dos Poderes da República: Judiciário, Executivo e Legislativo. São Paulo, Revista

valorizar o princípio da separação dos poderes de forma suficientemente rígida, o Tribunal tende, então, a evitar que um desequilíbrio de poderes comprometa a legitimidade de suas decisões e, conseqüentemente, sua autoridade - e, em última instância, o constitucionalismo e a democracia, reciprocamente.

Ocorre então que a exclusão da proteção ambiental na alteração da CF em seu art. 243, apesar de configurar uma perda política para a ala progressista e para a defesa ambiental, é uma consequência legítima da ação do poder constituinte, cujas falhas fazem parte do jogo democrático - o qual, no Brasil, é fortemente (por vezes desesperançosamente) influenciado pela força econômica e política que defende os interesses do agronegócio em detrimento da justiça distributiva. Essa perda política e social não significa, no entanto, uma perda para o constitucionalismo popular - pelo contrário, pode impulsionar o fortalecimento das instituições democráticas, se mobilizar o diálogo horizontal no processo.

Nesse ponto, por sinal, retomando-se a reflexão a respeito das vitórias e derrotas ocasionadas pelas decisões judiciais²³², acredita-se que, nessa situação, caso o STF optasse pela aplicação do art. 243 para crimes ambientais, estar-se-ia diante de uma derrota jurídica, porém uma vitória política. Essa vitória destarte ocorreria também certamente acompanhada pelo *efeito backlash*, como a atividade legislativa tem demonstrado.

Assim, após cuidadosa consideração das informações trabalhadas nos capítulos 3 e 4, conclui-se que, apesar de a omissão do art. 243 a respeito de crimes ambientais ser uma escolha axiologicamente injusta, sua legitimidade do ponto de vista democrático deve ser respeitada, sobretudo como parte do texto fundamental que dá sentido e estabilidade a todo o restante do ordenamento. Conforme pontua Kelsen, para quem não restariam dúvidas sobre o valor do respeito ao texto constitucional, “O fato [...] de o conteúdo de uma ordem coercitiva eficaz poder ser julgado como injusto não constitui de qualquer forma um fundamento para não considerar como válida essa ordem coercitiva”²³³.

dos Tribunais, 2017 (Versão Eletrônica). apud AZEVEDO, Nauê Bernardo Pinheiro de .A política climática atravessou a praça? Um panorama da judicialização do clima a partir do meio ambiente no Supremo Tribunal Federal. 2023. 234 f. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional) - Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2023. p. 80.

²³² GODOY, Miguel Gualano de. Devolver a Constituição ao Povo: crítica à supremacia judicial e diálogos institucionais. Belo Horizonte: Fórum, 2017. 91-92

²³³ KELSEN, Hans. Teoria Pura do Direito. Martins Fontes, 2 ed. 1960. p. 54-55. apud GLEZER, Rubens e VILHENA, Oscar. A Supremocracia Desafiada. Revista Estudos Institucionais, v. 10, n. 2, p. 248 - 269, maio/ago. 2024. p. 257.

A análise dos argumentos demonstra não se tratar de uma matéria de resposta óbvia. No capítulo 1, foram detalhados os contextos ambiental do país e institucional do STF, demonstrando-se que i. a devastação ambiental no Brasil é uma grave constante histórica que, por mais que varie em intensidade a depender dos Poderes da República em exercício - em especial o Executivo - persiste no país, em níveis alarmantes para a população presente e futura, comprometendo não apenas a disponibilidade de recursos naturais, mas diversas outras garantias fundamentais, como o direito à vida e à saúde; e ii. a evolução do Direito Constitucional que abriu espaço à supremacia judicial, somada ao histórico político recente do Brasil, resultou em um quadro grave de crise de legitimidade do STF, que contribuiu, inclusive, para uma tentativa de golpe de Estado.

Nesse contexto social e político, de intensa degradação ambiental, o STF tem o dever de realizar a defesa das garantias constitucionais que os ataques aos biomas nativos comprometem. Por outro lado, deve apegar-se como nunca antes às suas limitações institucionais, contribuindo ativamente para a (re)construção de um ambiente institucional democrático forte, cuja legitimidade seja amplamente reconhecida. Em todo caso que analisar, portanto, deve zelar pelo respeito à Constituição e seu projeto de futuro para o país²³⁴.

Mas a Justiça deve tão somente apegar-se à formalidade, em nome da estabilidade institucional, e se fingir cega ao observar esse tipo de situação? A reverência ao texto constitucional, por sua importância republicana e democrática, é a única resposta?

IV.3. DIÁLOGOS INSTITUCIONAIS, CIRCULARIDADE PERMANENTE E RESPONSABILIDADE JUDICIAL: CAMINHOS POSSÍVEIS

Para além do teor de suas decisões, convém, enfim e por último, avaliar a postura do Tribunal. Como a conduta dos ministros pode influenciar a busca por justiça efetiva no constitucionalismo?

Como indicado nas considerações preliminares e no primeiro capítulo deste estudo, a atuação judicial ocorre em um contexto delicado para o STF. Consolidada como “Supremocracia” por Vilhena, a crítica à supremacia judicial no Brasil tomou força, especificamente concentrada na figura do Supremo. Nesse contexto, autoridade do Tribunal é

²³⁴ Adotando-se a ideia de constituição dirigente de Canotilho.

colocada em xeque no campo jurídico e no campo político, sobretudo em face de sua atuação na última década, “cambiante, pouco coerente e, sobretudo, monocrática”²³⁵.

Mas a ideia de supremacia judicial não se consolidou no Brasil em um vácuo. Isso ocorre especialmente após os desdobramentos do recebimento, por parte da comunidade jurídica nacional, da Constituição de 1988, quando o país passa a adotar e desenvolver teorias hermenêuticas de aplicação da Constituição, como a ideia de constitucionalismo de efetividade, de autores como Luís Roberto Barroso (que passou a encarar a Constituição como norma jurídica) e a ideia de constituição dirigente, de Canotilho²³⁶ (que interpretou a totalidade do teor do texto constitucional como vinculante)²³⁷. A nova relação hermenêutica que se construiu com a Constituição resultou em uma “crença exacerbada na transformação do Estado e da sociedade por meio do Direito e de seus aplicadores. [de tal modo que] O pêndulo tendeu demasiadamente para um lado – o lado do Direito”²³⁸.

A possibilidade de as Cortes Constitucionais atuarem de maneira tão contundente como poder contramajoritário impulsionou o surgimento de teorias de aprimoramento da atividade jurisdicional com foco no combate à supremacia judicial, sobretudo teorias norte-americanas, como o constitucionalismo popular, que surgiu sobretudo como reação acadêmica ao ativismo conservador da Suprema Corte, no período presidido por Willian Rehnquist²³⁹. Afinal, a concentração do poder (e do direito) de interpretar o texto constitucional não deveria residir exclusivamente nas mãos do STF. Essa concentração leva à exclusão da participação popular no processo político-jurídico, esvaziando o significado da Constituição como pacto entre iguais²⁴⁰, fundamental para a concretização do projeto de nação nela estabelecido.

²³⁵ GODOY, Miguel Gualano de. Guardião ou senhor soberano da Constituição? Jota, nov. 2024. Disponível em <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/guardiao-ou-senhor-soberano-da-constituicao>.

²³⁶ A ideia de constituição dirigente surgiu a partir das constituições modernas, como a de brasileira 1988, que deixaram de ser vistas como apenas normas e passaram a ser interpretadas como o “compromisso fundamental de uma comunidade de pessoas que se reconhecem reciprocamente como livres e iguais” (GODOY, 2017. p. 46) Para Canotilho, o texto constitucional não apenas teria diretrizes dirigentes (garantistas e/ou de projeto de futuro para o país), ou seja, vinculantes - a própria Constituição, em sua totalidade, assim o seria.

²³⁷ GODOY, Miguel Gualano de. Devolver a Constituição ao Povo: crítica à supremacia judicial e diálogos institucionais. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 45-51.

²³⁸ GODOY, Miguel Gualano de. Devolver a Constituição ao Povo: crítica à supremacia judicial e diálogos institucionais. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 16.

²³⁹ KOCK, Angela Baptista Balliana e COURA, Alexandre de Castro. O Constitucionalismo Popular e a legitimação ativa no controle concentrado de constitucionalidade. Caderno do Programa de Pós-Graduação Direito/UFRGS. volume 13. n. 2. 2018. p. 217. Disponível em: https://mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Cad-PPGDir-UFRGS_v.13_n.2.09.pdf.

²⁴⁰ GODOY, Miguel Gualano de. A Constituição não é um pacto entre iguais, mas deveria ser. Jota, nov. 2024. Disponível em <https://www.jota.info/stf/supra/a-constituicao-nao-e-um-pacto-entre-iguais-mas-deveria-ser>.

A obra de Godoy²⁴¹ apresenta uma reconstrução robusta e detalhada das propostas teóricas que surgiram nesse contexto, desde o final do século XX até a segunda década do século XXI. A priori, explica como a confiança do povo no Direito se tornou excessiva após o surgimento das teorias do constitucionalismo de efetividade e da Constituição Dirigente²⁴² no Brasil. O autor aduz que, a partir da disseminação do controle de constitucionalidade após o caso *Marbury v. Madison*²⁴³, o poder de decidir a interpretação sobre o texto constitucional ficou excessivamente concentrado nas Cortes Constitucionais, embora a construção da ideia de que estas deveriam ter a última palavra sobre as questões constitucionais não encontre fundamento algum na normatividade ou na teoria política²⁴⁴.

É justamente nesse contexto de crítica à centralização interpretativa e de preocupação com o déficit democrático da jurisdição constitucional que se propõe, então, constitucionalismo popular, com Larry Kramer e Mark Tushnet como principais representantes. A teoria nega a ideia de exclusividade de poder de definição do conteúdo constitucional por parte da atuação judicial, uma vez que a compreensão dos compromissos estabelecidos na Constituição só pode ser legítima se exercida pelo povo, requisitando participação popular efetiva. Godoy explicita:

O constitucionalismo popular mostra como a constituição não pode ser compreendida como um documento técnico, manejado apenas por juristas ou representantes, de forma distante do povo. Ao contrário, os compromissos mais fundamentais assumidos por uma sociedade por meio de sua constituição só podem ser definidos mediante uma participação popular²⁴⁵.

²⁴¹ GODOY, Miguel Gualano de. *Devolver a Constituição ao Povo: crítica à supremacia judicial e diálogos institucionais*. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

²⁴² GODOY, Miguel Gualano de. *Devolver a Constituição ao Povo: crítica à supremacia judicial e diálogos institucionais*. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 46 - 51.

²⁴³ A crença de que o Supremo Tribunal Federal detém o monopólio da última palavra sobre o sentido da Constituição fundamenta-se, em grande medida, em uma construção mítica do caso norte-americano *Marbury v. Madison* (1803). Conforme demonstra Miguel Godoy, a decisão do juiz John Marshall tem sido utilizada de forma 'sofismática' para naturalizar a supremacia judicial no Brasil. Na realidade, à época da fundação do constitucionalismo norte-americano, a tarefa interpretativa era compartilhada entre os Poderes e o próprio povo, sendo que Marshall pretendia apenas afirmar a Corte como mais um interlocutor legítimo na aplicação da norma, e não como sua intérprete exclusiva. (GODOY, Miguel Gualano de. *Devolver a Constituição ao Povo: crítica à supremacia judicial e diálogos institucionais*. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 38)

²⁴⁴ GODOY, Miguel Gualano de. *Devolver a Constituição ao Povo: crítica à supremacia judicial e diálogos institucionais*. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 82-97

²⁴⁵ GODOY, Miguel Gualano de. *Devolver a Constituição ao Povo: crítica à supremacia judicial e diálogos institucionais*. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 96

Sob esse viés, a legitimidade constitucional não decorre da autoridade final de um único ator, mas da capacidade de as decisões institucionais de todos os Poderes permanecerem abertas à contestação, à revisão e à responsividade democrática. Aplicado ao caso analisado, esse enfoque reforça a compreensão de que a definição de novas hipóteses de expropriação constitucional não deve ser resultado de uma decisão judicial isolada, mas de um processo político deliberativo capaz de incorporar as múltiplas dimensões morais, sociais e distributivas envolvidas na tutela ambiental.

Posteriormente, Robert Post e Reva Siegel²⁴⁶ vão mais adiante em sua análise para propor o constitucionalismo democrático, que busca avaliar “como a autoridade da constituição (...) depende também de sua sensibilidade democrática, de sua significação e confiança por parte do povo”²⁴⁷. Ou seja, os autores focam no fato de que, apesar das críticas legítimas que recebe, “o Judiciário segue tendo um papel fundamental na interpretação da constituição e deve, portanto, exercer de forma ativa esse papel”²⁴⁸.

A partir dessa perspectiva, o constitucionalismo democrático permite compreender a Constituição como um espaço de disputa contínua de sentidos, no qual as Cortes devem atuar de forma de maneira ativa (e idealmente comprometida com o avanço moral, político, democrático e constitucional), não apenas aberta ao diálogo com legisladores, movimentos sociais e a sociedade civil, mas agindo ativamente em prol desse diálogo.

Nesse cenário, a teoria dos diálogos interinstitucionais surge como uma alternativa democrática à supremacia judicial. Trata-se de sugestão de caminho para que a Constituição não seja interpretada de forma exclusiva pelo Poder Judiciário e que nem a ele caiba a última palavra sobre o seu significado²⁴⁹ - o que, na prática, em muitos sentidos, já não é o caso, uma vez que o conteúdo democrático é definido e interpretado diariamente pelos atores sociais,

²⁴⁶ Diferente da supremacia judicial pura, o constitucionalismo democrático de Post e Siegel, defendido por Godoy, busca um tipo de reconciliação entre a autoridade da norma e o autogoverno popular. Nesse paradigma, a interpretação constitucional é fortalecida quando os cidadãos fazem parte do processo constitucional, como para contestar decisões judiciais, o que pode se refletir no *efeito backlash*.

²⁴⁷ GODOY, Miguel Gualano de. Devolver a Constituição ao Povo: crítica à supremacia judicial e diálogos institucionais. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 125. O autor cita, nesse momento: POST, Robert C.; SIEGEL, Reva B. Democratic Constitutionalism. In: BALKIN, Jack; SIEGEL, Reva B. (Orgs.). Constitution 2020. Oxford: Oxford University Press, 2009. p. 27. Vide: POST, Robert C.; SIEGEL, Reva B. Roe Rage: Democratic Constitutionalism and Backlash. In: Harvard Civil-Rights Civil-Liberties Law Review. v. 42. Cambridge: Harvard University, 2007. p. 374/376. Vide também: POST, Robert C.; SIEGEL, Reva B. Constitucionalismo democrático: por una reconciliación entre Constitución y pueblo. Trad. Leonardo García Jaramillo. Buenos Aires: Siglo XXI, 2013. p. 34/44-45.

²⁴⁸ GODOY, Miguel Gualano de. Devolver a Constituição ao Povo: crítica à supremacia judicial e diálogos institucionais. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 125.

²⁴⁹ GODOY, Miguel Gualano de. Devolver a Constituição ao Povo: crítica à supremacia judicial e diálogos institucionais. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 107.

tanto representantes do povo, que elaboram leis e políticas públicas, quanto pelo Judiciário, que efetiva os preceitos constitucionais por meio de suas decisões, dando às normas significado²⁵⁰, além dos movimentos sociais e de demais instituições, como toda a administração pública.

Ao referenciar Unger²⁵¹, Godoy afirma que os

(...) diálogos interinstitucionais entre os Poderes e entre estes e o povo são uma possibilidade (dentre outras) que se abre para apostarmos em um experimentalismo democrático que promova um aprofundamento da democracia a partir de uma nova compreensão dos tradicionais arranjos institucionais, especialmente da separação entre os Poderes, a fim de que, assim, se promova uma política energizada, ampla, inclusiva, baseada em uma cidadania ativa e deliberativamente democrática. Se esse experimentalismo democrático – os diálogos interinstitucionais, os *amici curiae*, as audiências públicas – permanece apenas como momento processual, somente como escuta e oitiva protocolar, para uma justificação meramente formal da legitimidade democrática da decisão judicial, não haverá, então, passado de mera teatralidade retórica e fetichismo institucional.²⁵²

Em sentido correlato e complementar, destaca-se a teoria da Hermenêutica Constitucional de Häberle. O constitucionalista adverte que “a interpretação da Constituição não pode fechar-se em uma discussão de especialistas, principalmente se tomados como os magistrados de um Tribunal ou Corte Constitucional”²⁵³. Sua proposta hermenêutica se baseia na ideia de que todo cidadão, em um Estado Democrático de Direito, deve interpretar o Direito em “condições de igualdade recíproca, como condição de legitimidade do direito e das decisões jurídicas”²⁵⁴.

Num contexto ideal, caso a interpretação ocorresse da forma como Häberle propõe, acredita-se que, ao ser interpretada pelos cidadãos de maneira democrática e igualitária, a propensão a decidir-se favoravelmente à aplicação por analogia seria maior. A suposição é, contudo, limitada, imaginativa. Pela própria lógica da participação popular, não se pode

²⁵⁰ GODOY, Miguel Gualano de. Devolver a Constituição ao Povo: crítica à supremacia judicial e diálogos institucionais. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 107.

²⁵¹ UNGER, Roberto Mangabeira. O direito e o futuro da democracia. São Paulo: Boitempo, 2004. p. 27-29

²⁵² GODOY, Miguel Gualano de. Devolver a Constituição ao Povo: crítica à supremacia judicial e diálogos institucionais. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 174.

²⁵³ HÄBERLE, Peter. Hermenêutica Constitucional – a sociedade aberta dos intérpretes da constituição: contribuição para a interpretação pluralista e procedimental da constituição. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris editor, 1997. p. 12

²⁵⁴ FERNANDES, Bernardo Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. 15. ed., rev., atual. e ampl. - São Paulo: Editora Juspodvim, 2023. p 127.

considerar qualquer exercício hermenêutico desenvolvido aqui individualmente como adequado à sua teoria. E a teoria não é proposta para coordenar uma resposta, mas para coordenar a abordagem dada ao processo deliberativo - o qual, sustenta-se, deve ocorrer de forma participativa, dialógica, com real representação da vontade popular, garantida pela pluralidade de vozes. Ainda da obra de Fowler, destaca-se:

Sob diversa perspectiva, a hermenêutica deve considerar todos os potenciais atores sociais, constituintes da sociedade aberta proposta por Peter Häberle. A interpretação há de ser tão mais aberta quanto mais pluralista e complexa for a sociedade, aproximando a norma da realidade.

Cabe, aqui, ao intérprete perquirir todas as opiniões e pontos de discussão presentes na sociedade, antes de formar seu convencimento, abandonando os até hoje prevalentes procedimentos formalizados e fechados, dominados pelos especialistas, a fim de evitar o empobrecimento de seu espaço investigatório. Nessa sociedade aberta, portanto, é permitida a participação direta ou indireta dos destinatários da norma, que passam a fazer parte indissociável do processo hermenêutico.

Como não são apenas os intérpretes oficiais e jurídicos da Constituição que vivem sob a égide da norma, não detêm eles o monopólio da sua interpretação. Häberle, assim, enfatiza a cidadania ativa, visto que só com os cidadãos que se reconheçam como titulares de direitos fundamentais, os quais precisam ser validados diariamente, é que poderá ser potencializada a interpretação pluralista da Constituição.

Nessa perspectiva, **os beneficiários da reforma agrária e a população em geral, envolvida cada vez mais ativamente com a preservação do meio ambiente, constituem importantes interessados na ampliação das áreas destinadas para a reforma agrária, bem como na imposição de restrições maiores contra a devastação dos recursos naturais operada no campo.** Torna-se, então, difícil pretender a imunidade à desapropriação de bens imóveis onde houve severa depredação ambiental, em proveito apenas de número restrito de grandes proprietários²⁵⁵.

Em sentido semelhante ao que os teóricos já mencionados neste capítulo defendem, o respeito ao jogo democrático, além de legitimar a atuação das instituições e garantir sua autoridade, também permite que haja uma “circularidade permanente” no exercício da separação de poderes. Conrado Hübner Mendes entende que, sob essa perspectiva, nunca há

²⁵⁵ FOWLER, Marcos Bittencourt; CRUZ, André Viana da; RIBEIRO, Dandara dos Santos Damas. Desapropriação para fins de reforma agrária por descumprimento da função ambiental da propriedade. In: SONDA, Claudia; TRAUZYNSKI, Silvia Cristina (Org.). Reforma agrária e meio ambiente: teoria e prática no Estado do Paraná. Curitiba: ITCG, 2010. p. 229 - 230.

uma última palavra sobre assunto nenhum, por parte de nenhum poder. Há apenas, talvez, a última palavra durante um momento específico do debate. A atuação de um poder tem a capacidade de mobilizar a ação de outro e vice-versa, *ad aeternam*. Diga-se, na visão do constitucionalista brasileiro, a separação de poderes toma um significado maior:

Para que se possam conjugar as matrizes da última palavra e do diálogo, introduzo as noções de “rodada procedimental” e de “última palavra provisória”. Seu significado é simples e autoexplicativo: toda constituição prevê os caminhos para vocalização institucional de projetos coletivos e para a solução de conflitos. Esses caminhos têm um ponto de partida e, após estágios intermediários, alcançam um ponto final. Esse ponto será final, no entanto, somente dentro de uma rodada, que pode sempre ser recomeçada, indefinidamente

A possibilidade de recomeçar não é irrelevante para a reflexão sobre autoridade democrática. O recomeço, entretanto, implica em nova mobilização de diversos recursos necessários para movimentar a máquina institucional: entre outros, recursos de tempo e de esforço argumentativo, importantes para os argumentos desse livro. Nesse sentido, a instituição que decide por último dentro de uma rodada procedimental, ainda que possa ser desafiada em novas rodadas, nem por isso é inofensiva. Tem o poder de exigir uma nova mobilização e, portanto, de atrasar a realização de um determinado projeto. Mesmo que enfraquecido, o problema de legitimidade do detentor da última palavra não desaparece.²⁵⁶

Tomando tais teóricos como premissa, a negativa do STF quanto a prover uma resposta mais severa (expropriação) diante de crimes ambientais dolosos não deve ser vista como o fim da discussão, mas como uma provocação para que a sociedade e o Legislativo intensifiquem as lutas pela adequação moral do texto constitucional. A decisão de Dino, ao optar pela desapropriação indenizada, explicita à sociedade um ônus que deve ser publicamente escrutinado, de modo, inclusive, a potencialmente fortalecer o respeito à Corte, ao promover diálogo que permanece aberto para futuras mudanças interpretativas ou emendas constitucionais.

Sob essa perspectiva, a própria condução do processo da forma como foi realizada pode ser considerada muito mais do que mera decisão por aplicar ou não o artigo. Ao utilizar o termo “neste momento”, o Ministro age, já de antemão, como se sua palavra fosse a “última

²⁵⁶ MENDES, Conrado Hübner. Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação. São Paulo : Saraiva, 2011. p. 253.

palavra provisória”²⁵⁷, passando a bola metafórica para o Legislativo resolver a questão via PEC. O conceito de circularidade permanente encaixa-se bem no caso, uma vez que defende que a interpretação da Constituição não se encerra em nenhum órgão específico, mas circula continuamente entre diferentes instâncias institucionais e sociais, em um processo no qual decisões judiciais, atos legislativos, práticas administrativas e mobilização social se influenciam reciprocamente. A legitimidade constitucional não decorre, assim, da fixação de um sentido final, mas da manutenção desse circuito interpretativo aberto, responsivo e democrático.

Essa ideia de Mendes é representada, de outra forma, pela “tensão produtiva”, como Vera Chueiri classifica a relação entre constitucionalismo e democracia. Para a autora, a relação entre constitucionalismo e democracia é marcada por uma tensão inerradicável, que não deve ser resolvida nem harmonizada artificialmente, sob pena de empobrecimento democrático. Essa tensão não representa um defeito do constitucionalismo democrático, mas sua própria condição de possibilidade, na medida em que mantém abertos os espaços de contestação, participação e disputa política em torno dos sentidos da Constituição²⁵⁸.

Trata-se, também, de situação representativa da reflexão que Katya Kozicki propõe a respeito da responsabilidade dos juízes. A autora da concepção das decisões jurídicas como atos de violência simbólica a partir da interpretação da *Force de loi* de Derrida (de que o exercício do Direito contém uma injustiça inerente, a ingerência violenta do Estado sobre a vida do indivíduo)²⁵⁹. para formar entendimento de que toda decisão judicial impõe consequências, sempre impostas com autoridade, inclusive por meio da coerção, o que reforça o dever de justificação das escolhas e de responsabilização dos juízes. Para Kozicki, ser responsável, no âmbito da jurisdição constitucional, não significa decidir de acordo com o que o julgador considera moralmente melhor, mas assumir os custos institucionais e políticos da decisão tomada à luz da Constituição, inclusive quando essa decisão contraria expectativas sociais imediatas.

Nesse sentido, ao pautar o tema e determinar a desapropriação, pode-se afirmar que Dino atuou de acordo com o que Katya Kozicki qualifica como tese da responsabilidade

²⁵⁷ GODOY, Miguel Gualano de. Devolver a Constituição ao Povo: crítica à supremacia judicial e diálogos institucionais. Belo Horizonte: Fórum, 2017 p. 167

²⁵⁸ CHUEIRI, Vera Karam de. Constituição radical: percursos de constitucionalismo e democracia. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2024. p. 46

²⁵⁹ KOZICKI, Katya. Levando a justiça a sério: interpretação do direito e responsabilidade judicial. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2012. Série: Professor Álvaro Ricardo de Souza Cruz, 3. p. 82

judicial. Ao afirmar que a aplicação por analogia do art. 243 não era cabível *naquele momento*, Dino indicou acreditar na mudança dessa situação no futuro. A análise de seu discurso sugere, então, que o Ministro escolheu decidir de forma responsável e autocontida apesar de (aparentemente) considerar a situação injusta. Sob essa perspectiva, entende-se que assumiu a responsabilidade judicial segundo Kozicki.

O caso demonstra como a promoção judicial do diálogo interinstitucional pode proporcionar a ampliação dessa interpretação da sociedade aberta. Como afirma Godoy, “Muitas vezes decisões judiciais podem justamente fomentar o debate público ao tirar da dormência questões que até então vinham sendo renegadas pelos poderes públicos”²⁶⁰. Pode-se argumentar que esse foi o caso da discussão sobre a (in)aplicabilidade do artigo, afinal, não é um tema em pauta comumente. Mas o debruçamento dos estados e de outras instituições sobre o assunto mobilizou a reflexão de muita gente, representada inclusive pela elaboração deste trabalho.

Segundo essas teorias, a resposta à última pergunta proposta é um sonoro não: não cabe aos Tribunais tão somente decidir de uma forma ou de outra, cegando-se voluntariamente para as controvérsias morais e preocupações democráticas. Cabe, como forma de minimizar a aporia que a *Force de loi* impõe e garantir maior legitimidade às decisões do Tribunal, a adoção de mecanismos efetivos de garantir a participação popular ampla e efetiva.

Além disso, esta pesquisa leva à compreensão de que a crescente adoção da técnica de julgamento via processo estrutural tem demonstrado grandes compatibilidades com a teoria dos diálogos institucionais. Conectando-se a estrutura dos litígios estruturais à representatividade popular no processo decisório, Vitorelli destaca a relevância da cooperação entre entidades públicas e privadas na produção de informações e no monitoramento das medidas adotadas nos processos, que requerem constante verificação de seus impactos para possibilitar a reorientação da atuação caso necessário, reforçando a relevância do conhecimento de entidades não jurisdicionais e não estatais²⁶¹. Segundo o autor, essa cooperação pode ser percebida em i. instâncias de assessoramento do Judiciário, que podem incluir “salas de situação ou comitês de monitoramento com composição plural, incluindo

²⁶⁰ GODOY, Miguel Gualano de. Devolver a Constituição ao Povo: crítica à supremacia judicial e diálogos institucionais. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 23

²⁶¹ VITORELLI, Edilson. Uma pauta de atuação estrutural do Supremo Tribunal Federal: por que, quando e como? Suprema: revista de estudos constitucionais, Brasília, v. 4, n. 1, p. 253-297, jan./jun. 2024. DOI: <https://doi.org/10.53798/suprema.2024.v4.n1.a372>. p. 25

partícipes da sociedade civil, órgãos técnicos e pessoas com elevado conhecimento da temática”²⁶² e devem ser desenhadas com cautela, sendo-lhe designadas funções, partícipes e responsabilidades específicas, para garantir-se sua efetividade; ii. cooperação com tribunais de contas e órgãos de controladoria, cujo método de trabalho é compatível com o processo estrutural, incluindo auditorias operacionais, que fornecem informações atualizadas, com análises e contribuições relevantes para a boa governança, accountability e transparência²⁶³; iii. colaborações do Ministério Público e da Defensoria Pública, que devem fornecer insumos para a revisão dos planos em curso; e iv. atuações do Conselho Nacional de Justiça no monitoramento dos planos, o que, em casos como o da ADPF 743, ocorre por meio do Observatório do Meio Ambiente - essas atuações têm a vantagem de que o CNJ, por sua natureza administrativa, “tem mais flexibilidade para praticar atos necessários ao bom desenvolvimento do plano, tais como reuniões técnicas, do que o próprio Supremo Tribunal Federal, que age processualmente”²⁶⁴.

Outro tipo de cooperação ressaltado por Vitorelli que os teóricos dos diálogos institucionais parecem ainda não ter abordado é a dos magistrados consultores, introduzida

²⁶² VITORELLI, Edilson. Uma pauta de atuação estrutural do Supremo Tribunal Federal: por que, quando e como? *Suprema: revista de estudos constitucionais*, Brasília, v. 4, n. 1, p. 253-297, jan./jun. 2024. DOI: <https://doi.org/10.53798/suprema.2024.v4.n1.a372>. p. 25

²⁶³ VITORELLI, Edilson. Uma pauta de atuação estrutural do Supremo Tribunal Federal: por que, quando e como? *Suprema: revista de estudos constitucionais*, Brasília, v. 4, n. 1, p. 253-297, jan./jun. 2024. DOI: <https://doi.org/10.53798/suprema.2024.v4.n1.a372>. p. 25

²⁶⁴ VITORELLI, Edilson. Uma pauta de atuação estrutural do Supremo Tribunal Federal: por que, quando e como? *Suprema: revista de estudos constitucionais*, Brasília, v. 4, n. 1, p. 253-297, jan./jun. 2024. DOI: <https://doi.org/10.53798/suprema.2024.v4.n1.a372>. p. 25

pela Resolução CNJ nº 499/2023^{265, 266}, que alterou a Resolução CNJ nº 350/2020²⁶⁷. Os magistrados consultores, que são magistrados comuns, mas dotados de maior compreensão sobre determinados assuntos, passam a ser convidados a colaborar em casos cujo tema seja de seu conhecimento. Por mais que se trate, por vezes, de contribuições provenientes da mesma instituição, a abertura à escuta, sobretudo qualificada (não do consultor como juiz, mas como entendedor do assunto específico), alinha-se à defesa que Godoy faz da abertura procedimental em favor de uma pluralidade maior de vozes²⁶⁸.

E as técnicas do processo estrutural podem, em alguma medida, servir de inspiração também para a atuação do poder judiciário na justiça comum. Vitorelli pontua que

Como se nota, a conjugação criativa de técnicas processuais tradicionais, já reguladas pelo CPC para serem aplicadas até mesmo no processo individual, pode permitir que a implementação de medidas estruturantes ocorra em conjunto com a instrução. Isso permite que o juiz mescle atividades de conhecimento e execução, implemente ao mesmo tempo que decide e decida a partir dos feedbacks colhidos na atividade de implementação. Rompe-se, com isso, a

²⁶⁵ “Uma característica marcante da atuação judicial é o isolamento. Juízes exercem suas funções em órgãos distintos e espera-se que eles sejam, com cooperação com as partes, os protagonistas de todas as soluções para os seus processos, independentemente da sua formação, histórico de carreira, entre outros. Mesmo nos colegiados, a dinâmica seriatim de votação faz com que haja pouco debate efetivo e pouca construção compartilhada de conhecimento. O problema desse modelo é que os juízes são presumidos como igualmente competentes em todos os assuntos, o que não é verdade. Até aqui, a única solução para essas situações era a “conversa de corredor”, ou seja, a troca informal de ideias entre juízes, que poderia, quem sabe, auxiliar aquele que atua em um caso complexo, com o qual tem pouca familiaridade. A nova figura do magistrado consultor permite institucionalizar essa cooperação, autorizando que outro juiz, com maior conhecimento sobre o tema, participe formalmente do processo e desempenhe competências, a critério do consulente (art. 6º, XXI, da Res. 350/2020, do CNJ). Assim, o Supremo Tribunal Federal poderia ter magistrados que conheçam as realidades locais, auxiliando-o formalmente na condução dos casos territorialmente dispersos ou que dependam de conhecimento dessas realidades da realidade local. Os casos da população em situação de rua e todos os relacionados aos povos indígenas exemplificam, respectivamente, essas duas situações. A figura do magistrado consultor rompe com o dogma do isolamento dos juízes e permite que, agora de modo formal, se peça e obtenha ajuda para atuar mais adequadamente em casos que demandem expertise específica”(VITORELLI, Edilson. Uma pauta de atuação estrutural do Supremo Tribunal Federal: por que, quando e como? *Suprema: revista de estudos constitucionais*, Brasília, v. 4, n. 1, p. 253-297, jan./jun. 2024. DOI: <https://doi.org/10.53798/suprema.2024.v4.n1.a372>. p. 27-28).

²⁶⁶ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº 499, de 10 de maio de 2023. Altera a Resolução CNJ nº 350/2020, que estabelece diretrizes e procedimentos sobre a cooperação judiciária nacional entre os órgãos do Poder Judiciário e outras instituições e entidades, para expressamente incluir no rol de atos de cooperação judiciária a formulação de consulta. Brasília: CNJ, 2023. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original144942202305296474bb8622886.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2025.

²⁶⁷ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº 350, de 27 de outubro de 2020. Estabelece diretrizes e procedimentos sobre a cooperação judiciária nacional entre os órgãos do Poder Judiciário e outras instituições e entidades, e dá outras providências. Brasília: CNJ, 2020. Disponível em: [original182611202011035fa1a0c3a36f6.pdf](https://atos.cnj.jus.br/files/original182611202011035fa1a0c3a36f6.pdf). Acesso em: 10 nov. 2025.

²⁶⁸ A leitura realizada do caso em análise não identificou a participação de qualquer magistrado consultor, mas não se descarta a possibilidade de ter ocorrido (como o olhar não estava direcionado a este aspecto, pode ter passado despercebido, afinal, é um processo extenso). Fica registrado o ponto com a sugestão de que seja avaliado em pesquisa futura.

flecha da preclusão processual, que aponta inexoravelmente do passado para o futuro, para transformá-la em uma espiral, na qual conhecimento, decisão e implementação se posicionam em uma circularidade que se aprofunda gradualmente, no caminho para a solução do litígio²⁶⁹.

Ou seja, a pluralidade de vozes promovida pela inclusão de tantos representantes de organizações da sociedade civil com atuação relevante na defesa do meio ambiente e dos direitos humanos como *amici curiae* é representativa de um tipo de abertura procedimental que se aproxima da concepção defendida por Godoy, segundo a qual a jurisdição constitucional, em um Estado Democrático de Direito, não pode ser compreendida como exercício monopolístico de interpretação da Constituição pelo Judiciário - deve, pelo contrário, ser uma prática institucional legitimada pela interação com a sociedade e pela ampliação dos espaços de deliberação constitucional.

A participação dos amigos da Corte, nesse sentido, pode ser compreendida como mecanismo de democratização do processo constitucional, pois permite que argumentos técnicos, científicos e normativos externos ao aparato estatal sejam incluídos no debate, de modo a tensionar a lógica de supremacia judicial e aproximar o STF de um modelo dialógico de deliberação a respeito do texto constitucional. Entretanto, a mera admissão não significa, de imediato, uma democratização efetiva do processo, devendo-se analisar a interação entre tais representantes da sociedade civil e os magistrados. Como suas contribuições são recebidas?

É preciso levar em consideração o alerta de Godoy no sentido de que a admissão formal de *amici curiae* e a retórica de abertura do Supremo Tribunal Federal não são, por si sós, suficientes para assegurar um efetivo diálogo democrático, sobretudo nos casos em que a Corte preserva para si uma posição de centralidade decisória rígida e pouco responsiva às contribuições apresentadas. Mais uma vez referenciando Unger, Godoy aduz que

Se esse experimentalismo democrático – os diálogos interinstitucionais, os *amici curiae*, as audiências públicas – permanece apenas como momento processual, somente como escuta e oitiva protocolar, para uma justificação meramente formal da legitimidade democrática da decisão judicial, não haverá, então, passado de mera teatralidade retórica e

²⁶⁹ VITORELLI, Edilson. Uma pauta de atuação estrutural do Supremo Tribunal Federal: por que, quando e como? *Suprema: revista de estudos constitucionais*, Brasília, v. 4, n. 1, p. 253-297, jan./jun. 2024. DOI: <https://doi.org/10.53798/suprema.2024.v4.n1.a372>. p. 284-285

fetichismo institucional²⁷⁰.

Nesses termos, a participação corre o risco de assumir caráter meramente simbólico, funcionando mais como elemento externo legitimador da decisão judicial do que como instância real de coprodução do sentido constitucional.

Levando isso em consideração, destaca-se que a interação entre a Corte e os *amici curiae* não foi meramente teatral em todo o julgamento das Arguições. Além de os advogados constituídos dos *amici curiae* terem tido a oportunidade de realizarem diversas falas durante as cinco sessões de julgamento, várias foram as menções às contribuições dos *amici curiae* ao longo dos votos proferidos na elaboração do acórdão²⁷¹.

Por outro lado, o combo de “teatralidade retórica e fetichismo institucional” aparentou ser o caso no debate a respeito da expropriação, pois os amigos da corte solicitaram aumento do prazo para manifestarem-se sobre o tema e, além de ignorar o pedido, a decisão que determinou que se seguisse com a desapropriação os citou como supostamente defensores da inaplicabilidade da expropriação por analogia. Veja-se:

Manifestaram-se nos autos a Advocacia-Geral da União (eDOC 948), a Procuradoria-Geral da República (eDOC 909), os *amici curiae* (eDOC 658), bem como os Estados do Acre (eDOC 707), Amazonas (eDOC 690), Rondônia (eDOC 695), Roraima (eDOC 668), Mato Grosso (eDOCs

²⁷⁰ GODOY, Miguel Gualano de. Devolver a Constituição ao Povo: crítica à supremacia judicial e diálogos institucionais. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 179.

²⁷¹ Alguns exemplos de menção às contribuições dos *amici curiae* merecem destaque: no voto do Ministro Nunes Marques, “Embora algumas tendências dos primeiros meses de 2023 indicassem, de fato, sensível melhora, os *amici curiae*, desempenhando sua tarefa de chamar a atenção da Corte para os vários ângulos do tema, apresentaram informações que evidenciam um quadro preocupante para a Amazônia e os povos tradicionais, mesmo nestes anos de 2023 e de 2024”; o Ministro Relator André Mendonça deu destaque específico a uma sustentação oral realizada pela representação de um dos *amici curiae*, “De acordo com o Dr. Nauê Bernardo Pinheiro de Azevedo, que falou pelo *amicus curiae* Observatório do Clima, até o dia 20 de novembro de 2023 ‘tivemos mais de 3.900 focos de incêndio detectados no Pantanal. Isso representa um aumento de 1.888 por cento em relação ao mesmo período do ano anterior’”; no mesmo sentido, asseverou a relevância de suas contribuições ao refutarem a perda de objeto de modo a impedir que o processo fosse extinto sem julgamento de mérito, “Inicialmente, reitero o acerto da posição manifestada pelos ‘amigos da corte’ ao divergirem da primeira petição apresentada pela Advocacia-Geral da União, ainda em março de 2023, no sentido da perda superveniente do objeto destas ações apenas em função de uma alegada a ‘mudança de postura’ do governo federal, manifestada em declarações públicas e alguns decretos presidenciais. Como já anteriormente afirmado, se a mudança de postura de um governo fosse suficiente para afastar o instituto do estado de coisas inconstitucional, com o devido respeito, a efetividade da jurisdição constitucional resvalaria para a ambiência retórica”; o Ministro Luiz Fux também fez referência à contribuição dos *amici*, ao afirmar que “De fato, as informações prestadas demonstram algo próximo de um cumprimento parcial espontâneo das determinações desta Corte, inclusive porque petições protocoladas pelos *amici curiae* nas demandas comprovam que ainda permanecem determinações a serem enfrentadas e monitoradas por esta Corte e pelo ente federal”

1308 e 1370) e Tocantins (eDOC 776).

À exceção do Estado do Tocantins, *todos os demais se posicionaram de forma contrária* à aplicação analógica do art. 243 da Constituição Federal aos casos de desmatamento e incêndios ilegais.

Ou seja, a menção aos *amici curiae* aqui não apenas se presta a utilizar sua participação para legitimar a decisão judicial sem um “diálogo efetivo”, como o risco alertado por Godoy. Trata-se de uma verdadeira deturpação dos fatos em favor da conclusão do magistrado a respeito do tema. Reconhece-se, sem embargo à crítica, que tal menção pode ter sido uma falta de atenção no momento da elaboração da decisão, mas o resultado do erro (proposital ou não) afronta o papel dos *amici curiae* de representação popular e o caráter dialógico e democrático da decisão. Se foi proposital, é uma instrumentalização verdadeiramente desonesta da abertura procedimental aos *amici*. Se foi por engano, demonstra que, de fato, não houve neste ponto processo dialógico real. Em ambos os casos, a teoria dos diálogos institucionais não é satisfeita. Consoante Gargarella, então, não seria possível dizer que o STF é um tribunal dialógico, mas configura uma Corte “que se vale de instrumentos dialógicos”²⁷².

Apesar das falhas na sua atuação e espaço para seu aprimoramento, ao realizar mais julgamentos adotando as técnicas do processo estrutural, o STF amplia suas chances de promover uma construção coletiva em prol da tutela dos direitos estruturalmente feridos. Essa construção conjunta, por mais que imperfeita, confere maior teor democrático à atuação jurisdicional, por horizontalizar o fornecimento de entendimentos-base, durante a instrução, e a produção dos planos de atuação, que devem servir como horizonte a se seguir. Além disso, ao passo em que se confirma o respeito ao papel dos magistrados como responsáveis pela condução e verificação da efetivação dos planos, a adesão efetiva das demais instituições ao processo tem como efeito a afirmação da autoridade (há tempos desacreditada e desafiada) do Tribunal, corrigindo, em alguma medida, o desequilíbrio de forças inerente à supremacia judicial, por meio da descentralização da figura do juiz - o que pode, em tese, colaborar para

²⁷² GARGARELLA, Roberto. El nuevo constitucionalismo dialógico frente al sistema de los frenos y contrapesos. In: GARGARELLA, Roberto (Org.). Por una justicia dialógica: El Poder Judicial como promotor de la deliberación democrática. Buenos Aires: Siglo XXI, 2014. p. 148 apud GODOY, Miguel Gualano de. Devolver a Constituição ao Povo: crítica à supremacia judicial e diálogos institucionais. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 210.

que se atenua a crise que o STF enfrenta²⁷³. Ou seja, é possível, ao menos em tese, vislumbrar como a atuação do STF nos processos estruturais, se realizada adequadamente, pode ajudar a conferir de volta à Corte parte da credibilidade perdida ao longo de vários anos de desgaste.

Mas para que essa confirmação ocorra e perdure, o envolvimento dos diversos representantes da sociedade deve persistir de forma verdadeiramente efetiva, deve haver demonstração real de que as contribuições de todas as partes envolvidas são levadas em consideração. Nesse sentido, não se pode ignorar a crítica quanto à participação dos *amici curiae* na ADPF 743 especificamente quanto ao debate acerca da expropriação.

V. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base na análise realizada, voltemos às hipóteses iniciais²⁷⁴.

Primeiramente, dado o projeto constitucional brasileiro e a drástica crise de degradação ambiental que foi o tema central da ADPF analisada, houve aporte normativo e democrático suficientes para a adoção da expropriação como medida protetiva mais severa, cuja necessidade se expõe em face da persistência da degradação e da impunidade generalizada?

A hipótese se demonstrou incorreta quanto ao aporte normativo. Concluiu-se que a adoção da expropriação como medida protetiva mais severa contra crimes ambientais, apesar de moralmente justificável, não poderia ser determinada pelo poder Judiciário por analogia.

²⁷³ Retomando as reflexões de Glezer e Vilhena a respeito dessas críticas, os autores sustentam o quanto é desafiador para o Tribunal lidar com o cenário de ampliação do risco de declínio de sua autoridade: “Se o tribunal se acovarda e abre mão de exercer sua competência constitucional – especialmente de sua função contramajoritária, de garantir direitos e de controle sobre agentes políticos - estará simplesmente declinando de sua autoridade. Caso o Tribunal tente reforçar sua autoridade, ampliando o emprego de instrumentos de coerção, com medidas heterodoxas e de legitimidade questionável, contribuirá para reforçar as críticas que lhe são feitas e, com isso, contribuirá com o processo de erosão da sua própria autoridade. Caso o STF opte por reforçar os elementos de legitimidade no exercício de seus amplos poderes constitucionais, precisará se esforçar para que a correção de sua conduta também seja percebida como legítima por diferentes setores da população” (GLEZER, Rubens e VILHENA, Oscar. A Supremocracia Desafiada. Revista Estudos Institucionais, v. 10, n. 2, p. 248 - 269, maio/ago. 2024. p. 252.)

²⁷⁴ As hipóteses: i. dado o projeto constitucional brasileiro e a drástica crise de degradação ambiental que foi o tema central da ADPF analisada, em um momento nacional e internacional de crescente preocupação com a proteção do meio ambiente por parte das instituições e da sociedade civil, haveria aporte normativo e democrático suficientes para a adoção da expropriação como medida protetiva mais severa, cuja necessidade se expõe em face da persistência da degradação e da impunidade generalizada; e ii. a via do processo estrutural apresentará aspectos encontrados em certos conceitos trabalhados por Godoy, como o dos diálogos interinstitucionais.

Para isso, será necessário que o Congresso Nacional aprove uma Proposta de Emenda à Constituição. Cabe mencionar que, caso a previsão dos mecanismos de confisco fosse infraconstitucional, o aporte normativo seria suficiente para a realização de uma interpretação conforme a Constituição (e supõe-se aqui que esta seria a conduta adotada pelo STF), mas, como a previsão se encontra no texto constitucional, não cabe ao STF superar a escolha dos poderes constituintes originário e derivado.

Quanto ao aporte democrático, a resposta à pergunta divide-se em dois sentidos. Por um lado, a atuação do STF, em respeito aos seus limites institucionais, demonstrou no caso grande teor democrático na sua prática constitucional, mas esse aporte serviu, justamente, de forma contrária à intenção original, de justificar a aplicação por analogia. Sob outra perspectiva, o aporte democrático necessário para a adoção da expropriação como medida mais adequada, não por analogia, mas por mudança do texto constitucional, é questionável: embora o presente trabalho não tenha se proposto a analisar minuciosamente o cenário político brasileiro, subsiste aqui a opinião de que o Congresso Nacional não tem sido um espaço amplamente democrático, com equilíbrio de forças, mas sim um ambiente fortemente dominado por certos vetores políticos, muitos contrários à evolução legislativa em matéria ambiental, o que permite concluir que a aprovação de uma PEC para incluir crimes ambientais dentre as causas de expropriação é extremamente improvável na atualidade.

Inclusive, a constatação de que a mudança deve ocorrer via PEC induz à infeliz conclusão de que o Projeto de Lei n.º 3589, de 2024 não configura a via adequada para a alteração do quadro. Ainda que o art. 243 da Constituição Federal não utilize expressões linguísticas de exclusividade, sua estrutura normativa revela tratar-se de dispositivo que institui sanção constitucional de caráter excepcional, delimitando, no próprio texto constitucional, as hipóteses em que a perda da propriedade sem indenização é admissível. Por essa razão, a ampliação dos casos de expropriação não pode ser realizada por norma infraconstitucional, sob pena de violação ao regime constitucional de proteção da propriedade e à reserva do constituinte derivado, sendo juridicamente necessária, para tanto, a aprovação de emenda constitucional. Esse entendimento, claro, não altera a deferência desta análise pela iniciativa parlamentar, alinhada ao posicionamento aqui defendido de que a alteração sugerida é bem-vinda.

Retomando a análise das hipóteses, a via do processo estrutural apresenta aspectos encontrados em certos conceitos trabalhados por Godoy, como o dos diálogos interinstitucionais?

A resposta é sim! A leitura indica haver na prática dos processos estruturais muitos elementos compatíveis com a teoria dos diálogos institucionais, com maior participação popular no processo interpretativo. A atuação do STF nesses casos é consideravelmente distinta da que lhe confere a última palavra e afirma a supremacia judicial. De forma contrária à ideia de Supremocracia, o Tribunal ocupa hoje, na condução dos processos estruturais, um espaço de incentivo ao diálogo e à produção coletiva de políticas públicas que atendam o projeto constitucional - o que não retira o caráter autoritário da conduta do Tribunal em outras esferas de sua atuação, embora espera-se que possa servir de pontapé para que, paulatinamente, reflita aprimoramento também nessas demais áreas.

Reputa-se, assim, o processo estrutural como um caminho de extrema relevância na efetivação das teorias do constitucionalismo democrático e dos diálogos institucionais. Com o envolvimento de incontáveis órgãos públicos, todos os três Poderes, representantes da sociedade civil e, em quase todos os casos, forte cobertura da mídia, os litígios trabalhados pela via do processo estrutural têm inegável potencial dialógico e democrático.

Diz-se potencial pois, conforme adverte Godoy, a depender de como a abertura procedimental é realizada, a ocorrência de audiências públicas e a admissão da participação de *amici curiae* no processo não são, necessariamente, efetivas e democráticas. O Tribunal, em 2025, em algum nível, segue agindo em relação aos *amici curiae* da mesma forma como Godoy, ainda em 2017, já indicou que agia - sem os levar suficientemente a sério. Essa conclusão mostra a urgência de o Tribunal alterar a forma como encara a participação desses representantes da sociedade civil como auxiliares no processo, de forma a garantir uma relação realmente dialógica.

Assim, retomando a questão posta no último capítulo (se o STF adotou a melhor conduta), a resposta que parece mais apropriada é: Não, o STF não adotou a melhor conduta. Nem a pior. Mas decidiu corretamente no mérito e se mostrou propenso à adoção de uma conduta mais democrática e alinhada à teoria dos diálogos institucionais.

Quanto ao debate da expropriação, há de se considerar, também, que a possibilidade de sua adoção como medida mais severa, embora mais coerente com a pretensão de proteção

ambiental efetiva, não garantiria sua eficácia. Como explica Saraiva²⁷⁵, ao versar sobre a edição de leis voltadas ao combate de crimes ambientais, novas previsões legislativas não têm sido suficientes para corrigir o problema estrutural da gestão ambiental no Brasil.

Nesse sentido, é necessário pontuar que a presente pesquisa não se propõe a analisar a efetividade da decisão sob escrutínio. Apesar de a decisão de Dino ter contrariado a tendência do STF de barrar formalmente a desapropriação²⁷⁶, a análise de cada caso e efetivação real das desapropriações dependerão da ação da União.

Dessa forma, por mais que este trabalho defenda a inclusão da prática de crimes ambientais com dolo comprovado do proprietário no rol de possibilidades do art. 243 da Constituição, não há aqui a pretensão de, ilusoriamente, tratar tal inclusão como um mecanismo definitivamente suficiente em sua eficiência na proteção ambiental. Afinal, longe de propor uma resposta simplista para a questão fundiária no Brasil, este trabalho se tratou, diversamente, de uma reflexão a respeito do grau de justiça presente na escolha do poder constituinte e, em face da injustiça que se conclui, de uma análise sobre como o STF atua nesse processo.

Como a reflexão é teórica, admite-se a seu respeito o fato que suas conclusões não abrangem uma pletora de fatores que, em casos concretos, devem ser levados em consideração, como, por exemplo, como a expropriação seria conjugada com as demais punições previstas para crimes ambientais, como prisão e multa. Além de a imputação de dolo ou culpa ser difícil, a análise da aplicação do dispositivo em questão demonstra que sua interpretação não ocorre de maneira sistemática, contando cada caso com suas próprias peculiaridades questionáveis.

Além disso, a proposta suscita reflexão receosa quanto à possibilidade de a expropriação passar a ser utilizada contra indivíduos em situação de vulnerabilidade (como as acadêmicas de arquitetura da USP demonstraram já ocorrer com a desapropriação). Quando os constitucionalistas contemporâneos pontuam que a Constituição é política e sua interpretação também, acertam e acendem um alerta: é necessário estar atento para os riscos do jogo, sempre.

²⁷⁵ SARAIVA, Alexandre Silva. A atuação de organizações criminosas na exploração ilegal de madeira como principal vetor do desmatamento da Amazônia. Tese de doutorado. UFAM, 2021.

²⁷⁶ MAUÉS, Antonio. Constituição e desigualdade: direito de propriedade e reforma agrária no Brasil. Lua Nova, São Paulo, 115: 191-224, 2022. p. 219. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0102-191224/115>. Acesso em 15/10/2025.

Ainda, reconhece-se que a complexidade da questão merece maior aprofundamento e análise a longo prazo. Nesse sentido, proponho mais algumas reflexões.

Como a autocontenção que o STF demonstrou no caso não é observada na totalidade das decisões que o Tribunal profere, questiona-se se estamos diante de um indicativo de melhora em sua conduta, ou se trata-se, diversamente, de uma conveniente valorização do formalismo jurídico em desfavor da política ambiental, enquanto outras áreas (como na esfera do direito trabalhista²⁷⁷), são vilipendiadas sem apego à formalidade da lei.

Em segundo lugar, aduzo à percepção de Azevedo²⁷⁸ de que a atuação do STF pode ter sido mais preocupada com a proteção ambiental e climática nos últimos anos como reação ao contexto de total desprezo à política ambiental por parte do Poder Executivo durante o governo Bolsonaro - ideia que condiz com os conceitos de circularidade permanente e tensão produtiva trabalhados no último capítulo. O panorama da aplicação dos dois tipos de intervenção ao direito de propriedade por parte do Tribunal realizado no capítulo 2 indica que o benefício da coletividade não é sempre priorizado, de forma a suscitar dúvidas sobre qual será a tendência das decisões em face de governos mais ativos na defesa ambiental.

Ainda em referência às reflexões de Azevedo²⁷⁹, retomo a percepção do autor de que a extensa jurisprudência em matéria ambiental consolidada pelo STF ao longo de anos abriu caminho para a inclusão da política climática na pauta do Tribunal. Sob essa perspectiva, fica o questionamento se o mesmo pode vir a ser verdade para observar-se uma (maior) inclusão da política fundiária no debate constitucional, conduzindo à melhor efetivação do projeto da reforma agrária no país com apoio na luta pelo meio ambiente.

O estudo do caso demonstrou-se relevante para a conclusão i. da possibilidade de reforma do texto constitucional para incluir crimes ambientais no rol taxativo do art. 243, que prevê os casos de expropriação; do limite da atuação do STF em face de injustiças presentes no texto constitucional; ii. do protagonismo (mesmo que falho) assumido pelo STF na promoção do diálogo interinstitucional e como este pode impactar a garantia de direitos por

²⁷⁷ CURIA, Felipe. O STF, o Tema 1.389 e o risco de silenciar a Justiça Social. Migalhas, 28 de agosto de 2025. Atualizado em 1 de setembro de 2025. Disponível em: [O STF, o Tema 1.389 e o risco de silenciar a Justiça social](#)

²⁷⁸ AZEVEDO, Nauê Bernardo Pinheiro de. A política climática atravessou a praça? Um panorama da judicialização do clima a partir do meio ambiente no Supremo Tribunal Federal. 2023. 234 f. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional) - Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2023. p. 91.

²⁷⁹ AZEVEDO, Nauê Bernardo Pinheiro de. A política climática atravessou a praça? Um panorama da judicialização do clima a partir do meio ambiente no Supremo Tribunal Federal. 2023. 234 f. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional) - Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2023. p. 91.

meio da construção coletiva de políticas públicas.

Em consonância com a teoria dos diálogos interinstitucionais, este trabalho, inspirado justamente pelo debate, se finda com a expectativa de poder ter contribuído, ao menos de forma incipiente, para a efetiva e produtiva tensão entre constitucionalismo e democracia, por meio de reflexões sinceras acerca dos tipos de intervenção na propriedade, dos vícios de sua aplicação, da necessidade de que essas previsões constitucionais sejam levadas a sério em prol da defesa do meio ambiente, da reforma agrária como projeto democrático, e da conduta que o STF deve adotar em face de normas constitucionais potencialmente injustas.

REFERÊNCIAS

BIBLIOGRAFIA

AZEVEDO, Nauê Bernardo Pinheiro de. **A política climática atravessou a praça? Um panorama da judicialização do clima a partir do meio ambiente no Supremo Tribunal Federal**. 2023. 234 f. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional) - Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2023. p. 80.

BARRETTO FILHO, Henyo Trindade. **Bolsonaro, Meio Ambiente, Povos e Terras Indígenas e de Comunidades Tradicionais: uma visada a partir da Amazônia**. Cadernos de Campo (São Paulo - 1991), São Paulo, Brasil, v. 29, n. 2, p. 2. Disponível em: <https://revistas.usp.br/cadernosdecampo/article/view/178663>. Acesso em: 11 nov. 2025

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição**. p. 109-110.

BATEUP, Christine. **The dialogic promise: assessing the normative potential of theories of constitutional dialogue**. Brooklyn Law Review, v. 71, p. 1109, 2006

BERNARDO, Leandro Ferreira. **A aprovação da PEC do trabalho escravo e a flexibilização do direito de propriedade no Brasil**. Revista da AGU, Brasília-DF, ano 14, n. 1, p. 123-146, jan./mar. 2015.

BODIN DE MORAES, Maria Celina. **Interpretação e aplicação do disposto no artigo 243 da Constituição, que prevê a expropriação de glebas onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas**. Civilistica.com. Rio de Janeiro, a. 3, n. 1, jan.-jun./2014.

CARVALHO, Francisco José. **Teoria da Função Social do Direito**. Curitiba: Juruá, 2011.

CHUEIRI, Vera Karam de. **Constituição radical: percursos de constitucionalismo e democracia**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2024.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 15. ed., rev., atual. e ampl. - São Paulo: Editora Juspodvim, 2023

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **O poder constituinte**. 4 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2005.

FISCHER, Douglas. **Execução de Pena na Pendência de Recursos Extraordinário e Especial em Face da Interpretação Sistêmica da Constituição**. Uma análise do Princípio

da Proporcionalidade: entre a Proibição de Excesso e a Proibição de Proteção Deficiente. DPU Nº 25 – Jan-Fev/2009 – ASSUNTO ESPECIAL – DOUTRINA. p. 21-23.

FOWLER, Marcos Bittencourt; CRUZ, André Viana da; RIBEIRO, Dandara dos Santos Damas. **Desapropriação para fins de reforma agrária por descumprimento da função ambiental da propriedade**. In: SONDA, Claudia; TRAUCZYNSKI, Silvia Cristina (Org.). Reforma agrária e meio ambiente: teoria e prática no Estado do Paraná. Curitiba: ITCG, 2010

GARGARELLA, Roberto. **El nuevo constitucionalismo dialógico frente al sistema de los frenos y contrapesos**. In: GARGARELLA, Roberto (Org.). Por una justicia dialógica: El Poder Judicial como promotor de la deliberación democrática. Buenos Aires: Siglo XXI, 2014.

GLEZER, Rubens e VILHENA, Oscar. **A Supremocracia Desafiada**. Revista Estudos Institucionais, v. 10, n. 2, p. 248 - 269, maio/ago. 2024.

GODOY, Miguel Gualano de. **Devolver a Constituição ao Povo: crítica à supremacia judicial e diálogos institucionais**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

GRAU, Eros. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 11. ed. Malheiros Editores Ltda, 2006.

GUIMARÃES, Bianca Azedo. **As Estratégias dos atores nas ações climáticas de omissão da União frente ao Supremo Tribunal Federal**. Monografia apresentada à Escola de Formação da Sociedade Brasileira de Direito Público – SBDP. Manaus, 2021

LEITE, Glauco Salomão. **Poder Judiciário legislador?** In: LEITE, George Salomão; STRECK, Lênio; NELSON, Nery Junior. Crise dos Poderes da República: Judiciário, Executivo e Legislativo. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2017 (Versão Eletrônica).

HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica Constitucional – a sociedade aberta dos intérpretes da constituição: contribuição para a interpretação pluralista e procedimental da constituição**.

Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris editor, 1997.

HESSE, Konrad. **A força normativa da constituição**. Porto Alegre: Safe, 1991. p. 20.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. Martins Fontes, 2 ed. 1960. p. 54-55.

KOZICKI, Katya. **Levando a justiça a sério: interpretação do direito e responsabilidade judicial**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2012. Série: Professor Álvaro Ricardo de Souza Cruz, 3. p. 82

KOCK, Angela Baptista Balliana e COURA, Alexandre de Castro. **O Constitucionalismo Popular e a legitimação ativa no controle concentrado de constitucionalidade**. Caderno do Programa de Pós-Graduação Direito/UFRGS. volume 13. n. 2. 2018. p. 217. Disponível em:

https://mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Cad-PPGDir-UFRGS_v.13_n.2.09.pdf

LEITE, Glauco Salomão. **Poder Judiciário legislador?** In: LEITE, George Salomão; STRECK, Lênio; NELSON, Nery Junior. Crise dos Poderes da República: Judiciário, Executivo e Legislativo. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2017 (Versão Eletrônica)

LOTTMAN, Michael S. Paper victories and hard realities. In: BRADLEY, Valerie; CLARKE, Gary (ed.). **Paper victories and hard realities: the implementation of the legal and constitutional rights of the mentally disabled: selected paper on the Supreme Court decision, O'Connor v. Donaldson**. Washington: Health Policy Center of Georgetown University, c1976.

MAUÉS, Antonio. **Constituição e desigualdade: direito de propriedade e reforma agrária no Brasil**. Lua Nova, São Paulo, 115: 191-224, 2022. p. 219. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0102-191224/115> . Acesso em 15/10/2025.

MEIRELLES, **Direito Administrativo brasileiro**, 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MENDES, Conrado Hübner. **Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação**. São Paulo : Saraiva, 2011. p. 253.

MENDES, Gilmar Ferreira e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 17. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022

MENDES, Gilmar Ferreira. **Jurisdição Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1996. p. 289.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 35. ed. São Paulo: Atlas, 2019. p. 839.

NEVES, A. Castanheira. **Digesta – escritos acerca do direito, do pensamento jurídico, da sua metodologia e outros**. Coimbra: Coimbra Editora, 1995, tomo II, p. 281

NERI, Bianca Garcia. **Estado de Coisas Inconstitucional e Litígio Estrutural: A concretização dos direitos fundamentais sob uma perspectiva dialógica**. Revista Paradigma, Ribeirão Preto-SP, a. XXIII, v. 27, n. 1, p. 92-114, Jan/abr. 2018. p. 107.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de; MADEIRA, Lúgia Mori. **Judicialização da política no enfrentamento à Covid-19: um novo padrão decisório do STF?** Seção Especial: A

Ciência Política frente à crise do COVID-19. Rev. Bras. Ciênc. Polít. (35), 2021. Acesso via: <https://doi.org/10.1590/0103-3352.2021.35.247055>

PIOVESAN, Fátia C. **Proteção judicial contra omissões legislativas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

POST, Robert C.; SIEGEL, Reva B. **Democratic Constitutionalism**. In: BALKIN, Jack; SIEGEL, Reva B. (Orgs.). *Constitution 2020*. Oxford: Oxford University Press, 2009. p. 27.

POST, Robert C.; SIEGEL, Reva B. **Roe Rage: Democratic Constitutionalism and Backlash**. In: *Harvard Civil-Rights Civil-Liberties Law Review*. v. 42. Cambridge: Harvard University, 2007. p. 374/376.

POST, Robert C.; SIEGEL, Reva B. **Constitucionalismo democrático: por una reconciliación entre Constitución y pueblo**. Trad. Leonardo García Jaramillo. Buenos Aires: Siglo XXI, 2013. p. 34/44-45.

PULIDO, Carlos. **El derecho de los derechos**. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2005. p. 126, 139-140.

SARAIVA, Alexandre Silva. **A atuação de organizações criminosas na exploração ilegal de madeira como principal vetor do desmatamento da Amazônia**. Tese de doutorado. UFAM, 2021.

SARMENTO, Daniel. **Os Direitos Fundamentais nos paradigmas liberal, social e pós-social - (Pós-modernidade Constitucional?)**. In *Crise e desafios da constituição: perspectivas críticas da teoria e das práticas constitucionais brasileiras*. José Adércio Leite Sampaio, coordenador. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 394-395.

TOZZI, Rodrigo Henrique Branquinho Barboza. **Eu sou o rio, o rio sou eu: a atribuição de personalidade jurídica aos bens naturais ambientais**. Rev. Fac. Derecho Cienc. Polit. - Univ. Pontif. Bolívar. vol.49 no.131 Medellín July/Dec. 2019 Epub Mar 26, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.18566/rfdcp.v49n131.a02> . Acesso em 20/11/2025.

UNGARETTI, Débora Grama; ROLNIK, Raquel. **Nas margens da desapropriação: conflitos pela terra nas fronteiras da indeterminação da propriedade**. In *SURgência: revista de direitos e movimentos sociais*, Brasília, v. 11, n. 1, p. 469-510, jan./jun.2025.

UNGER, Roberto Mangabeira. **O direito e o futuro da democracia**. São Paulo: Boitempo, 2004. p. 27-29

VITORELLI, Edilson. **Uma pauta de atuação estrutural do Supremo Tribunal Federal: por que, quando e como?** Suprema: revista de estudos constitucionais, Brasília, v. 4, n. 1, p. 253-297, jan./jun. 2024. DOI: <https://doi.org/10.53798/suprema.2024.v4.n1.a372>.

MATÉRIAS

ANTAGONISTA, Redação. **Proposta de Mourão sobre expropriação seria apresentada em PEC.** O Antagonista: 13.11.2020. Disponível em: <https://oantagonista.com.br/brasil/proposta-de-mourao-sobre-expropriacao-seria-apresentada-em-pec/>

ANTAGONISTA, Redação. **Bolsonaro diz que proposta de expropriação de terra é para ‘cartão vermelho’.** O Antagonista: 12.11.2020. Disponível em: <https://oantagonista.com.br/brasil/bolsonaro-diz-que-proposta-de-expropriacao-de-terra-e-par-a-cartao-vermelho/>

ANTAGONISTA, Redação. **Mourão se ‘penitencia’ após bronca de Bolsonaro.** O Antagonista: 12.11.2020. Disponível em: <https://oantagonista.com.br/brasil/mourao-se-penitencia-apos-bronca-de-bolsonaro/>

BRITO, Leonardo Soares e GODOY, Miguel Gualano de. **Legislador, não mate o mensageiro da inconstitucionalidade.** Jota, 2025. Acesso em 26/12/25. Disponível em <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/legislador-nao-mate-o-mensageiro-da-inconstitucionalidade>

CÂMARA, José. **Pantanal: incêndio de 2024 supera o registrado no mesmo período de 2020, ano recorde de queimadas.** G1 Mato Grosso, 20/06/2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/ms/mato-grosso-do-sul/noticia/2024/06/20/pantanal-incendio-de-2024-supera-o-registrado-no-mesmo-periodo-de-2020-ano-recorde-de-queimadas.ghtml>

CENTRAL DO DIREITO. **Brasil ratifica protocolo da OIT contra trabalho forçado e reforça combate à escravidão moderna.** [s.l.], 23 de julho de 2025. Disponível em: <https://centraldodireito.com.br/noticias/brasil-ratifica-protocolo-da-oit-contra-trabalho-forcad-o-e-reforca-combate-a-escravidao-moderna> Acesso em: 22 jan. 2026.

CHUEIRI, Vera Karam de; MOREIRA, Egon Bockmann. **A Constituição e seus momentos difíceis: quando precisamos aplicá-la contra ideias boas.** JOTA, 23/03/2019. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/a-constituicao-e-seus-momentos-dificeis-quando-precisamos-aplica-la-contra-ideias-boas>

CONTEÚDO, Estadão. **Bolsonaro desautoriza Ibama a destruir veículos de madeiras.** Curitiba, 20 abr. 2020. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/republica/bolsonaro-desautoriza-ibama-destruir-veiculos-madeiras/> Acesso em: 26 out. 2025.

CURIA, Felipe. **O STF, o Tema 1.389 e o risco de silenciar a Justiça Social.** Migalhas, 28 de agosto de 2025. Atualizado em 1 de setembro de 2025. Disponível em: [O STF, o Tema 1.389 e o risco de silenciar a Justiça social](#)

GODOY, Miguel Gualano de. **A Constituição não é um pacto entre iguais, mas deveria ser.** Jota, nov. 2024. Disponível em <https://www.jota.info/stf/supra/a-constituicao-nao-e-um-pacto-entre-iguais-mas-deveria-ser>

GODOY, Miguel Gualano de. **Guardião ou senhor soberano da Constituição?.** Jota, nov. 2024. Disponível em <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/guardiao-ou-senhor-soberano-da-constituicao>

GODOY, Miguel Gualano de; e MATHEUS, Caio. **Quando o Supremo acerta: o voto per curiam na ADPF 635.** Jota, abr. 2025. Acesso em 26/12/25. Disponível em: <https://www.jota.info/stf/supra/quando-o-supremo-acerta-o-voto-per-curiam-na-adpf-635>

HAGE, Lara. **Inpe confirma aumento de quase 200% em queimadas no Pantanal entre 2019 e 2020.** Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/696913-inpe-confirma-aumento-de-quase-200-em-queimadas-no-pantanal-entre-2019-e-2020/> Acesso em: 10 jun. 2021.

LONGO, Ivan. **Queimadas: propostas para punir criminosos vão da proibição de venda das terras ao confisco.** Fórum, 13/09/2024. Disponível em <https://revistaforum.com.br/meio-ambiente-e-sustentabilidade/queimadas-propostas-para-punir-criminosos-va-da-proibicao-de-venda-das-terras-ao-confisco/>

PARREIRA, Marcelo. **Ministério deixa de aplicar maior parte da verba para mudança climática e biodiversidade, diz CGU.** G1. 22, ago. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/08/22/ministerio-deixa-de-aplicar-maior-parte-da-verba-para-mudanca-climatica-e-biodiversidade-diz-cgu.ghtml> Acesso em: 22/10/2025

PRAZERES, Leandro. **Brasil cortou 93% da verba para pesquisa em mudanças climáticas.** BBC News Brasil. 3 nov. 2021. Disponível em <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-59096013> Acesso em 22/10/2025

PRAZERES, Leandro. **Com recorde de queimadas no Pantanal, Bolsonaro diz que Brasil 'está de parabéns' na preservação do meio ambiente.** O Globo, 2020, 17 de setembro. Disponível em:

<https://oglobo.globo.com/brasil/com-recorde-de-queimadas-no-pantanal-bolsonaro-diz-que-brasil-esta-de-parabens-na-preservacao-do-meio-ambiente-24644929> Acesso em: 22/10/2025

SHALDERS, André. **Queimadas no Pantanal: multas do Ibama despencam apesar de recorde de incêndios.** BBC News Brasil. 2020, 15 de setembro. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-54159499> Acesso em: 22/10/2025

SILVA, Marcelo Dutra da; e FEARNSSIDE, Philip Martin. **Brazil: environment under attack.** Cambridge University Press. dez. 2022. p. 203-205. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/environmental-conservation/article/brazil-environment-under-attack/6528C06A699DA2D64DCFD665D1FEF67> Acesso em: 11 nov. 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Função social é requisito para impedir desapropriação de terras produtivas, decide STF.** Brasília, DF, 5 set. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=513467&ori=1>. Acesso em: 22 jan. 2026.

NORMAS

BRASIL. [Código Penal (1940)]. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940.** Código Penal. Brasília, DF: Presidência da República, [2010]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 22 jan. 2026.

BRASIL. [Constituição (1824)]. **Constituição Política do Imperio do Brazil (de 25 de março de 1824).** Manda observar a Constituição Política do Imperio, offerecida e jurada por Sua Magestade o Imperador. Brasília, DF: Presidência da República, [2010]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 22 jan. 2026.

BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da Republica dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934).** Brasília, DF: Presidência da República, [2010]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 22 jan. 2026.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº 1/1992 a 128/2022, pelo Decreto Legislativo nº 186/2008 e pelas Emendas Constitucionais de revisão nº 1 a 6/1994. 62. ed. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2023. (Série Legislação, n. 1). Disponível em: <https://bela.al.ce.gov.br/index.php/constituicao-federal/constituicao-federal-em-pdf>. Acesso em: 22 jan. 2026.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 1102/2023**. Regulamenta o art. 243 da Constituição Federal para dispor sobre a expropriação das propriedades rurais e urbanas onde se localizem a exploração de trabalho escravo e dá outras providências. Autoria: Deputada Reginete Bispo. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2021. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/148283>. Acesso em: 22 jan. 2026.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 1678, de 2021**. Regulamenta o art. 243 da Constituição Federal para dispor sobre a expropriação das propriedades rurais e urbanas onde se localizem a exploração de trabalho escravo e dá outras providências. Autoria: Senador Rogério Carvalho e Senador Paulo Paim. Brasília, DF: Senado Federal, 2021. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/148283>. Acesso em: 22 jan. 2026.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 3589, de 2024**. Altera o art. 250 do Código Penal e art. 41 da Lei 9.605, de 1998, para dobrar a pena do crime de incêndio e autorizar a expropriação das propriedades incendiadas dolosamente, além de incluir, na Lei nº 8.072, de 1990, tais crimes no rol de crimes hediondos. Autoria: Senador Fabiano Contarato. Brasília, DF: Senado Federal, 2024. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/165419>. Acesso em: 22 jan. 2026.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 4357, de 2023**. Altera a Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, para delimitar os critérios de verificação do cumprimento da função social da propriedade e da propriedade produtiva. Autoria: Deputado Federal Rodolfo Nogueira. Brasília, DF: Senado Federal, 2024. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/171605>. Acesso em: 22 jan. 2026.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 5970, de 2019**. Dispõe sobre a expropriação das propriedades rurais e urbanas onde se localizem a exploração de trabalho em condições análogas à de escravo e dá outras providências. Autoria: Senador Randolfe Rodrigues. Brasília, DF: Senado Federal, 2024. Disponível em:

<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139791>. Acesso em: 22 jan. 2026.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941**. Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. Brasília, DF: Presidência da República, 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3365.htm. Acesso em: 22 jan. 2026.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 81, de 5 de junho de 2014**. Dá nova redação ao art. 243 da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc81.htm. Acesso em: 22 jan. 2026.

BRASIL. **Lei nº 13.300, de 23 de junho de 2016**. Disciplina o processo e o julgamento dos mandados de injunção individual e coletivo e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13300.htm. Acesso em: 22 jan. 2026.

BRASIL. **Lei nº 3.353, de 13 de maio de 1988 (Lei Áurea)**. Declara extinta a escravidão no Brasil. Brasília, DF: Presidência da República, [2010]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim3353.htm. Acesso em: 22 jan. 2026.

BRASIL. **Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964**. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2010]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm. Acesso em: 22 jan. 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, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2010]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 22 jan. 2026.

BRASIL. **Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990**. Dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do art. 5º, inciso XLIII, da Constituição Federal, e determina outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2010]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8072.htm. Acesso em: 22 jan. 2026.

BRASIL. **Lei nº 8.257, de 26 de novembro de 1991**. Dispõe sobre a expropriação das glebas nas quais se localizem culturas ilegais de plantas psicotrópicas e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2010]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8257.htm. Acesso em: 22 jan. 2026.

BRASIL. **Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993.** Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18629.htm. Acesso em: 22 jan. 2026.

BRASIL. **Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998.** Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19605.htm. Acesso em: 22 jan. 2026.

BRASIL. **Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1990.** Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19868.htm. Acesso em: 22 jan. 2026.

BRASIL. **Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999.** Dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do § 1º do art. 102 da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, [2010]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19882.htm. Acesso em: 22 jan. 2026.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 3640/2023.** Dispõe sobre o processo e o julgamento das ações de controle concentrado de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal; e altera a Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil). Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2023. Autoria: Deputado Marcos Pereira. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2374540>. Acesso em: 22 jan. 2026.

BRASIL. **Proposta de Emenda Constitucional nº 265/2004.** Determina a expropriação de imóvel rural onde é explorado trabalho escravo e o cultivo e/ou processamento de plantas psicotrópicas; altera a Constituição Federal de 1988. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2004. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=250687>. Acesso em: 22 jan. 2026.

BRASIL. **Proposta de Emenda Constitucional nº 28/2024.** Acrescenta o art. 97-A e §§4º e 5º da Constituição Federal de 1988, para estabelecer o julgamento de referendo de liminares pelo colegiado de Tribunal, bem como criar hipótese de sustação de decisão do Supremo Tribunal Federal. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2024. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicameras/-/ver/pec-28-2024>. Acesso em: 22 jan. 2026.

BRASIL. **Proposta de Emenda Constitucional nº 347/2004**. Substitui o termo "gleba" por imóvel rural; propõe o confisco dos imóveis onde haja trabalho escravo e/ou desmatamento ilegal. Altera a Constituição Federal de 1988. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2004. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=272264>. Acesso em: 22 jan. 2026.

BRASIL. **Proposta de Emenda Constitucional nº 438/2001**. Estabelece a pena de perdimento da gleba onde for constada a exploração de trabalho escravo (expropriação de terras), revertendo a área ao assentamento dos colonos que já trabalhavam na respectiva gleba. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2001. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=36162&fichaAmigavel=nao>. Acesso em: 22 jan. 2026.

BRASIL. **Proposta de Emenda Constitucional nº 8/2021**. Altera a Constituição Federal para dispor sobre os pedidos de vista, declaração de inconstitucionalidade e concessão de medidas cautelares nos tribunais. Brasília, DF: Senado Federal, 2021. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/148030>. Acesso em: 22 jan. 2026.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Ratificação do Protocolo nº 29 - Protocolo de 2014 à Convenção sobre o Trabalho Forçado de 1930**. Genebra: OIT, [2014]. Disponível em: https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_en/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO::P11300_INSTRUMENT_ID:3174672. Acesso em: 22 jan. 2026.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 350, de 27 de outubro de 2020**. Estabelece diretrizes e procedimentos sobre a cooperação judiciária nacional entre os órgãos do Poder Judiciário e outras instituições e entidades, e dá outras providências. Brasília: CNJ, 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/compilado13573620211006615dab50a8169.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 499, de 10 de maio de 2023**. Altera a Resolução CNJ n. 350/2020, que estabelece diretrizes e procedimentos sobre a cooperação judiciária nacional entre os órgãos do Poder Judiciário e outras instituições e entidades, para expressamente incluir no rol de atos de cooperação judiciária a formulação de consulta. Brasília: CNJ, 2023. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original144942202305296474bb8622886.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2025.

JURISPRUDÊNCIA

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 743**. Constitucional. Ambiental. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Modificação fática dos elementos caracterizadores do estado de coisas existente no momento da propositura das ações. Paulatina retomada da normalidade das políticas públicas ambientais. Descaracterização do estado de coisas inconstitucional. Necessidade de adoção de medidas para o completo restabelecimento da normalidade constitucional. Procedência em parte. Relator: Min. André Mendonça. Tribunal Pleno. Redator do acórdão Min. Flávio Dino. Julgamento em 20/03/2024. DJe 11/06/2024. Disponível <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur504935/false> em Acesso em: 22 jan. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 743**. Relator: Min. André Mendonça. Decisão Monocrática proferida pelo Min. Flávio Dino. Julgamento em 28/04/2025. DJe 29/04/2025. Disponível <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1646418/false> em Acesso em: 22 jan. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Informação à sociedade. ADPFs 743, 746 e 857 - Omissão da União e dos Estados no combate a incêndios na Amazônia e no Pantanal**. Acesso em 12/11/25. Disponível em <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Informac807a771oa768sociedadeADPF743746857.pdf> Acesso em: 22 jan. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.865, DF**. Administrativo. Intervenção do estado na propriedade. Desapropriação por interesse. Social para reforma agrária. Lei 8.629/1993. [...] Improcedente. Requerente: Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil – CNA. Interessado: Presidente da República. Relator: Min. Edson Fachin, Diário de Justiça Publicado em 4 de setembro de 2023. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&queryString=3865%20&sort=_score&sortBy=desc. Acesso em: 22 jan. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3682/MT**. Ação direta de inconstitucionalidade por omissão. Inatividade do legislador quanto ao dever de elaborar a lei complementar a que se refere o § 4 do art. 18 da Constituição Federal, na redação dada pela emenda Constitucional n 15/1996. Ação julgada procedente. Requerente: Assembleia Legislativa do Estado de MT. Requerido: Presidente da República.

Relator: Min. Gilmar Mendes, Diário de Justiça Publicado em 6 de setembro de 2007. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&queryString=3682%20&sort=_score&sortBy=desc. Acesso em: 22 jan. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.865, DF**. Administrativo. Intervenção do estado na propriedade. Desapropriação por interesse. Social para reforma agrária. Lei 8.629/1993. [...] Improcedente. Requerente: Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil – CNA. Interessado: Presidente da República. Relator: Min. Edson Fachin, Diário de Justiça Publicado em 4 de setembro de 2023. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&queryString=3865%20&sort=_score&sortBy=desc. Acesso em: 22 jan. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.685-8/DF**. Plenário. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Requerido: Congresso Nacional Relator: Min. Ellen Gracie, Diário de Justiça Publicado em 10 de agosto de 2006. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/imprensa/pdf/ADI3685%20Eros%20Grau.pdf>. Acesso em: 22 jan. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 22/DF**. Plenário. Ação direta de inconstitucionalidade por omissão. Regulamentação de propaganda de bebidas de teor alcoólico inferior a treze graus Gay Lussac (13° gl). Ausência de omissão. [...] Decisão com efeitos vinculantes. Requerente: Procurador-Geral da República. Interessados: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Min. Cármen Lúcia, Diário de Justiça Publicado em 3 de agosto de 2015. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/imprensa/pdf/ADI3685%20Eros%20Grau.pdf>. Acesso em: 22 jan. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 815-3, DF**. Parágrafos 1º e 2º do artigo 45 da Constituição Federal. Requerente: Governador do Estado do Rio Grande do Sul. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Min. Moreira Alves, Diário de Justiça Publicado em 10 de maio de 1996. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/744338>. Acesso em: 22 jan. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 815, DF**. Parágrafos 1º e 2º do artigo 45 da Constituição Federal. A tese de que há uma condição entre normas constitucionais originárias dando azo à declaração de inconstitucionalidade de umas em face de outras e impossíveis com o sistema de

Constituição. [...] Ação não conhecida por impossibilidade jurídica do pedido. Requerente: Governador do Estado do Rio Grande do Sul. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Min. Moreira Alves, Diário de Justiça Publicado em 10 de maio de 1996. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur116053/false>. Acesso em: 22 jan. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de por Omissão nº 77**. Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão com pedido liminar. Informação da Secretaria. Exclusão do Ministro Presidente do Tribunal Superior Eleitoral. Art. 67, § 5º, do RISTF. Redistribuição. Requerente: Procurador-Geral da República. Interessado: Congresso Nacional. Relator: Min. Edson Fachin, Diário de Justiça Publicado em 4 de setembro de 2023. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&queryString=3865%20&sort=_score&sortBy=desc. Acesso em: 22 jan. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo nº 913.304/DF**. Agravo regimental em Recurso Extraordinário com Agravo. Direito fundamental à moradia. Imóvel público. [...] Precedentes. Agravante: Distrito Federal. Agravado: Maria das Dores Santos de Lima Sousa. Relator: Min. Edson Fachin, Diário de Justiça Publicado em 18 de outubro de 2019. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&queryString=913304&sort=_score&sortBy=desc. Acesso em: 22 jan. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Recurso Extraordinário nº 638.491/PA**. Penal. Processual penal. Repercussão geral reconhecida. Tema 647 do plenário virtual. Tráfico de drogas. [...] Recurso Extraordinário provido. Recorrente: Ministério Público do Estado do Paraná. Recorrido: Carlos Alexandre Gomes. Relator: Min. Luiz Fux, Diário de Justiça Publicado em 23 de agosto de 2017. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&queryString=638491&sort=_score&sortBy=desc. Acesso em: 22 jan. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Habeas Corpus nº 82.959-7, São Paulo**. Paciente: Oseas de Campos. Impetrante: Oseas de Campos. Coator: Superior Tribunal de Justiça e Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Relator: Min. Marco Aurélio, 23 de fevereiro de 2006. Ementário nº 2245-3, Brasília, DF, p. 510, 01 set. 2006.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Turma 1). **Agravo Regimental em Agravo de Instrumento 153833/RJ**. Agravo de instrumento contra despacho, no Tribunal "a quo", que não admite o recurso extraordinário. Âmbito da competência do relator, no Supremo Tribunal Federal, desse agravo. [...] Agravo regimental a que se nega provimento. Agravante: Sandroz

S.A. Agravada: União Federal. Relator: Min. Maurício Corrêa, Brasília, 24 de novembro de 1995. Disponível em:

https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&queryString=187726&sort=_score&sortBy=desc. Acesso em: 22 já. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Turma 2). **Recurso Extraordinário nº 267.817-1/SP**. Estação ecológica Juréia-Itatins. Desapropriação. Matas sujeitas à preservação. Permanente. Vegetação de cobertura. Indenização devida. Recorrentes: Fábio Salvador Bei e Cônjuge. Recorrido: Estado de São Paulo. Relator: Min. Maurício Corrêa, Brasília, 29 de novembro de 2025. Disponível em:

https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&queryString=267817&sort=_score&sortBy=desc. Acesso em: 22 já. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Mandado de Injunção 7.440 Distrito Federal**. Plenário. Artigo 243 da constituição da república. Expropriação de propriedades urbanas e rurais. [...] Agravo a que se nega provimento. Agravante: Defensoria Pública da União. Agravado: Presidente do Congresso Nacional. Relator: Min. Luiz Fux, 4 de fevereiro de 2025. Disponível em:

https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&queryString=7440&sort=_score&sortBy=desc. Acesso em: 22 jan. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Mandado de Injunção 712, Pará**. Plenário. Mandado de injunção. Art. 5º, lxxi, da constituição do brasil. [...] para remover o obstáculo decorrente da omissão legislativa e, supletivamente, tornar viável o exercício do direito consagrado no artigo 37, VII, da Constituição do Brasil. Impetrante: Sindicato dos Trabalhadores do Poder. Impetrado: Congresso Nacional. Relator: Min. Eros Grau, Diário de Justiça Eletrônico publicado dia 31 de outubro de 2008. Disponível em:

https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&queryString=712&sort=_score&sortBy=desc Acesso em: 22 jan. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 746, Distrito Federal**. Requerente: Partido dos Trabalhadores. Interessado: União. Relator: Min. André Mendonça. Redator do acórdão: Min. Flávio Dino. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2025. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6013147>. Acesso em: 22 jan. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 857, Distrito Federal**. Requerente: Partido Socialismo e Liberdade. Relator: Min. André Mendonça. Redator do acórdão: Min. Flávio Dino. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2025. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6205663>. Acesso em: 22 jan. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Informativo STF nº 466**. Brasília, 7 a 11 de maio de 2007. Disponível em: <https://informativos.trilhante.com.br/informativos/informativo-466-stf>. Acesso em: 22 jan. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 3.865**. Recorrente: Jeronimo de Faria Camargo. Recorrido: José Francisco Ribeiro. Relator: Min. Bento de Faria, 31 de dezembro de 1940. Coletânea de Acórdãos, [s. l.], n. 933, p. 25, 1940.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 635.336, Pernambuco**. Constitucional. Administrativo. Cultivo ilegal de plantas psicotrópicas. Expropriação. Art. 243 da CF/88. Regime de responsabilidade. [...] Negado provimento ao recurso extraordinário. Recorrente: Ministério Público Federal. Recorrido: Instituto Nacional De Colonização E Reforma Agrária – INCRA. Relator: Min. Gilmar Mendes. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2025. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&queryString=635336%20&sort=_score&sortBy=desc. Acesso em: 22 jan. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 618**. Na desapropriação, direta ou indireta, a taxa dos juros compensatórios é de 12% (doze por cento) ao ano. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 1984. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=2191>. Acesso em: 22 jan. 2026.

COLÔMBIA. Corte Constitucional da Colômbia. **Sentencia ST-025**, de 22/01/2004. Disponível em <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/T-025-04.htm> Acesso em 11 de setembro de 2025.