

04/07/2022

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 708
DISTRITO FEDERAL**

RELATOR	: MIN. ROBERTO BARROSO
REQTE.(S)	:PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO - PSB
ADV.(A/S)	:RAFAEL DE ALENCAR ARARIPE CARNEIRO
REQTE.(S)	:PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (P-SOL)
ADV.(A/S)	:ANDRE BRANDAO HENRIQUES MAIMONI
REQTE.(S)	:PARTIDO DOS TRABALHADORES
ADV.(A/S)	:EUGENIO JOSE GUILHERME DE ARAGAO
REQTE.(S)	:REDE SUSTENTABILIDADE
ADV.(A/S)	:RAFAEL ECHEVERRIA LOPES
INTDO.(A/S)	:UNIÃO
PROC.(A/S)(ES)	:ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE.	:OBSERVATÓRIO DO CLIMA
ADV.(A/S)	:PAULO EDUARDO BUSSE FERREIRA FILHO
ADV.(A/S)	:RAFAEL CARLSSON GAUDIO CUSTODIO
ADV.(A/S)	:FERNANDO NABAIS DA FURRIELA
AM. CURIAE.	:INSTITUTO ALANA
ADV.(A/S)	:THAIS NASCIMENTO DANTAS
ADV.(A/S)	:PEDRO AFFONSO DUARTE HARTUNG
AM. CURIAE.	:FRENTE NACIONAL DE PREFEITOS
ADV.(A/S)	:MARCELO PELEGRINI BARBOSA
AM. CURIAE.	:CONNECTAS DIREITOS HUMANOS
ADV.(A/S)	:GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO
ADV.(A/S)	:JULIA MELLO NEIVA
ADV.(A/S)	:JOAO PAULO DE GODOY
ADV.(A/S)	:PAULA NUNES DOS SANTOS
ADV.(A/S)	:GABRIEL ANTONIO SILVEIRA MANTELLI
AM. CURIAE.	:ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MEIO AMBIENTE - ABRAMPA
ADV.(A/S)	:VIVIAN MARIA PEREIRA FERREIRA

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL AMBIENTAL. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. FUNDO CLIMA. NÃO

ADPF 708 / DF

DESTINAÇÃO DOS RECURSOS VOLTADOS À MITIGAÇÃO DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS. INCONSTITUCIONALIDADE. VIOLAÇÃO A COMPROMISSOS INTERNACIONAIS.

1. Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental por meio da qual se alega que a União manteve o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (Fundo Clima) inoperante durante os anos de 2019 e 2020, deixando de destinar vultosos recursos para o enfrentamento das mudanças climáticas. Pede-se: (i) a retomada do funcionamento do Fundo; (ii) a decretação do dever da União de alocação de tais recursos e a determinação de que se abstenha de novas omissões; (iii) a vedação ao contingenciamento de tais valores, com base no direito constitucional ao meio ambiente saudável.

2. Os documentos juntados aos autos comprovam a efetiva omissão da União, durante os anos de 2019 e 2020. Demonstram que a não alocação dos recursos constituiu uma decisão deliberada do Executivo, até que fosse possível alterar a constituição do Comitê Gestor do Fundo, de modo a controlar as informações e decisões pertinentes à alocação de seus recursos. A medida se insere em quadro mais amplo de sistêmica supressão ou enfraquecimento de colegiados da Administração Pública e/ou de redução da participação da sociedade civil em seu âmbito, com vistas à sua captura. Tais providências já foram consideradas inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal em reiteradas decisões. Nesse sentido: ADI 6121, Rel. Min. Marco Aurélio (referente à extinção de múltiplos órgãos colegiados); ADPF 622, Rel. Min. Luís Roberto Barroso (sobre alteração do funcionamento do Conselho Nacional da Criança e do Adolescente – CONANDA); ADPF 623-MC, Rel.^a Min.^a Rosa Weber (sobre a mesma problemática no Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA); ADPF 651, Rel.^a Min.^a Cármen Lúcia (pertinente ao Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente - FMNA).

3. O funcionamento do Fundo Clima foi retomado às pressas pelo Executivo, após a propositura da presente ação, liberando-se: (i) a integralidade dos recursos reembolsáveis para o BNDES; e (ii) parte dos recursos não reembolsáveis, para o Projeto Lixão Zero, do governo de

ADPF 708 / DF

Rondônia. Parcela remanescente dos recursos não reembolsáveis foi mantida retida, por contingenciamento alegadamente determinado pelo Ministério da Economia.

4. Dever constitucional, supralegal e legal da União e dos representantes eleitos, de proteger o meio ambiente e de combater as mudanças climáticas. A questão, portanto, tem natureza jurídica vinculante, não se tratando de livre escolha política. Determinação de que se abstenham de omissões na operacionalização do Fundo Clima e na destinação dos seus recursos. Inteligência dos arts. 225 e 5º, § 2º, da Constituição Federal (CF).

5. Vedação ao contingenciamento dos valores do Fundo Clima, em razão: (i) do grave contexto em que se encontra a situação ambiental brasileira, que guarda estrita relação de dependência com o núcleo essencial de múltiplos direitos fundamentais; (ii) de tais valores se vincularem a despesa objeto de deliberação do Legislativo, voltada ao cumprimento de obrigação constitucional e legal, com destinação específica. Inteligência do art. 2º, da CF e do art. 9º, § 2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal - LC 101/2000 (LRF). Precedente: ADPF 347-MC, Rel. Min. Marco Aurélio.

6. Pedido julgado procedente para: (i) reconhecer a omissão da União, em razão da não alocação integral dos recursos do Fundo Clima referentes a 2019; (ii) determinar à União que se abstenha de se omitir em fazer funcionar o Fundo Clima ou em destinar seus recursos; (iii) vedar o contingenciamento das receitas que integram o Fundo.

7. Tese: *O Poder Executivo tem o dever constitucional de fazer funcionar e alocar anualmente os recursos do Fundo Clima, para fins de mitigação das mudanças climáticas, estando vedado seu contingenciamento, em razão do dever constitucional de tutela ao meio ambiente (CF, art. 225), de direitos e compromissos internacionais assumidos pelo Brasil (CF, art. 5º, § 2º), bem como do princípio constitucional da separação dos poderes (CF, art. 2º, c/c o art. 9º, § 2º, LRF).*

ACÓRDÃO

ADPF 708 / DF

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Virtual, por maioria de votos, em julgar procedente a ação para: (i) reconhecer a omissão da União, em razão da não alocação integral dos recursos do Fundo Clima referentes a 2019; (ii) determinar à União que se abstenha de se omitir em fazer funcionar o Fundo Clima ou em destinar seus recursos; e (iii) vedar o contingenciamento das receitas que integram o Fundo, fixando a seguinte tese de julgamento: "O Poder Executivo tem o dever constitucional de fazer funcionar e alocar anualmente os recursos do Fundo Clima, para fins de mitigação das mudanças climáticas, estando vedado seu contingenciamento, em razão do dever constitucional de tutela ao meio ambiente (CF, art. 225), de direitos e compromissos internacionais assumidos pelo Brasil (CF, art. 5º, par. 2º), bem como do princípio constitucional da separação dos poderes (CF, art. 2º c/c art. 9º, par. 2º, LRF)". Tudo nos termos do voto do Relator, vencido o Ministro Nunes Marques. O Ministro Edson Fachin acompanhou o Relator com ressalvas.

Brasília, 24 de junho a 1 de julho de 2022.

Ministro **LUÍS ROBERTO BARROSO** - Relator

04/07/2022

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 708
DISTRITO FEDERAL**

RELATOR	: MIN. ROBERTO BARROSO
REQTE.(S)	:PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO - PSB
ADV.(A/S)	:RAFAEL DE ALENCAR ARARIPE CARNEIRO
REQTE.(S)	:PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (P-SOL)
ADV.(A/S)	:ANDRE BRANDAO HENRIQUES MAIMONI
REQTE.(S)	:PARTIDO DOS TRABALHADORES
ADV.(A/S)	:EUGENIO JOSE GUILHERME DE ARAGAO
REQTE.(S)	:REDE SUSTENTABILIDADE
ADV.(A/S)	:RAFAEL ECHEVERRIA LOPES
INTDO.(A/S)	:UNIÃO
PROC.(A/S)(ES)	:ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE.	:OBSERVATÓRIO DO CLIMA
ADV.(A/S)	:PAULO EDUARDO BUSSE FERREIRA FILHO
ADV.(A/S)	:RAFAEL CARLSSON GAUDIO CUSTODIO
ADV.(A/S)	:FERNANDO NABAIS DA FURRIELA
AM. CURIAE.	:INSTITUTO ALANA
ADV.(A/S)	:THAIS NASCIMENTO DANTAS
ADV.(A/S)	:PEDRO AFFONSO DUARTE HARTUNG
AM. CURIAE.	:FRENTE NACIONAL DE PREFEITOS
ADV.(A/S)	:MARCELO PELEGRINI BARBOSA
AM. CURIAE.	:CONECTAS DIREITOS HUMANOS
ADV.(A/S)	:GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO
ADV.(A/S)	:JULIA MELLO NEIVA
ADV.(A/S)	:JOAO PAULO DE GODOY
ADV.(A/S)	:PAULA NUNES DOS SANTOS
ADV.(A/S)	:GABRIEL ANTONIO SILVEIRA MANTELLI
AM. CURIAE.	:ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MEIO AMBIENTE - ABRAMPA
ADV.(A/S)	:VIVIAN MARIA PEREIRA FERREIRA

ADPF 708 / DF

RELATÓRIO:

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR):

1. Trata-se, originalmente, de ação direta de inconstitucionalidade por omissão, proposta pelo Partido Socialista Brasileiro – PSB, pelo Partido Socialismo e Liberdade – PSOL, pelo Partido dos Trabalhadores – PT e pela Rede Sustentabilidade. Alega-se que a União, desde 2019, vinha se omitindo em fazer funcionar o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (Fundo Clima) e deixando de aplicar seus vultosos recursos para a adoção de medidas de mitigação às mudanças climáticas. Afirma-se que tal comportamento viola o direito constitucional a um meio ambiente saudável CF, art. 225), bem como enseja o descumprimento, pelo Brasil, de compromissos internacionais de redução de emissões de gases de efeito estufa (GEEs) e de combate às alterações do clima (CF, art. 5º, § 2º).

2. Com base em tais fundamentos, os requerentes pediram, em sede cautelar:

a) Determinar à UNIÃO que tome as medidas administrativas necessárias para reativar o funcionamento do FUNDO CLIMA com todos os recursos autorizados pela lei orçamentária (abrangidas as modalidades não reembolsável e reembolsável de atuação do Fundo), permitindo sua captação por órgãos e entidades da administração pública direta e indireta (federal e estadual e municipal); fundações de direito privado (incluídas as fundações de apoio); associações civis; empresas privadas; cooperativas; governo central do país beneficiário e instituições multilaterais, conforme previsto em seu próprio sítio eletrônico;

b) Determinar à UNIÃO, através do MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, que apresente em até 30 (trinta) dias o Plano Anual de Aplicação de Recursos do FUNDO CLIMA

ADPF 708 / DF

para o ano de 2020, e se abstenha de não elaborar os Planos subsequentes, relativos aos anos de 2021 e 2022;

c) **Determinar à UNIÃO que se abstenha de contingenciar** novamente recursos do **FUNDO CLIMA** nos próximos orçamentos a serem apresentados.

3. No mérito, os requerentes postularam a confirmação das cautelares e a declaração de inconstitucionalidade do comportamento omissivo. Pediram, ainda, em caráter subsidiário, o recebimento da ação como arguição de descumprimento de preceito fundamental, caso se entendesse ser a via mais adequada.

4. Recebi a ação como arguição de descumprimento de preceito fundamental, por entender que a narrativa desenvolvida na inicial envolve, em verdade, a descrição de ações e omissões, que, em seu conjunto, geram potencial impacto sobre o poder-dever do Poder Público de assegurar um meio ambiente saudável para as presentes e futuras gerações. Ou seja: cuida-se da tutela de um preceito fundamental da Constituição.

5. A Presidência da República manifestou-se pelo descabimento da ação, porque ela se voltaria, em seu entendimento, contra atos de natureza regulamentar. No mérito, alegou inexistir retrocesso na matéria e ponderou que a destinação dos recursos em questão se insere no exercício de competência discricionária do Chefe do Executivo, que não se sujeitaria a revisão judicial sob pena de violação ao princípio da separação dos Poderes (CF, art. 2º).

6. O Senado Federal manifestou-se elencando um conjunto de projetos de lei e de atos praticados na matéria, com o propósito de demonstrar a ausência de omissão por parte do Poder Legislativo.

7. A Advocacia-Geral da União apresentou parecer pelo

ADPF 708 / DF

descabimento da ação, por entender que não veicula matéria constitucional (mas infraconstitucional), bem como por estar ausente, em seu entendimento, o requisito da subsidiariedade (dado que seria possível propor ação coletiva sobre o tema). No mérito, defendeu a ausência de omissão e a improcedência dos pedidos. Para justificá-la, alegou que os recursos que deveriam ter sido aplicados no ano de 2019 seriam – *no tempo futuro* – transferidos ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico – BNDES (confirmando a mora quanto a eles), mas invocou a prática de atos de preparatórios à sua execução e à colocação do Fundo Clima em funcionamento. Confira-se o teor da respectiva ementa:

Política ambiental. Suposta ausência de providências administrativas relacionadas ao meio ambiente e, em especial, ao funcionamento do FUNDO CLIMA, imputada ao Governo Federal. Inconformismo quanto à alegada inércia governamental na liberação de recursos destinados à mitigação das emergências climáticas e na elaboração do Plano Anual de Aplicação de Recursos. Impugnação a suposto contingenciamento de verbas orçamentárias destinadas ao Fundo. Alegações de ofensa ao modelo de federalismo cooperativo e à defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Preliminares. **Ausência de questão constitucional. Inobservância ao requisito da subsidiariedade.** Improriedade da ampliação do objeto da ação, de ofício, para conhecimento de “estado de coisas inconstitucional” não suscitado na inicial. Mérito. Insubsistência dos argumentos formulados pelos requerentes. A edição de atos normativos e a adoção de medidas de natureza administrativa pelos órgãos federais competentes esvaziam a suposta inércia imputada ao ente central. **A formalização do processo de composição do Comitê Gestor do FUNDO CLIMA, associada à pauta de aprovação de Relatórios de Execução relativos aos anos de 2018 e 2019, bem como do Plano Anual de Aplicação de Recursos referente ao ano em curso, permitirão a imediata transferência de recursos**

ADPF 708 / DF

de 2019 ao BNDES para a execução orçamentária de 2020.

Suposta omissão inconstitucional não configurada.

Manifestação pela improcedência dos pedidos. (Grifou-se)

8. Convoquei audiência pública para colher informações sobre o tema, na qual estiveram presentes órgãos e entidades de distintas esferas de governo, organizações multilaterais, entes da sociedade civil, institutos, clínicas e *experts* que se dedicam ao monitoramento, à pesquisa e à investigação da matéria ambiental. Na ocasião, guiou-me a preocupação não apenas com o não funcionamento do Fundo Clima em si, mas com o contexto mais amplo em que o problema se insere, de grave retrocesso ambiental e desarticulação de políticas públicas, a tornar a situação ainda mais grave. Os relatos apresentados em audiência pública, cuja transcrição se compõe de mais de 600 páginas (doc. 147), oferecem à sociedade e ao Supremo Tribunal Federal um registro oficial das distintas “versões” sobre o estado em que se encontra a questão ambiental, assim como sobre a situação específica do Fundo Clima e da destinação de seus recursos.

9. Quanto ao primeiro tema, causa estranheza o confronto do discurso de autoridades do governo com os relatos de *experts* e das entidades da sociedade civil. De um lado, afirmam-se múltiplas iniciativas e inovações. De outro, franca paralisia, abandono e retrocesso. Esse é o “grande quadro” em que se encontra o país no momento: há uma imensa dificuldade em lidar com fatos; cada grupo do espectro político parece viver uma verdade própria. Entretanto, os dados e a ciência confirmam as versões mais pessimistas. A tal ponto se voltará mais adiante, não porque se tenha convertido o feito em um processo estrutural sobre “estado de coisas inconstitucionais”, como alegado pela AGU, mas porque o contexto mais amplo em que se aprecia o presente caso é relevante para seu julgamento e deve, ainda, ficar registrado para as futuras gerações.

10. Quanto ao Fundo Clima propriamente, conforme

ADPF 708 / DF

depoimento do então Ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, confirmou-se que a União efetivamente deixou de prover seu funcionamento durante o ano de 2019 e em parte de 2020, deixando de aprovar os Planos de Anuais de Aplicação de Recursos (PAARs) de 2019 e 2020 e abstendo-se de destinar vultosos recursos pertinentes a tais anos (até então). Com a propositura da ação e o risco de destinação dos recursos pelo próprio Supremo Tribunal Federal, o governo mobilizou-se rapidamente para retomar seu funcionamento. Confirma-se, quanto ao ponto, a manifestação do então Ministro do Meio Ambiente:

Com relação ao Fundo Clima, que é o tema central desta ação e desta audiência, eu gostaria de iniciar dizendo que, como reconhecido pelo Presidente da Câmara dos Deputados, **o plano de ação já foi feito [em 2020], o comitê gestor já foi empossado e os recursos já foram encaminhados ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, da ordem de 581 milhões de reais**, o que demonstra que é o maior encaminhamento de recursos bienal, como se verifica normalmente, de 2011 até hoje, de todos os tempos.

E a pergunta que talvez se fizesse: por que fez só agora? Fez só agora **porque só agora foi aprovado o marco legal do saneamento, que vem tramitando desde o ano passado na Câmara dos Deputados** - a MP de 2018 caducou -, e nós reputamos a questão do saneamento ou da ausência de saneamento, num país em que 100 milhões de pessoas não têm coleta e tratamento de esgoto, não têm sequer água potável, como o principal problema ambiental do Brasil e que também concorre com as questões das emissões. Da mesma maneira e na mesma medida, o problema dos resíduos sólidos, ou caos, como nós dizemos, de resíduos sólidos ou de lixo no Brasil. (Grifou-se)

10. Veja-se que **a manifestação reconhece, implicitamente, o não funcionamento do Fundo entre 2019 e a propositura da ação, com o pretexto de se esperar pelo marco regulatório de saneamento**. O ponto

ADPF 708 / DF

será enfrentado no voto.

11. Na sequência, o Juízo intimou a União e o BNDES para confirmação da alegada destinação dos recursos. O BNDES confirmou a transferência dos recursos para ações reembolsáveis. A União esclareceu a alocação parcial de recursos não reembolsáveis, informando o contingenciamento de parte do valor. Veja-se:

50. Basicamente, o Fundo Clima conta com a ação 20G4, destinada ao financiamento não reembolsável, e com a ação 00J4, destinada ao financiamento reembolsável. No orçamento de 2020, a ação 20G4 contava com uma dotação disponível de R\$ 6.207.228, que foi totalmente destinada ao projeto Lixão Zero Rondônia. **Havia outros R\$ 212.772 que estavam bloqueados pelo Ministério da Economia, em função do atendimento das metas fiscais, sem possibilidade de utilização.** [...].

51. Assim, não restaram recursos disponíveis em 2020, pois as dotações foram utilizadas de forma integral. Também não existem valores disponíveis de exercícios anteriores, pois os orçamentos não utilizados, como já mencionado, não constituem patrimônio permanente do FNMC. (Grifou-se)

12. O Observatório do Clima apresentou, então, petição nos autos, chamando a atenção para o fato de que **o novo comitê gestor do Fundo, nomeado pelo atual governo, teria privilegiado em suas alocações para financiamento não reembolsável as atividades de saneamento e destinação de resíduos sólidos, que contribuiriam com percentual irrisório, de apenas 4%, das emissões de GEEs do Brasil.** Salientou, nessa linha, que o governo estaria optando por alocar recursos em atividades menos relevantes para as mudanças climáticas e deixando outras, mais relevantes, a descoberto. Nesse sentido, o desmatamento e as alterações de uso do solo seriam responsáveis por percentual superior a 50% das emissões de GEEs.

ADPF 708 / DF

13. Em janeiro de 2021, os requerentes apresentaram petição afirmando que: (i) a integralidade dos recursos não reembolsáveis havia sido de fato alocada pela União em favor de um único projeto, denominado “Lixão Zero”, de interesse do governo de Rondônia; (ii) o governo de Rondônia estaria impedido de receber recursos federais, mas se aceitou sua substituição pelo Consórcio Intermunicipal da Região Centro Leste do Estado de Rondônia (CIMERO), formado por 44 municípios; (iii) 4 prefeitos estariam sendo investigados por ilícitos “relacionados ao setor de resíduos sólidos”; (iv) tal alocação estaria em desacordo com a lei que rege a aplicação dos recursos do Fundo Clima. Isso porque a prioridade para ações de saneamento deliberada pelo novo colegiado do Fundo Clima baseou-se nas atividades elencadas como prioritárias pelo Decreto 10.143/2019, que, por sua vez, teria contrariado o teor da Lei 12.114/2009, a qual já teria definido as atividades destinatárias de recursos do Fundo Clima. Levantaram-se dúvidas sobre a legalidade e legitimidade dos valores destinados ao projeto Lixão Zero, requerendo-se ao Juízo o deferimento de tutela antecipada para suspender os repasses.

14. Indeferi o pedido de antecipação de tutela. A ADPF constitui ação integrante do sistema de controle concentrado e abstrato da constitucionalidade, tendo por objeto a operação do Fundo Clima, em especial quanto ao comportamento omissivo do Poder Público. Já a medida postulada pretendia submeter ao Juízo questão concreta e específica, pertinente a projeto determinado, em que recursos não reembolsáveis do Fundo foram aplicados, bem como a possíveis irregularidades praticadas no procedimento de alocação de tais recursos ou, ainda, perpetradas por alguns membros do consórcio que os receberá. Entendi que a matéria fugia ao objeto da ação, devendo ser articulada por ação própria. Além disso, as alegadas irregularidades foram invocadas de forma genérica, não permitindo a confirmação de sua efetiva ocorrência.

15. Postularam ingresso nos autos, a título de *amici curiae*: (i) o Instituto Alana (voltado à defesa dos direitos de crianças e adolescentes

ADPF 708 / DF

em face de políticas públicas sociais e orçamentárias); (ii) o Laboratório do Observatório do Clima (Observatório do Clima); (iii) a Frente Nacional dos Prefeitos (FNP); (iv) a Conectas Direitos Humanos (entidade de defesa de direitos humanos); e (v) a Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público do Meio Ambiente (ABRAMPA). Deferi o ingresso de todas as referidas entidades, tendo em vista sua representatividade e expertise na matéria.

16. **É o relatório.**

04/07/2022

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 708
DISTRITO FEDERAL**

VOTO:

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR):

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL AMBIENTAL. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. FUNDO CLIMA. NÃO DESTINAÇÃO DOS RECURSOS VOLTADOS À MITIGAÇÃO DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS. INCONSTITUCIONALIDADE. VIOLAÇÃO A COMPROMISSOS INTERNACIONAIS.

1. Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental por meio da qual se alega que a União manteve o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (Fundo Clima) inoperante durante os anos de 2019 e 2020, deixando de destinar vultosos recursos para o enfrentamento das mudanças climáticas. Pede-se: (i) a retomada do funcionamento do Fundo; (ii) a decretação do dever da União de alocação de tais recursos e a determinação de que se abstenha de novas omissões; e (iii) a vedação ao contingenciamento de tais valores, com base no direito constitucional ao meio ambiente saudável.

2. Os documentos juntados aos autos comprovam a efetiva omissão da União, durante os anos de 2019 e 2020.

ADPF 708 / DF

Demonstram que a não alocação dos recursos constituiu uma decisão deliberada do Executivo, até que fosse possível alterar a constituição do Comitê Gestor do Fundo, de modo a controlar as informações e decisões pertinentes à alocação de seus recursos. A medida se insere em quadro mais amplo de sistêmica supressão ou enfraquecimento de colegiados da Administração Pública e/ou de redução da participação da sociedade civil em seu âmbito, com vistas à sua captura. Tais providências já foram consideradas inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal em reiteradas decisões. Nesse sentido: ADI 6121, Rel. Min. Marco Aurélio (referente à extinção de múltiplos órgãos colegiados); ADPF 622, Rel. Min. Luís Roberto Barroso (sobre alteração do funcionamento do Conselho Nacional da Criança e do Adolescente – CONANDA); ADPF 623-MC, Rel^a. Min^a. Rosa Weber (sobre a mesma problemática no Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA); ADPF 651, Rel^a. Min^a. Cármen Lúcia (pertinente ao Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente - FMNA).

3. O funcionamento do Fundo Clima foi retomado às pressas pelo Executivo, após a propositura da presente ação, liberando-se: (i) a integralidade dos recursos reembolsáveis para o BNDES; e (ii) parte

ADPF 708 / DF

dos recursos não reembolsáveis, para o Projeto Lixão Zero, do governo de Rondônia. Parcela remanescente dos recursos não reembolsáveis foi mantida retida, por contingenciamento alegadamente determinado pelo Ministério da Economia.

4. Dever constitucional, supralegal e legal da União e dos representantes eleitos, de proteger o meio ambiente e de combater as mudanças climáticas. A questão, portanto, tem natureza jurídica vinculante, não se tratando de livre escolha política. Determinação de que se abstenham de omissões na operacionalização do Fundo Clima e na destinação dos seus recursos. Inteligência dos arts. 225 e 5º, § 2º, da Constituição Federal (CF).

5. Vedação ao contingenciamento dos valores do Fundo Clima, em razão: (i) do grave contexto em que se encontra a situação ambiental brasileira, que guarda estrita relação de dependência com o núcleo essencial de múltiplos direitos fundamentais; (ii) de tais valores se vincularem a despesa objeto de deliberação do Legislativo, voltada ao cumprimento de obrigação constitucional e legal, com destinação específica. Inteligência do art. 2º, da CF e do art. 9º, § 2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal - LC nº 101/2000 (LRF). Precedente: ADPF 347 MC, Rel. Min. Marco Aurélio.

ADPF 708 / DF

6. Pedido julgado procedente para: (i) reconhecer a omissão da União, em razão da não alocação integral dos recursos do Fundo Clima referentes a 2019; (ii) determinar à União que se abstenha de se omitir em fazer funcionar o Fundo Clima ou em destinar seus recursos e (iii) vedar o contingenciamento das receitas que integram o Fundo.

7. Tese: *O Poder Executivo tem o dever constitucional de fazer funcionar e alocar anualmente os recursos do Fundo Clima, para fins de mitigação das mudanças climáticas, estando vedado seu contingenciamento, em razão do dever constitucional de tutela ao meio ambiente (CF, art. 225), de direitos e compromissos internacionais assumidos pelo Brasil (CF, art. 5º, § 2º), bem como do princípio constitucional da separação dos poderes (CF, art. 2º, c/c o art. 9º, § 2º, LRF).*

1. Trata-se de ação direta ajuizada pelo Partido Socialista Brasileiro – PSB, pelo Partido Socialismo e Liberdade – PSOL, pelo Partido dos Trabalhadores – PT e pelo Rede Sustentabilidade, admitida como arguição de descumprimento de preceito fundamental. Por meio dela, invocam-se ações e omissões da União, que, na prática, ensejariam o não funcionamento do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (Fundo Clima), e a não aplicação de seus vultosos recursos para a adoção de medidas de mitigação às mudanças climáticas, em violação ao direito a um meio ambiente saudável (CF, art. 225), bem como de compromissos internacionais de que o Brasil é parte (CF, art. 5º, § 2º).

ADPF 708 / DF

I. PRELIMINARES

2. Rejeito as preliminares invocadas pela União. Não se trata, tal como alegado pela Presidência, de ação por meio da qual se investe contra meros atos que regulamentam o funcionamento do Fundo Clima. Ao contrário, questionam-se ações e sobretudo **omissões (portanto, a ausência de atos)** que ensejaram o não funcionamento do Fundo, com a indevida retenção e não aplicação de seus recursos em 2019 e ao menos parte de 2020. Não há tampouco violação reflexa, tal como alegado pela Advocacia-Geral da União. O exame das ações e omissões da União na matéria não demanda seu cotejo com a lei. Ao contrário, o exame se dá à luz do direito constitucional à tutela do meio ambiente, à sua preservação para presentes e futuras gerações, assim como à proteção e restauração de processos ecológicos essenciais (CF, art. 225, *caput* e parágrafos).

3. Não procede tampouco o argumento de que estaria ausente, no caso, o requisito de subsidiariedade aplicável à ADPF, ao fundamento de que as mesmas ações e omissões poderiam ser discutidas por meio de ações coletivas. À toda evidência, o problema só será adequadamente solucionado por meio de ação direta de que resulte uma decisão com efeitos vinculantes e gerais para o Poder Judiciário e para a Administração Pública. Não há dúvida, portanto, quanto ao cabimento da ação ou quanto à presença do referido requisito.

II. MÉRITO

4. No mérito, os requerentes pedem a retomada do funcionamento do Fundo Clima, com a aprovação do Plano Anual de Aplicação de Recursos – PAAR, a continuidade da captação de recursos e sua efetiva alocação. Pedem, ainda, que se determine à União que assegure o funcionamento do Fundo Clima enquanto ele existir, abstendo-se de paralisá-lo novamente, e dando destinação a seus recursos; bem como se vede o contingenciamento de seus recursos, a fim

ADPF 708 / DF

de evitar que, por medida transversa (alegada necessidade de atender a normas de responsabilidade fiscal), o governo opte justamente por contingenciar as verbas destinadas ao combate às mudanças climáticas e, portanto, à proteção ao meio ambiente.

5. Antes, contudo, de adentrar no mérito propriamente, é importante tecer algumas considerações sobre o contexto em que o presente caso se desenvolve e sobre as implicações do presente debate.

1. O CONTEXTO:

1.1. O QUE SÃO MUDANÇAS CLIMÁTICAS

6. A questão ambiental é uma das questões definidoras do nosso tempo. É no seu âmbito que se situam dois temas conexos, com imenso impacto sobre as nossas vidas e das futuras gerações: a mudança climática e o aquecimento global. O *aquecimento global* está associado ao “efeito estufa”. A energia solar alcança a atmosfera da Terra e é refletida de volta para o espaço. Parte dessa energia, no entanto, fica retida na atmosfera pelos chamados gases de efeito estufa, dos quais o mais importante é o dióxido de carbono. Esse é um fenômeno natural e necessário para manter a Terra em temperatura compatível com a vida humana.

7. Sucede que fatos da vida moderna, como, sobretudo, a queima de combustíveis fósseis (carvão, petróleo, gás natural), mas também a agricultura, a pecuária e o desmatamento têm aumentado excessivamente a emissão de gases de efeitos estufa e a consequente retenção de calor, provocando o aquecimento do planeta e relevantes *mudanças climáticas*. As consequências são sentidas em diferentes partes do mundo. Entre elas podem ser apontados: o aumento da temperatura global, o aquecimento dos oceanos, o derretimento das calotas polares (*ice sheets*), a retração das geleiras (*glacial retreat*), a perda da cobertura de

ADPF 708 / DF

neve no Hemisfério Norte, a elevação do nível do mar, a perda na extensão e espessura do gelo do Mar Ártico, a extinção de espécies em proporções alarmantes e o número crescente de situações climáticas extremas (como furacões, enchentes e ondas de calor). O conjunto de tais alterações pode colocar em risco a sobrevivência do homem na Terra[1].

8. A solução do problema depende do esforço de todos e cada um dos países e passa por repensar o modo de produção e consumo consolidado até aqui, de forma a incorporar o conceito de “desenvolvimento sustentável”: aquele que “atende às necessidades do presente, sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades”. O desenvolvimento sustentável depende de uma redução geral de gases de efeito estufa (GEEs) por todos os atores envolvidos, entre outras medidas.

1.2. COMPROMISSOS TRANSNACIONAIS ASSUMIDOS PELO BRASIL

9. Em virtude disso, idealizou-se um regime jurídico transnacional para o enfrentamento das mudanças climáticas, assentado sobre três pilares: (i) a *Convenção Quadro*, que entrou em vigor em 1994, foi ratificada por 197 países e estabeleceu princípios abrangentes, obrigações de caráter geral e processos de negociação a serem detalhados em conferências posteriores entre as partes; (ii) o *Protocolo de Kyoto*, que entrou em vigor em 1997, conta atualmente com a ratificação de 192 países e instituiu metas específicas de redução da emissão de gases de efeito estufa para 36 países industrializados e a União Europeia. Os países em desenvolvimento ficaram de fora dessa obrigação específica; (iii) o *Acordo de Paris*, que entrou em vigor em 2016 e conta com a adesão de 185 países. Diferentemente do Protocolo de Kyoto, em lugar de fixar limites vinculantes de emissão, previu que cada país apresentaria, voluntariamente, sua “contribuição nacionalmente determinada”. O acordo não distingue entre os papéis de países desenvolvidos e em desenvolvimento.

ADPF 708 / DF

10. Em 2009, o Brasil assumiu o compromisso climático voluntário de, até 2020, reduzir a emissão de GEEs entre 36,1% e 38,9%, em relação às emissões projetadas para o período. Embora o referido documento tenha constituído mera declaração política, sem caráter vinculante, a meta anunciada foi positivada no art. 12 da Lei nº 12.187/2009[2], diploma que instituiu a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC)[3].

11. Tal previsão foi repetida no art. 19, § 1º, I, do Decreto nº 9.578/2018 e equivalia ao compromisso de redução da taxa anual de desmatamento para um patamar máximo de 3.925 Km² até 2020. Isso porque, no caso do Brasil, a alteração de uso do solo e o desmatamento estão entre as principais atividades responsáveis pela emissão de GEEs. Por ocasião da ratificação e internalização do Acordo de Paris, o Brasil se comprometeu igualmente a reduzir a emissão de GEEs em 37%, com relação ao nível de 2005, até o ano de 2025, e em 43% até o ano de 2030[4].

1.3. GRAVE RETROCESSO EM MATÉRIA AMBIENTAL

12. Entre os anos de 2004 e 2012, o Brasil aperfeiçoou políticas públicas de proteção ao meio ambiente e experimentou considerável êxito na redução do desmatamento. A despeito disso, a partir de 2013, as taxas anuais de desmatamento voltaram a subir progressivamente. Nessa linha, em 2018, o desmatamento foi de 7.536 km², representando um aumento de 65% em relação ao ano de 2012. Portanto, o quadro relacionado ao combate às mudanças climáticas no país, antes do atual governo, já era preocupante.

13. Ocorre que, a partir de 2019 (mesmo ano de paralisação do Fundo Clima), o desmatamento sofreu aumento ainda maior em comparação com o ocorrido na década anterior. O índice anual de desmatamento na Amazônia Legal retornou para os patamares de

ADPF 708 / DF

2006/2007, ampliando-se de forma relevante inclusive em áreas protegidas, como terras indígenas e unidades de conservação. A situação caracteriza um grande retrocesso em um quadro que já era crítico[5].

14. Nessa linha, em 2019, o desflorestamento por corte raso foi de 10.129 km², um aumento de 34% em relação ao ano anterior, em que o índice já estava alto por conta da tendência de subida havida entre 2013 e 2018. Em 2020, essa taxa foi de 10.851 km², quase três vezes a meta prevista nos Decretos n^os 7.309/2010 e 9.578/2018, que deveria ter sido cumprida nesse ano. Em 2021, o desmatamento aumentou mais 22% e alcançou uma área de 13.235 km², a maior em 15 anos, representando aumento de 76% no desmatamento anual em relação a 2018, e de quase 190% em relação a 2012. Para o ano de 2022, a ferramenta de inteligência artificial PrevisIA[6], prevê desmatamento na Amazônia Legal da ordem de 15.391 km², o que representaria um aumento de 16% em relação a 2021.

15. **Portanto, os resultados objetivamente apurados indicam que o país caminha, em verdade, no sentido contrário aos compromissos assumidos e à mitigação das mudanças climáticas, e que a situação se agravou substancialmente nos últimos anos. Esse é o preocupante e persistente quadro em que se encontra o enfrentamento às mudanças climáticas no Brasil, que coloca em risco a vida, a saúde e a segurança alimentar da sua população, assim como a economia no futuro.**

**2. A QUESTÃO AMBIENTAL COMO QUESTÃO CONSTITUCIONAL
(CF, ART. 225)**

16. Ao contrário do que alegam a Presidência da República e a Advocacia-Geral da União, a questão pertinente às mudanças climáticas constitui matéria constitucional. Nessa linha, o art. 225, *caput* e parágrafos, da Constituição estabelece, de forma expressa, o direito ao

ADPF 708 / DF

meio ambiente ecologicamente equilibrado, impondo ao Poder Público o poder-dever de defendê-lo, preservá-lo e restaurá-lo, para presentes e futuras gerações. Portanto, a tutela ambiental não se insere em juízo político, de conveniência e oportunidade, do Chefe do Executivo. Trata-se de obrigação a cujo cumprimento está vinculado.

17. Na mesma linha, a Constituição reconhece o caráter supralegal dos tratados internacionais sobre direitos humanos de que o Brasil faz parte, nos termos do seu art. 5º, § 2º. E não há dúvida de que a matéria ambiental se enquadra na hipótese. Como bem lembrado pela representante do PNUMA no Brasil, durante a audiência pública: “Não existem direitos humanos em um planeta morto ou doente” (p. 171). Tratados sobre direito ambiental constituem espécie do gênero tratados de direitos humanos e desfrutam, por essa razão, de status supranacional. Assim, não há uma opção juridicamente válida no sentido de simplesmente omitir-se no combate às mudanças climáticas.

18. Além disso, os dados objetivos trazidos acima evidenciam uma situação de colapso nas políticas públicas de combate às mudanças climáticas, sem dúvida alguma agravada pela omissão do Executivo atual. Em contextos como esse, é papel das supremas cortes e dos tribunais constitucionais atuar no sentido de impedir o retrocesso. O princípio da vedação do retrocesso é especialmente proeminente quando se cuide de proteção ambiental. E ele é violado quando se diminui o nível de proteção do meio ambiente por meio da inação ou se suprimem políticas públicas relevantes sem a devida substituição por outras igualmente adequadas.

3. AÇÕES E OMISSÕES DA UNIÃO RELACIONADAS AO FUNDO CLIMA

19. No que respeita especificamente ao Fundo Clima, trata-se do principal instrumento federal voltado ao custeio do combate às mudanças climáticas e ao cumprimento das metas de redução de emissão

ADPF 708 / DF

de gases de efeito estufa. De acordo com a Lei nº 12.114/2009, que o regulou, ele deve ter seus recursos destinados às atividades indicadas no art. 5º, § 4º, da Lei nº 12.114/2009, a saber:

I - educação, capacitação, treinamento e mobilização na área de mudanças climáticas;

II - Ciência do Clima, Análise de Impactos e Vulnerabilidade;

III - adaptação da sociedade e dos ecossistemas aos impactos das mudanças climáticas;

IV - projetos de redução de emissões de gases de efeito estufa - GEE;

V - projetos de redução de emissões de carbono pelo desmatamento e degradação florestal, com prioridade a áreas naturais ameaçadas de destruição e relevantes para estratégias de conservação da biodiversidade;

VI - desenvolvimento e difusão de tecnologia para a mitigação de emissões de gases do efeito estufa;

VII - formulação de políticas públicas para solução dos problemas relacionados à emissão e mitigação de emissões de GEE;

VIII - pesquisa e criação de sistemas e metodologias de projeto e inventários que contribuam para a redução das emissões líquidas de gases de efeito estufa e para a redução das emissões de desmatamento e alteração de uso do solo;

IX - desenvolvimento de produtos e serviços que contribuam para a dinâmica de conservação ambiental e estabilização da concentração de gases de efeito estufa;

X - apoio às cadeias produtivas sustentáveis;

XI - pagamentos por serviços ambientais às comunidades e aos indivíduos cujas atividades comprovadamente contribuam para a estocagem de carbono, atrelada a outros serviços ambientais;

XII - sistemas agroflorestais que contribuam para redução de desmatamento e absorção de carbono por sumidouros e para geração de renda;

ADPF 708 / DF

XIII - recuperação de áreas degradadas e restauração florestal, priorizando áreas de Reserva Legal e Áreas de Preservação Permanente e as áreas prioritárias para a geração e garantia da qualidade dos serviços ambientais.

20. A Lei nº 12.114/2009 estabelece, ainda, que o fundo é gerido por um Comitê Gestor (art. 4º) e que tais recursos são aplicáveis por meio de: (i) apoio financeiro **reembolsável**, mediante concessão de empréstimo, por intermédio do agente operador, no caso, o BNDES (art. 5º, I, c/c o art. 7º); e/ou (ii) apoio financeiro, **não reembolsável**, referente a projetos de mitigação da mudança do clima, aprovados pelo Comitê Gestor, conforme diretrizes previamente estabelecidas pelo Comitê.

21. Ocorre que, a despeito da sua importância, e como relatado na inicial, **o Fundo Clima realmente permaneceu inoperante durante todo o ano de 2019 e parte do ano de 2020**. Segundo “Avaliação da Política Nacional sobre Mudança do Clima”, da Comissão de Meio Ambiente do Senado Federal, tal inoperância se deveu à falta de nomeação do Comitê Gestor do Fundo **porque o Executivo pretendia, antes de dar destinação aos recursos, alterar a sua composição**. Segundo o mesmo documento: a “nova composição do Comitê privilegia a representação e a participação do setor privado **em detrimento da participação da sociedade civil organizada**, ao contrário da antiga composição”.

22. A providência não é estranha ao Supremo Tribunal Federal e se insere no mesmo contexto de extinção e/ou alteração de múltiplos órgãos colegiados da Administração Pública, por meio das quais se pretendeu suprimir ou reduzir a participação da sociedade civil e de *experts* em tais órgãos e assegurar o controle do governo sobre as decisões e as informações pertinentes ao setor. De modo geral, tais medidas foram declaradas inconstitucionais pelor essa Corte, tendo-se assinalado que geravam risco de captura de tais órgãos e violavam o direito à participação da cidadania e das organizações da sociedade civil em temas

ADPF 708 / DF

de relevante interesse público. Entendeu-se, ainda, que as mudanças comprometiam o dever de transparência e *accountability* da Administração Pública e de representantes eleitos e, por conseguinte, o próprio princípio democrático. Precedentes: ADI 6121, Rel. Min. Marco Aurélio (referente à extinção de múltiplos órgãos colegiados da Administração federal); ADPF 622, Rel. Min. Luís Roberto Barroso (pertinente ao Conselho Nacional da Criança e do Adolescente – CONANDA); ADPF 623-MC, Rel^a. Min^a. Rosa Weber, monocrática (relacionada ao Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA); ADPF 651, Rel^a. Min^a. Cármen Lúcia (pertinente ao Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente).

23. De fato, o Decreto nº 10.143, de 28.11.2019, alterou as regras de composição do Fundo Clima. E a Portaria MMA nº 113, de 16.03.2020, do Ministério do Meio Ambiente, nomeou os novos integrantes do Conselho. Constatou-se, portanto, que **o Fundo esteve inoperante, por decisão deliberada da União em mantê-lo inoperante.**

24. A alegação, invocada pelo então Ministro do Meio Ambiente, de que o não funcionamento ocorreu porque se esperava o novo marco normativo de saneamento não procede. Em primeiro lugar, os recursos do Fundo não se destinam a saneamento nem exclusivamente, nem majoritariamente, como se infere do dispositivo transcrito acima (art. 5º, § 4º, da Lei nº 12.114/2009). Existem outras muitas atividades às quais seus recursos poderiam ser destinados, que inclusive emitem mais GEEs do que a atividade de saneamento e, portanto, seriam mais efetivas na mitigação das mudanças climáticas. **Além disso, o PAAR de 2020 e 2021, posteriormente aprovado, não se limitou à alocação dos recursos paralisados para saneamento, direcionando-os a todas as linhas disponíveis para financiamento no BNDES, o que demonstra que a mora anterior não decorreu da espera pela aprovação do marco do saneamento. Veja-se a redação do PAAR:**

Diretrizes Bienais e Prioridades

ADPF 708 / DF

Os espaços urbanos brasileiros têm demandado políticas públicas na área ambiental. Ao longo dos anos, o investimento público insuficiente em saneamento, melhoria da qualidade do ar, gestão de resíduos sólidos, entre outros temas, tem gerado passivos ambientais locais com elevado custo a sustentabilidade do meio ambiente, afetando até mesmo a saúde das famílias mais vulneráveis. O direcionamento dos recursos para o atendimento dessa necessidade tem repercussão positiva na população em geral, inclusive em sua relação com a cidade e o meio ambiente.

√ Prioridades para Aplicação

As áreas prioritárias para investimento dos recursos do FNMC são todas as aplicações voltadas a melhoria da qualidade de vida da população, com ênfase para a qualidade ambiental urbana em todo o Brasil, relacionadas em alguma medida com a mitigação da mudança do clima e a adaptação aos seus efeitos.

• **Recursos não reembolsáveis:** as temáticas e as regiões prioritárias de aplicação serão determinadas no âmbito da escolha dos projetos apresentados pelo MMA para aprovação do Comitê Gestor, **com ênfase para a agenda de qualidade ambiental urbana, inclusive a gestão de resíduos sólidos e o encerramento de lixões.**

• **Recursos reembolsáveis:** são elegíveis para financiamento todas as linhas do Fundo Clima existentes no BNDES, a saber: **mobilidade urbana, cidades sustentáveis e mudança do clima, máquinas e equipamentos eficientes, energias renováveis, resíduos sólidos, carvão vegetal, florestas nativas, gestão e serviços de carbono, além de projetos inovadores em todos os subprogramas.** (Grifou-se)

25. O que fica evidente, a partir da análise dos autos, é que a alocação dos recursos se deu às pressas, após a propositura da ação e possivelmente em razão dela.

ADPF 708 / DF

26. Segundo informações apresentadas nos autos, os recursos reembolsáveis foram todos destinados pelo PAAR de 2020 e 2021 ao BNDES, e direcionados prioritariamente ao meio ambiente urbano (e não para o combate ao desmatamento e alteração do uso do solo no meio rural). Quanto aos recursos não reembolsáveis, foram integralmente alocados a projeto de destinação de resíduos sólidos do governo de Rondônia – projeto Lixão Zero. Ainda de acordo com informações do Ministério do Meio Ambiente, ficou retida **a importância de “R\$ 212.772 que estavam bloqueados pelo Ministério da Economia, em função do atendimento das metas fiscais”**.

**4. DEVER DE DESTINAÇÃO DOS RECURSOS POR PARTE DA UNIÃO
(CF, ARTS. 2º E 225, C/C O ART. 9º, § 2º, DA LRF)**

27. O contexto narrado acima, a gravidade da situação ambiental brasileira, a aversão à temática reiteradamente manifestada pela União, o histórico de desestruturação de órgãos colegiados integrantes da Administração Pública e de não alocação de recursos para a proteção ambiental corroboram, ainda, a necessidade de que o Supremo Tribunal Federal atenda ao pedido dos requerentes de determinação de que o Executivo tem o dever – e não a livre escolha – de dar funcionamento ao Fundo Clima e de alocar seus recursos para seus fins. Nesse sentido, é procedente o pedido de que deixe de se omitir em tal operacionalização nos exercícios subsequentes.

28. É igualmente procedente o pedido de vedação ao contingenciamento dos recursos do Fundo. Isso porque as obrigações legais de destinação específica de recursos de fundos contam com a apreciação e deliberação não apenas do Executivo, mas igualmente do Legislativo. Trata-se, portanto, de escolha alocativa produzida com base em ato complexo, que se sujeita ao princípio da separação dos Poderes. O Executivo não pode simplesmente ignorar as destinações determinadas pelo Legislativo, a seu livre critério, sob pena de violação ao princípio da

ADPF 708 / DF

separação dos Poderes (CF, art. 2º). Em razão da particularidade de tais despesas com destinação específica, o art. 9º, § 2º, da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) previu: “**Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente**”.

29. Na mesma linha, a doutrina observa que a Lei de Responsabilidade Fiscal foi aprovada, entre outros objetivos, com o propósito de limitar a discricionariedade do Executivo no contingenciamento de valores, a fim de assegurar o efetivo cumprimento de despesas obrigatórias. Confira-se:

A LRF e a LDO especificam quais as despesas de caráter obrigatório e por isso mesmo prioritárias. Considerando que a LDO tem origem em uma proposta do Executivo e é obrigatoriamente examinada e aprovada pelo Congresso Nacional, integrado por representantes do povo, legitimamente eleitos, não há como questionar a classificação das despesas quanto à prioridade de sua realização, pois tais prioridades devem refletir o interesse maior do povo brasileiro, o interesse público. (Rubens Luiz Murga da Silva, Da despesa na Administração Pública Federal, R. CEJ, Brasília, n. 26, p. 69-78, jul./set 2004, grifou-se).

30. Essa é justamente a hipótese dos autos. A alocação de recursos do Fundo Clima concretiza o dever constitucional de tutela e restauração do meio ambiente (e dos direitos fundamentais que lhes são interdependentes). Suas receitas são vinculadas por lei a determinadas atividades. Por essa razão, tais recursos não podem ser contingenciados, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal. Trata-se, inclusive, de entendimento com amparo em precedente do Pleno deste Tribunal, proferido nos autos da ADPF 347, Rel. Min. Marco Aurélio, em que se concluiu pela impossibilidade de contingenciamento dos recursos do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN), com base nos mesmos

ADPF 708 / DF

argumentos. Confira-se o voto do relator quanto ao ponto:

Como assevera o professor Eduardo Bastos de Mendonça, “políticas públicas são definidas concretamente na lei orçamentária, em função das possibilidades financeiras do Estado”, de forma que “a retenção de verbas tende a produzir, na melhor das hipóteses, programas menos abrangentes”. **Segundo o autor, a medida mostra-se ainda mais problemática tendo em conta “que os cortes têm atingido programas relacionados a áreas em que, para além de qualquer dúvida, a atuação do Estado tem sido insatisfatória ou insuficiente”,** como é o caso do sistema penitenciário nacional (MENDONÇA, Eduardo Bastos Furtado de. *A Constitucionalização das Finanças Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Renovar, 2010, p. 97-98).

Os valores não utilizados deixam de custear não somente reformas dos presídios ou a construção de novos, mas também projetos de ressocialização que, inclusive, poderiam reduzir o tempo no cárcere. **No mais, é de todo duvidosa a possibilidade de limitar despesas dessa natureza ante o disposto no § 2º do artigo 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000:**

Art. 9º. Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias. [..]

§ 2º. Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.

A cabeça do dispositivo trata da situação em que o Governo deixa de executar, parcialmente, o orçamento, vindo a contingenciar os valores ordenados a despesas, **ao passo que,**

ADPF 708 / DF

no § 2º, consta exceção consideradas obrigações decorrentes de comandos legais e constitucionais. Tratando o Funpen de recursos com destinação legal específica, é inafastável a circunstância de não poderem ser utilizados para satisfazer exigências de contingenciamento: atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos (artigo 5º, inciso III, alínea “b”, da Lei Complementar nº 101, de 2000).

(ADPF 347, Rel. Min. Marco Aurélio, grifou-se)

31. A situação dos autos é idêntica àquela apreciada no precedente. O contingenciamento, no presente caso, atingiria área – combate às mudanças climáticas – em que, para além de qualquer dúvida, a atuação do Estado é manifestamente insatisfatória e, mais do que isso, encontra-se em franco retrocesso. Os recursos cujo contingenciamento se pretende vedar no presente caso pertencem ao Fundo Clima (assim como aqueles objeto da ADPF 347 pertenciam ao FUNPEN) e têm destinação legal específica, que por sua vez concretiza direitos fundamentais. Não há dúvida, portanto, quanto à impossibilidade de contingenciamento dos recursos em questão.

**5. A TÍTULO DE *OBITER DICTUM*
DESTINAÇÃO SUBÓTIMA DE RECURSOS E
PROPORCIONALIDADE COMO VEDAÇÃO À PROTEÇÃO INSUFICIENTE**

32. Uma última palavra merece ser dita acerca das alegações dos requerentes e dos *amici curiae* sobre as decisões alocativas do Comitê Gestor do Fundo Clima. A presente ação foi ajuizada para que se superasse a omissão no funcionamento do Fundo e para que seus recursos fossem aplicados. O Fundo retomou seu funcionamento e seus recursos foram aplicados em atividades compatíveis com as normas em vigor. Os pedidos remanescentes, de não omissão e não contingenciamento estão sendo igualmente atendidos. Com isso, esgota-se o objeto da presente ação, nos termos em que proposta.

ADPF 708 / DF

33. Entretanto, no curso dela os requerentes alegaram, ainda, que os recursos posteriormente alocados foram destinados preferencialmente ao atendimento ao meio ambiente urbano, quando é de conhecimento geral que parte relevante das emissões de GEEs do país decorre do desmatamento e da alteração do uso do solo corrente no meio rural, que deixaram de ser atendidas. Trata-se, portanto, de alegação de possível alocação *subótima* dos recursos do Fundo, que sacrificaria recursos escassos em situação de grave crise climática. Entendo que a questão escapa aos limites da ação, tal como originalmente formulada. Teço, contudo, algumas considerações sobre o tema a título de *obiter dicta*.

34. Conforme jurisprudência consolidada no Supremo Tribunal Federal, o Tribunal deve, em princípio, ser deferente às escolhas alocativas efetuadas pelos representantes eleitos em matéria de políticas públicas, dado que elas implicam decisões difíceis sobre como alocar recursos escassos, insuficientes ao atendimento de demandas concorrentes igualmente relevantes. Caso, todavia, se constate que tais escolhas estão eivadas por vícios de desvio de finalidade, não verossimilhança dos motivos que as determinaram ou violação da proporcionalidade, implicando grave prejuízo ao núcleo essencial de direitos fundamentais, pode e deve o Tribunal exercer o controle sobre tais atos alocativos. Isso porque, em tal caso, se trata de controle de legalidade e não do mérito ou conveniência política de tais atos.

35. Portanto, embora tal controle escape aos limites da presente ação, a persistência no não enfrentamento de fontes importantes de GEEs – tais como o desmatamento e as alterações de uso do solo – ao longo do tempo, e a conseqüente frustração da mitigação das alterações climáticas, pode ensejar a atuação futura do Judiciário no tema, de modo a assegurar que os recursos cumpram os fins a que foram destinados pela norma e/ou a evitar a violação do princípio da proporcionalidade por vedação à proteção deficiente.

ADPF 708 / DF

III. CONCLUSÃO

36. Por tais fundamentos, em respeito ao direito constitucional ao meio ambiente saudável (CF, art. 225), ao dever do país de cumprir com direitos e compromissos assumidos internacionalmente (CF, art. 5º, § 2º), bem como em observância ao princípio da separação dos Poderes, que rege as “despesas que constituam obrigações constitucionais e legais” (CF, art. 2º c/c art. 9º, § 2º, LC 101/2000), julgo procedente a ação para: (i) reconhecer a omissão da União, em razão da não alocação integral dos recursos do Fundo Clima referentes a 2019; (ii) determinar à União que se abstenha de se omitir em fazer funcionar o Fundo Clima ou em destinar seus recursos; e (iii) vedar o contingenciamento das receitas que integram o Fundo.

37. Firmo a seguinte tese: *O Poder Executivo tem o dever constitucional de fazer funcionar e alocar anualmente os recursos do Fundo Clima, para fins de mitigação das mudanças climáticas, estando vedado seu contingenciamento, em razão do dever constitucional de tutela ao meio ambiente (CF, art. 225), de direitos e compromissos internacionais assumidos pelo Brasil (CF, art. 5º, par. 2º), bem como do princípio constitucional da separação dos poderes (CF, art. 2º, c/c o art. 9º, par. 2º, LRF).*

É como voto.

Notas:

[1] Luís Roberto Barroso e Patrícia Perrone Campos Mello. Como salvar a Amazônia: por que a floresta de pé vale mais do que derrubada. *Revista de Direito da Cidade* 12(2), maio 2020.

[2] Lei nº 12.187/2009, art. 12: “Para alcançar os objetivos da PNMC, o País adotará, como compromisso nacional voluntário, ações de mitigação das emissões de gases de efeito estufa, com vistas em reduzir

ADPF 708 / DF

entre 36,1% (trinta e seis inteiros e um décimo por cento) e 38,9% (trinta e oito inteiros e nove décimos por cento) suas emissões projetadas até 2020”.

[3] Ao regulamentar o dispositivo legal, o art. 6º, § 1º, I, do Decreto nº 7.390/2010 estabeleceu como uma das ações a serem implementadas, com vistas ao atingimento do compromisso legal, “a redução de oitenta por cento dos índices anuais de desmatamento na Amazônia Legal em relação à média verificada entre os anos de 1996 a 2005”.

[4] O texto da NDC divide as medidas de mitigação das emissões com vistas ao atingimento da meta em determinados setores, entre eles o de florestas e mudanças no uso do solo.

[5] Luís Roberto Barroso e Patrícia Perrone Campos Mello. Como salvar a Amazônia: por que a floresta de pé vale mais do que derrubada. *Revista de Direito da Cidade* 12(2), maio 2020.

[6] Disponível em: <<https://previsia.org/>>. Acesso em: 27 mar. 2022. Trata-se de ferramenta desenvolvida pela Microsoft, pelo Fundo Vale e pelo Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia – Imazon,

04/07/2022

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 708
DISTRITO FEDERAL**

RELATOR	: MIN. ROBERTO BARROSO
REQTE.(S)	: PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO - PSB
ADV.(A/S)	: RAFAEL DE ALENCAR ARARIPE CARNEIRO
REQTE.(S)	: PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (P-SOL)
ADV.(A/S)	: ANDRE BRANDAO HENRIQUES MAIMONI
REQTE.(S)	: PARTIDO DOS TRABALHADORES
ADV.(A/S)	: EUGENIO JOSE GUILHERME DE ARAGAO
REQTE.(S)	: REDE SUSTENTABILIDADE
ADV.(A/S)	: RAFAEL ECHEVERRIA LOPES
INTDO.(A/S)	: UNIÃO
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE.	: OBSERVATÓRIO DO CLIMA
ADV.(A/S)	: PAULO EDUARDO BUSSE FERREIRA FILHO
ADV.(A/S)	: RAFAEL CARLSSON GAUDIO CUSTODIO
ADV.(A/S)	: FERNANDO NABAIS DA FURRIELA
AM. CURIAE.	: INSTITUTO ALANA
ADV.(A/S)	: THAIS NASCIMENTO DANTAS
ADV.(A/S)	: PEDRO AFFONSO DUARTE HARTUNG
AM. CURIAE.	: FRENTE NACIONAL DE PREFEITOS
ADV.(A/S)	: MARCELO PELEGRINI BARBOSA
AM. CURIAE.	: CONECTAS DIREITOS HUMANOS
ADV.(A/S)	: GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO
ADV.(A/S)	: JULIA MELLO NEIVA
ADV.(A/S)	: JOAO PAULO DE GODOY
ADV.(A/S)	: PAULA NUNES DOS SANTOS
ADV.(A/S)	: GABRIEL ANTONIO SILVEIRA MANTELLI
AM. CURIAE.	: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MEIO AMBIENTE - ABRAMPA
ADV.(A/S)	: VIVIAN MARIA PEREIRA FERREIRA

VOTO - VOGAL

ADPF 708 / DF

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN: Gostaria, inicialmente, de agradecer às brilhantes sustentações orais feitas pelos Drs. André Maimoni, Felipe Correa, Miguel Novaes e Rafael Lopes, assim como pelas sustentações, não menos excelentes, realizadas pelas Dras. Angela Moura Barbarulo, Jucelaine Angelim Barbosa e Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo.

Acolho o bem lançado relatório proferido pelo e. Ministro Roberto Barroso.

A Emergência Climática e a Urgência de Medidas de Mitigação

Na encíclica papal *Laudato Si'*, de 18.06.2015, o Papa Francisco afirma que: *“as reflexões teológicas ou filosóficas sobre a situação da humanidade e do mundo podem soar como uma mensagem repetida e vazia, se não forem apresentadas novamente a partir dum confronto com o contexto actual no que este tem de inédito para a história da humanidade.”*

É missão de todos os terrestres, para usar a expressão do filósofo francês Bruno Latour, impedir que a questão ambiental e a urgência de medidas para mitigá-la se tornem mensagens repetidas e vazias.

O recentíssimo relatório (*Sixth Assessment Report - AR6*, na sigla em inglês) do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) da Organização das Nações Unidas, publicado em 04 de abril de 2022, está repleto de dados que não nos permitem fechar os olhos.

O extenso documento de quase 3 mil páginas, assinado por 278 especialistas do mundo todo, enfoca a questão da **mitigação**: o que pode ser feito para reduzir as emissões de carbono e diminuir o ritmo de aquecimento do planeta.

Este relatório soma-se ao publicado pelo IPCC em 28 de fevereiro de 2022, *“Mudanças Climáticas 2022: Impactos, Adaptação e Vulnerabilidade”*, que tem por vértice a **adaptação**, ou seja, os esforços para viver a realidade da mudança climática.

O AR6 aponta caminhos de esperança. Os caminhos e a tecnologia

ADPF 708 / DF

para transformar a matriz energética e desacelerar o ritmo do aquecimento existem. É preciso, contudo, compromisso dos líderes para colocar em práticas as soluções que já existem, ou não haverá tempo hábil para impedir os cenários mais sombrios.

A respeito da Amazônia, o AR6 evidencia que o desmatamento, que vinha declinando desde 2010, voltou a crescer rapidamente nos 4 últimos anos.

No documento, o IPCC aponta que a polarização política que leva à erosão da governança ambiental e à representação reduzida da sociedade civil nas instituições são barreiras para impedir o desmatamento e as políticas públicas de desenvolvimento sustentável.

Não se trata de opinião ou ideologia, mas de evidências científicas.

A necessidade, portanto, de ações para lidar com os riscos trazidos pelas mudanças climáticas é urgente.

Os dados demonstram que metade da população mundial é muito vulnerável a esses impactos cruéis e cada vez mais intensos das emergências climáticas: secas, queimadas, tempestades, inundações, insegurança alimentar, doenças, migrações, destruição de cidades.

A temperatura do planeta aumentou, em média, 1,1º C desde a era pré-industrial. No Acordo de Paris, em 2015, fixou-se a meta de limite do aquecimento até 2º C, com esforços para mantê-lo em 1,5ºC.

Embora estes números pareçam denotar mudanças pequenas ou suaves, não é assim que devem ser compreendidos.

A alteração de 1 ou 2 graus Celsius na *média* da temperatura do planeta indica mudanças enormes, *devastadoras* nos extremos.

O polo norte está aquecendo em velocidade mais rápida do que o resto do mundo – o dobro ou o triplo, segundo dados do IPCC. Os polos, como se sabe, cumprem missão de altíssima relevância no equilíbrio térmico e ecológico do planeta. Derretimento das geleiras, elevação do nível dos oceanos, acidificação das águas, riscos à biodiversidade, são inúmeros os danos envolvidos.

A questão é muito dramática. O derretimento dos polos leva à diminuição da capacidade do planeta de refletir a luz solar. A quantidade

ADPF 708 / DF

de luz que o planeta devolve ao espaço é uma das forças motrizes do clima. O poder de reflexão de uma superfície é conhecido como albedo. O albedo do polo norte está diminuindo rapidamente, o que significa que o planeta terá mais calor do sol para absorver, aumentando ainda mais a temperatura.

A diminuição do albedo do Ártico, a elevação do nível do oceano que ameaça com desaparecimento os 12 mil habitantes da nação do Oceano Pacífico Tuvalu, a savanização da Amazônia, a morte da geleira Ok (Okjökull, em Islandês) e a lápide correspondente, na qual se inscreveu que a humanidade *sabe* o que está acontecendo e o que *precisa* fazer para impedir.

Embora todos esses fatos sejam assombrosos e nos lancem no mais absoluto desconforto, ao menos daqueles que se preocupam com as presentes e futuras gerações, não me parece, para a tarefa que temos aqui, enquanto juízes desta Corte, útil pinçar dados.

Em verdade, para este julgamento basta reconhecer, sem eufemismos ou evasivas, que estamos diante de uma emergência climática.

Reconhecer a gravidade e a latitude da emergência climática é premissa de todos os terrestres. Este reconhecimento está embasado no melhor conhecimento científico disponível.

Com efeito, em estudo publicado em 5.11.2019, na revista BioScience, 11.258 cientistas de 153 países alertam que o planeta enfrenta uma emergência climática *inequívoca* e apontam objetivos amplos de políticas públicas a serem atingidos para enfrentá-la.

A questão climática é a questão de nosso tempo. É a pergunta interrogante que nos lança o destino e as respostas que nós pudermos formular decidirão qual futuro terá a humanidade – ou se haverá algum futuro. Não há outra pauta, não há outro problema, não há outra questão. A emergência climática é a antessala de todas as outras.

A Responsabilidade Constitucional de Proteger o Meio Ambiente para as Gerações Futuras

ADPF 708 / DF

Assentadas essas premissas, que considero essenciais, sobre a dimensão da emergência climática, quero, antes de passar ao voto propriamente dito, tecer algumas considerações sobre a compreensão do art. 225 neste cenário.

Reproduzo o teor do *caput* do dispositivo constitucional:

“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.”

Por ocasião do julgamento das ADIs 4901, 4902, 4903 e 4937, de Relatoria do e. Min. Luiz Fux, tive oportunidade de constar que a melhor interpretação a ser conferida ao art. 225 da CRFB é aquela que identifica o direito ao meio ambiente como verdadeiro direito fundamental, a fazer atrair, por exemplo, o disposto no art. 5º, § 2º, da CRFB.

Deve-se sublinhar, contudo, que há uma especificidade da tutela ambiental que não a equaciona exclusivamente com o indivíduo singularmente considerado.

Afinal, como fiz constar naquele julgamento, é precisamente a tutela ambiental que dá especificidade a esse direito fundamental.

Isso porque o dano ambiental é, por natureza, distinto daquele classicamente definido nos termos da legislação civil.

Se reconhecemos que o dano ambiental tem, a rigor, causas múltiplas, como aquelas arroladas na Agenda 21 – desastres naturais, atividades econômicas pesadas, poluição atmosférica, contaminação por produtos químicos, utilização intensiva de recursos naturais, entre outras – é imperioso repisar que a ação humana é hoje cientificamente reconhecida como a responsável pelo aumento da temperatura do planeta e que tal aumento se deve, em grande parte, às emissões de carbono resultantes da queima de combustíveis fósseis.

Reconhecer a atividade humana como causadora de danos

ADPF 708 / DF

ambientais tem importantes consequências jurídicas. Ao reconhecer o direito ao meio ambiente equilibrado como direito fundamental das presentes e futuras gerações, o legislador constituinte conclamou os Poderes Públicos e a coletividade a cumprirem o dever de defendê-lo e preservá-lo.

Esse dever de defesa e de proteção logicamente também se estende à necessária proteção em face das ações humanas que degradam o planeta.

Não existe possibilidade de interpretação do art. 225, CRFB, que autorize os Poderes Público – Legislativo, Executivo, Judiciário – a ignorarem este dever.

Não se trata de argumentar que as escolhas políticas podem ser feitas nestas políticas públicas pelo Legislativo ou pelo Executivo e que seriam escolhas de discricionariedade técnica. Não há falar em separação de poderes quando políticas públicas são usadas para esvaziar a proteção ambiental, quando o legislador constituinte determinou aos Poderes Públicos, à coletividade – aos terrestres – a proteção ambiental.

Os registros de desmatamento ambiental, a ausência de proteção às terras indígenas e o esvaziamento da fiscalização ambiental evidenciam a relevância e a importância do papel do Poder Judiciário nesta questão.

A dimensão da tragédia que nos bate à porta demanda providências urgentes. Não é possível fechar os olhos a esta realidade.

Não se trata de uma tendência isolada ou de uma novidade. A litigância ambiental é uma realidade em todo o mundo.

Em recente decisão, a Suprema Corte Canadense decidiu pela possibilidade de imposição de taxas sobre emissões de carbono pelo poder central mesmo com oposição das províncias, em histórico precedente.

Na Alemanha, em precedente igualmente histórico, a Suprema Corte entendeu que as medidas aplicadas pelo governo na crise climática são insuficientes e demandam aperfeiçoamento. Trata-se do Caso Neubauer e Outros v. Alemanha, julgado em 2021.

O Tribunal Constitucional Federal daquele país reconheceu, como se depreende de lição de Ingo Wolfgang Sarlet, Gabriel Wedy e Tiago

ADPF 708 / DF

Fensterseifer, a violação aos "deveres estatais de proteção ambiental e climática" no âmbito da Lei Federal sobre Proteção Climática (2019), a qual teria distribuído de modo desproporcional — entre as gerações presentes e as gerações mais jovens e futuras — o ônus derivado das restrições a direitos fundamentais — em especial ao direito à liberdade — decorrentes da regulamentação das emissões de gases do efeito estufa.

O Tribunal reconheceu que o direito fundamental à liberdade possui uma dimensão inter ou transgeracional, a qual deve ser protegida pelo Estado e se expressa por meio de "garantias intertemporais de liberdade" (intertemporale Freiheitssicherung).

Podemos, também, mencionar a OC 23/2017, em que a Corte Interamericana conferiu novo status e autonomia ao direito humano ao meio ambiente. Naquele caso, cuja opinião foi solicitada pela República da Colômbia, a Corte IDH decidiu que os Estados têm obrigação de prevenir danos ambientais significativos, dentro ou fora de seus territórios.

Este entendimento que foi reiterado em precedente mais recente, no Caso *Tierra Nuestra vs. Argentina* (2020), no qual a Argentina foi condenada pelas violações aos direitos de comunidades indígenas da província de Salta.

Consectário lógico das ações previstas de forma a viabilizar a tutela ambiental é o fato de que a ciência tem papel fundamental: a alocação dos riscos depende do basilar consenso científico.

Esta compreensão foi também reiterada pelo STF quando do julgamento da ADI 6241, Rel. Min. Roberto Barroso, em 21.05.2020. Naquela ocasião, a Corte assentou as seguintes teses: "1. Configura erro grosseiro o ato administrativo que ensejar violação ao direito à vida, à saúde, **ao meio ambiente equilibrado** ou impactos adversos à economia, por inobservância: (i) de normas e critérios científicos e técnicos; ou (ii) dos princípios constitucionais da precaução e da prevenção. 2. A autoridade a quem compete decidir deve exigir que as opiniões técnicas em que baseará sua decisão tratem expressamente: (i) das normas e **critérios científicos e técnicos** aplicáveis à matéria, tal como

ADPF 708 / DF

estabelecidos por organizações e entidades internacional e nacionalmente reconhecidas; e (ii) da observância dos princípios constitucionais da precaução e da prevenção, sob pena de se tornarem corresponsáveis por eventuais violações a direitos”.

Ainda que o contexto de julgamento da ADI 6241 tenha sido distinto, ou seja, debatia-se a responsabilidade civil dos agentes públicos diante da emergência de saúde pública provocada pela pandemia de Covid-19, verifica-se que o entendimento acerca da necessidade de os agentes públicos embasarem suas decisões em critérios técnicos e científicos também se aplica aos atos administrativos que provocam consequências ambientais.

Ademais, ganham relevo os princípios da precaução e da prevenção, normativamente previsto na Declaração do Rio em 92, segundo o qual *“quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental”*.

Registre-se, neste ponto, que, consoante a jurisprudência desta Corte, “o Estado Brasileiro ratificou sua adesão ao Princípio da Precaução, ao assinar a Declaração do Rio” (RE 835.558, Rel. Ministro Luiz Fux, Pleno, DJe 07.08.2017).

Ademais, a existência de uma relação inegável entre a proteção do meio ambiente e a efetivação de outros direitos humanos, bem como o impacto da degradação ambiental e dos efeitos adversos das mudanças climáticas na fruição de direitos humanos já foram reconhecidas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos no *Caso Kawas Fernández Vs. Honduras*, sentença de 3 de abril de 2009.

Como se pode haurir da experiência internacional, também o Poder Judiciário deve responder à emergência climática. É uma questão crucial, diante da qual todas as outras perdem importância, porque sem mitigar os danos ambientais produto do aquecimento global provocado pela emissão de combustíveis fósseis, não há possibilidade de vida humana no planeta.

O respeito aos deveres estatais de proteção climática é imperioso.

ADPF 708 / DF

Não há discricionariedade administrativa que permita políticas públicas ou programas de governo que ignorem tais deveres, os quais derivam diretamente do texto constitucional.

É esta compreensão que ilumina a interpretação a ser conferida por esta Corte quanto aos dispositivos questionados nas ações em julgamento.

A Importância do Funcionamento do Fundo do Clima

Apenas para rememorar, a presente arguição, proposta pelo Partido Socialista Brasileiro, pelo Partido Socialismo e Liberdade, pelo Partido dos Trabalhadores e pela Rede Sustentabilidade, objetiva que este Tribunal determine que a União adote medidas necessárias para reativar o funcionamento do Fundo Clima com todos os recursos autorizados pela lei orçamentária e que a União apresente em trinta dias Plano de Aplicação dos Recursos do Fundo do Clima para o ano de 2020. Além disso, requerem que esses recursos não sejam contingenciados.

O argumento central trazido pelos partidos é o de que a União não teria adotado medidas de mitigação às mudanças climáticas e que tal comportamento representa ofensa à proteção constitucional do meio ambiente e aos compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro.

Estou de acordo com as conclusões trazidas pelo e. Ministro Roberto Barroso. De fato, os documentos juntados aos autos dão conta de sistemáticas omissões que indicam a falta de alocação de recursos para um Fundo que é instrumento essencial na política de combate às mudanças climáticas. Mais do que isso: como bem apontou o Relator, “os resultados objetivamente apurados indicam que o país caminha, em verdade, no sentido contrário aos compromissos assumidos e à mitigação das mudanças climáticas, e que a situação se agravou substancialmente nos últimos anos”. Por isso, tem razão Sua Excelência o e. Min. Roberto Barroso ao determinar que a União se abstenha de se omitir em fazer funcionar o Fundo Clima ou em destinar os competentes recursos para

ADPF 708 / DF

que desempenhe sua função, assim como em vedar o contingenciamento das receitas que o integram.

Sem embargo, tendo em vista a natureza estrutural desta arguição e a constatação evidenciada também na relevantíssima audiência pública convocada pelo Relator, tenho ser necessário que se adotem outras determinações, de modo a permitir que o emprego dos recursos esteja alinhado às diretrizes da Política Nacional sobre Mudança do Clima e aos demais instrumentos elencados pela Lei 12.187, de 2009.

Em particular, tenho assistir razão jurídica aos requerentes quando também pleiteiam que a União publique relatório estatístico trimestral elaborado pelo IBGE/MCTI que evidencie o percentual de gastos do Fundo Clima nos cinco segmentos (energia, indústria, agropecuária, LULUCF e resíduos), isto é, os mesmos segmentos adotados pelo Inventário Nacional, instrumento da Política Nacional; e que formule com periodicidade razoável o Inventário Nacional de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa, com obrigatória segmentação por Estados e Municípios, dando ampla publicidade aos dados e estatísticas consolidados no documento.

Consabido, os inventários são instrumentos utilizados pelo Painel de Mudanças Climáticas das Nações Unidas para contabilizar as emissões de gases. Eles são utilizados para acompanhar e monitorar as tendências de emissão e sem eles é praticamente impossível desenvolver estratégias adequadas de mitigação. Em consulta ao site do Painel de Mudanças Climáticas, que, por decisão da Conferência dos Estados Parte, publica os inventários nacionais a cada ano, não se verifica que o Estado brasileiro tenha submetido essas informações. Ou seja, a ordem, necessária, de liberação de recursos para o Fundo Clima corre o risco de se tornar ineficaz, por não haver instrumentos que permitam acompanhar a efetividade das medidas tomadas.

Ante o exposto, acompanho o e. Relator para (i) reconhecer a omissão da União, em razão da não alocação integral dos recursos do Fundo Clima referentes a 2019; (ii) determinar à União que se abstenha de se omitir em fazer funcionar o Fundo Clima ou em destinar seus recursos;

ADPF 708 / DF

e (iii) vedar o contingenciamento das receitas que integram o Fundo.

Peço vênua a Sua Excelência para, acolhendo o pedido veiculado pelos requerentes, também determinar (iv) que a União publique relatório estatístico trimestral elaborado pelo IBGE/MCTI que evidencie o percentual de gastos do Fundo Clima nos cinco segmentos (energia, indústria, agropecuária, LULUCF e resíduos); e (v) que a União formule com periodicidade razoável o Inventário Nacional de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa, com obrigatória segmentação por Estados e Municípios, dando ampla publicidade aos dados e estatísticas consolidados no documento.

É como voto.

04/07/2022

PLENÁRIO

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 708
DISTRITO FEDERAL**

RELATOR	: MIN. ROBERTO BARROSO
REQTE.(S)	:PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO - PSB
ADV.(A/S)	:RAFAEL DE ALENCAR ARARIPE CARNEIRO
REQTE.(S)	:PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (P-SOL)
ADV.(A/S)	:ANDRE BRANDAO HENRIQUES MAIMONI
REQTE.(S)	:PARTIDO DOS TRABALHADORES
ADV.(A/S)	:EUGENIO JOSE GUILHERME DE ARAGAO
REQTE.(S)	:REDE SUSTENTABILIDADE
ADV.(A/S)	:RAFAEL ECHEVERRIA LOPES
INTDO.(A/S)	:UNIÃO
PROC.(A/S)(ES)	:ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE.	:OBSERVATÓRIO DO CLIMA
ADV.(A/S)	:PAULO EDUARDO BUSSE FERREIRA FILHO
ADV.(A/S)	:RAFAEL CARLSSON GAUDIO CUSTODIO
ADV.(A/S)	:FERNANDO NABAIS DA FURRIELA
AM. CURIAE.	:INSTITUTO ALANA
ADV.(A/S)	:THAIS NASCIMENTO DANTAS
ADV.(A/S)	:PEDRO AFFONSO DUARTE HARTUNG
AM. CURIAE.	:FRENTE NACIONAL DE PREFEITOS
ADV.(A/S)	:MARCELO PELEGRINI BARBOSA
AM. CURIAE.	:CONECTAS DIREITOS HUMANOS
ADV.(A/S)	:GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO
ADV.(A/S)	:JULIA MELLO NEIVA
ADV.(A/S)	:JOAO PAULO DE GODOY
ADV.(A/S)	:PAULA NUNES DOS SANTOS
ADV.(A/S)	:GABRIEL ANTONIO SILVEIRA MANTELLI
AM. CURIAE.	:ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MEIO AMBIENTE - ABRAMPA
ADV.(A/S)	:VIVIAN MARIA PEREIRA FERREIRA

ADPF 708 / DF**VOTO-VOGAL**

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES: Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental ajuizada pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB), pelo Partido Socialismo e Liberdade (P-Sol), pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e pelo Rede Sustentabilidade. Em síntese, os requerentes alegam omissão da União no emprego dos recursos do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (FNMC) – chamado “Fundo Clima” –, idealizado pela Lei n. 12.114, de 9 de dezembro de 2009, para financiar, direta ou indiretamente, ações de combate às mudanças climáticas.

Afirmam que a falta de destinação dos valores disponíveis no Fundo Clima a projetos e iniciativas aderentes a suas finalidades revelaria violação a preceito fundamental da Constituição de 1988, como o dever de preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado (CF, art. 225).

O ministro Roberto Barroso, em seu voto, julga procedente a ação para: “(i) reconhecer a omissão da União, em razão da não alocação integral dos recursos do Fundo Clima referentes a 2019; (ii) determinar à União que se abstenha de se omitir em fazer funcionar o Fundo Clima ou em destinar seus recursos; e (iii) vedar o contingenciamento das receitas que integram o Fundo”.

Ao fim, Sua Excelência propõe a seguinte tese: “O Poder Executivo tem o dever constitucional de fazer funcionar e alocar anualmente os recursos do Fundo Clima, para fins de mitigação das mudanças climáticas, estando vedado seu contingenciamento, em razão do dever constitucional de tutela ao meio ambiente (CF, art. 225), de direitos e compromissos internacionais assumidos pelo Brasil (CF, art. 5º, par. 2º), bem como do princípio constitucional da separação dos poderes (CF, art. 2º c/c art. 9º, par. 2º, LRF)”.

ADPF 708 / DF

É o relato do essencial. Adoto, no mais, o relatório do ministro Roberto Barroso.

Com as devidas vênias do eminente Relator, divirjo de Sua Excelência para julgar o pedido improcedente.

Saúdo o Ministro Relator pelo bem-lançado voto, que veicula preocupações quanto à preservação do meio ambiente das quais compartilho.

A adequada e efetiva proteção ao meio ambiente – inseridas, aqui, as mudanças climáticas – deve ser uma constante no Brasil como também em todos os outros países, em esforço conjunto que ao mesmo tempo observe a universalidade do desafio e a soberania de cada um para enfrentá-lo de diferentes maneiras.

Nesse quadro, interessa observar que, em nosso país, vige a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), política pública abrangente que tem por objetivo a preservação, a melhoria e a recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, desde a Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981.

Antes da Constituição de 1988, portanto, já figuravam como princípios reitores da PNMA a ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, o planejamento e a fiscalização do uso de recursos ambientais, considerando-se o meio ambiente um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido.

A Política Nacional sobre Mudança do Clima, instituída pela Lei n. 12.187, de 29 de dezembro de 2009, e o Fundo Nacional sobre Mudança

ADPF 708 / DF

do Clima, criado pela Lei n. 12.114, de 9 de dezembro de 2009, são dois instrumentos, entre centenas de mecanismos, estratégias, iniciativas e estruturas sob gerenciamento do Ministério do Meio Ambiente.

Tenho, assim, que a proteção ao meio ambiente é algo tão importante que o Governo Federal a adotou como prioritária. Para tanto, organizou ação conjunta, integrada e sistêmica pelos Ministérios, entre vários outros, do Meio Ambiente; da Justiça e Segurança Pública; da Ciência, Tecnologia e Inovações; da Defesa; da Educação; e das Relações Exteriores.

Como ponderado pelo ministro Marcos Pontes nas audiências públicas realizadas nestes autos, há uma intensa atuação voltada à preservação do meio ambiente, que inclui até mesmo o lançamento do novo satélite Amazônia para coleta de dados nesse aspecto. Ainda, houve reestruturação do Inpe, com sinergia das equipes e projetos estratégicos, entre os quais um vasto programa de monitoramento da Amazônia e demais biomas, BIG (Base de Informações Georreferenciadas) e Adapta Brasil (sistema de informações e análises sobre os impactos das mudanças climáticas).

Bem por isso, com as mais respeitosas vênias ao ministro Edson Fachin, não vejo como acolher os demais pedidos formulados pela parte autora em memoriais, pois, além de não constarem da inicial, não estão previstos nas leis respectivas. Mesmo que estivessem, considerando a ação integrada entre os Ministérios, tem-se, sem dúvida, constante e vasta coleta de dados, os quais poderão ser acessados de forma transparente e responsável pelos interessados.

Ainda, esse conjunto de ações diz respeito à preservação ambiental, à fiscalização em áreas ecologicamente sensíveis, à defesa da integridade de unidades federais de conservação, à promoção de educação ambiental e conscientização pública sobre a preservação do ambiente, à criação de

ADPF 708 / DF

novas tecnologias que permitam a transição para uma economia mais neutra em emissões de poluentes e, mesmo, ao financiamento internacional cooperativo a ações de combate ao desmatamento, à biopirataria e às mudanças climáticas.

É interessante registrar, a partir desse quadro, que essa é uma preocupação transversal, por isso a fórmula do art. 225 da Constituição, a impor ao poder público e à coletividade o dever de defender e preservar o ambiente, olhos postos nas presentes e futuras gerações. Como incumbe, de maneira especial, à Administração Pública assegurar a efetividade desse poder-dever, o planejamento de ações públicas nessa área pode prever mais – ou menos – iniciativas de transferência de recursos financeiros a particulares ou a projetos privados de execução da PNMA.

Como visto, portanto, o Fundo Clima, conquanto seja medida importante, não é a única e exclusiva que pode ser adotada pelo Governo. É dizer, a política pública de proteção do meio ambiente, haja vista sua enorme relevância, tem sido encampada pelo próprio Executivo, de forma direta.

Por exemplo, o monitoramento por satélite para prevenção de desmatamentos ilegais ou queimadas foi apontado como medida salutar, graças à ação conjunta dos Ministérios do Meio Ambiente e da Ciência, Tecnologia e Inovação.

Isso afasta, a meu sentir, a alegada omissão da Administração Pública na política pública de proteção ao meio ambiente. Ao contrário, a atuação direta por meio dos Ministérios mais revela a preocupação do Governo Federal com tais questões.

É claro que não se descarta da relevância do Fundo Clima e do papel das ONGs, que podem atuar de forma complementar à

ADPF 708 / DF

Administração Pública, em todas as esferas – federal, estadual e municipal –, mas jamais se substituir à necessária atuação dela própria, Administração Pública.

O Fundo Clima, então, integra uma rede de apoio, como revela o art. 5º da Lei n. 12.114, e institucionaliza a aplicação de recursos públicos em “apoios financeiros reembolsáveis”, mediante concessões de empréstimo, por intermédio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) – ou de outros agentes financeiros por ele habilitados –, e em “apoios financeiros não reembolsáveis”, isto é, projetos relativos à mitigação da mudança do clima ou à adaptação à mudança do clima e aos seus efeitos, aprovados pelo Comitê Gestor do FNMC.

Em outras palavras, é um mecanismo de apoio que busca envolver outros atores sociais, nomeadamente o setor privado e as organizações não governamentais (ONGs), a colaborarem com a governança no tema e nos problemas ambientais.

A circunstância de o poder público escolher, em determinados períodos, outros referenciais de gastos, caminhando para um modelo de responsividade ligado à capacidade de ministérios, agências, autarquias, empresas ou fundações públicas, por exemplo, é, sem sombra de dúvidas, cumprir com o princípio da eficiência, prevista no art. 37, *caput*, Constituição Federal.

A complementaridade entre os múltiplos envolvidos – do Estado ao setor produtivo, passando pelos movimentos sociais e pela sociedade civil organizada – é um ideal, mas, nesta quadra histórica, a meu sentir, ainda não se poderia avançar a ponto de afirmar a inconstitucionalidade de qualquer modelo menos participado.

Na medida em que o poder público gasta, diretamente, os recursos financeiros, com *accountability* (responsabilização, transparência e

ADPF 708 / DF

prestação de contas), pautado na legalidade, na efetividade e na prudência, afasta-se a alegada omissão no cumprimento das políticas ambientais, ainda que eventualmente atenuados os modelos colaborativos, de entrega de recursos a particulares, com ou sem empréstimo.

E, assim, na medida em que o Fundo Clima destina verbas públicas para projetos a serem levados a cabo por organizações não governamentais, surge também a necessidade de transparência na gestão e uso de tais verbas.

A questão do contingenciamento de repasses ao BNDES à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal é matéria relevante.

Nesse sentido, aliás, com relação ao contingenciamento dos recursos, observo que essa questão não é, em princípio, de competência nem está sob a discricionariedade do Ministério do Meio Ambiente, embora seja de interesse da Pasta que todas as disponibilidades orçamentárias possam ser empregadas na plenitude. Eventual vedação a futuros bloqueios poderia até ser considerada bem-vinda pela área finalística, em que pese talvez configure certa arbitrariedade indevida perante a área econômica federal.

Aliás, lembro que, de acordo com as informações do Ministério do Meio Ambiente, houve contingenciamento de repasses ao BNDES no período de 2013 a 2016, inexistindo qualquer execução orçamentária com o código de ação 00J4, que traduz “Financiamento Reembolsável de Projetos para Mitigação e Adaptação à mudança do Clima”, mas isso não representou, exclusivamente e por si, embaraço aos avanços das políticas ambientais. Ainda não foram observados bloqueios relevantes nos orçamentos de 2019 e 2020, assim como em 2018, mas é oportuno anotar que a ação 00J4 teve execução zero nos anos de 2013, 2014, 2015 e 2016, não havendo qualquer repasse ao BNDES nesse período, em razão

ADPF 708 / DF

de contingenciamentos.

Portanto, de qualquer forma, na linha do que sustentou o ministro Roberto Barroso, tenho que também tais contingenciamentos devem, caso a posição de Sua Excelência prevaleça, ser objeto adequado de apuração e controle.

Em tempo, cumpre apontar que a necessidade de transparência no uso de verbas públicas por organizações não governamentais é de tamanha relevância que despertou a atenção do Parlamento. Conforme notícia no portal eletrônico do Senado Federal, há, desde 2019, pedido de instalação da CPI das ONGs da Amazônia, algumas das quais com suspeita de graves irregularidades. O pedido foi formulado pelo senador Plínio Valério:

O senador Plínio Valério (PSDB-AM) pediu nesta quinta-feira (23) que o presidente do Senado, Rodrigo Pacheco, determine a instalação da CPI das ONGs imediatamente, antes da eventual instalação da CPI do MEC. Segundo Plínio, o Senado deve seguir a ordem de antiguidade dos requerimentos ao instalar essas comissões. Ele apresentou seu requerimento para a criação da CPI das ONGs em 2019.¹

Notícia do Jornal “Correio Braziliense”, de 29.06.22, a esse respeito, aliás, aponta o seguinte:

A CPI das ONGs da Amazônia continua à frente da fila de espera. Como gritam agora por uma CPI do Ministério da Educação, no caso dos pastores, e como o duplo assassinato no Javari vitimou um europeu, é hora de lembrar da CPI das ONGs amazônicas. Por que não sai? O autor do requerimento, senador Plínio Valério, representa o Amazonas e diz que há 100

1 Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/06/23/plinio-valerio-pede-instalacao-da-cpi-das-ongs-antes-da-cpi-do-mec>, Acesso em: 1º de julho de 2022.

ADPF 708 / DF

mil ONGs por lá. Com tanta ONG, nem haveria espaço para desmate, queimada, tráfico. Imagine cada ONG com 10 pessoas, já dá um exército de 1 milhão de protetores da Amazônia. Dá três vezes o efetivo das Forças Armadas. A ex-ministra Damares Alves me diz que ONGs estrangeiras usam aldeias como zoológico humano para vender documentários milionários na Europa; ONGs que agem como donas de territórios indígenas.²

Desse modo, compartilho das preocupações externadas pelo Ministro Relator quanto ao hígido funcionamento do Fundo Clima. Penso, porém, não ser o momento mais adequado para que, sem tais apurações pelo Parlamento, se possa determinar, ausente o desejável escrutínio pelo Senado Federal quanto à alocação de tais verbas, o retorno à destinação de verbas públicas.

Ressalto, ainda, outro aspecto importante, alusivo à pandemia e aos *lockdowns*. Visto que o Estado não é, em si, produtor de riqueza, depende da arrecadação de tributos quanto ao contingenciamento dos gastos. O setor público depende do setor privado para continuar a existir; depende da arrecadação de tributos que incidem sobre a atividade produtiva. É intuitivo até que, conquanto tenhamos conseguido manter nossa balança econômica favorável se comparada às balanças de muitos países ao redor do mundo, e principalmente às do bloco das Américas Latina e Central, ainda assim houve sensível abalo na economia. Circunstância de tamanha excepcionalidade autoriza, na linha do que, aliás, esta Corte manifestou (ADI 6.357, ACO 3.478, ACO 3.474, ACO 3.473 e ACO 3.518 MC-REF), interpretação distinta de institutos jurídicos relativamente à sustentabilidade fiscal e à urgência em salvaguardar recursos, direcionando-os a finalidades que se mostram tão prementes e relevantes quanto uma das linhas da política ambiental.

2 Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2022/06/5018708-alexandre-garcia-e-hora-de-lembrar-da-cpi-das-ongs-amazonicas-por-que-nao-sai.html>, Acesso em: 1º de julho de 2022.

ADPF 708 / DF

De qualquer forma, observo também por outro ângulo que não há a alegada omissão ou inércia do poder público na formulação de políticas públicas. O que me parece haver, antes de tudo isso, é um planejamento para a alocação de tais verbas a partir de eixos temáticos, explicitados, aliás, no Plano Anual de Aplicação de Recursos (PAAR 2022) do FNMC, destinando-se o valor de R\$ 525.980 (quinhentos e vinte e cinco mil novecentos e oitenta reais) ao fomento de novos projetos de mitigação da mudança do clima, em financiamentos não reembolsáveis, e R\$ 444.105.542,00 (quatrocentos e quarenta e quatro milhões cento e cinco mil quinhentos e quarenta e dois reais) em financiamentos reembolsáveis, que corresponde à ação orçamentária 00J4 – o orçamento para 2022 é de R\$ 444.105.542. Desse total estão previstos R\$ 260.105.542 na fonte 142 e R\$ 184.000.000 na fonte 180. A fonte 142 é o recurso da participação especial da exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos, e a fonte 180 é de recursos próprios referentes ao retorno financeiro de aplicações e empréstimos do Fundo Clima pelo BNDES. É perceptível que essas quantias representam, tão somente, uma parte mínima da Política Nacional do Meio Ambiente.

Não seriam, certamente, aproximadamente R\$ 500 milhões que dariam conta de ações para a mobilidade urbana limpa ou de cidades sustentáveis, de novas máquinas e equipamentos eficientes, de energias renováveis, de adequado descarte de resíduos sólidos, de iniciativas com carvão vegetal, florestas nativas, gestão e serviços de carbono, além de dezenas de outras preocupações quanto à inovação no campo da redução da marcha e dos efeitos das mudanças climáticas.

Isso, aliás, revela outro aspecto bastante relevante. A exemplificação acima demonstra que tais gastos devem ser precipuamente feitos pelo Executivo, dentro de sua esfera de discricionariedade, sob os ângulos de conveniência e oportunidade.

Não me parece prudente, portanto, com as mais respeitadas vênias

ADPF 708 / DF

ao eminente Relator, que o Judiciário se substitua ao Executivo. Tenho que o Poder Judiciário, como já tive oportunidade de destacar outras vezes, deve agir com prudência e autocontenção, em respeito ao princípio da separação dos poderes e ao sistema de *checks and balances*. Não constato, pois, a alegada omissão, visto que o Fundo Clima é apenas um dos vários instrumentos à disposição da Administração Pública para execução de política pública de proteção ao meio ambiente, a qual, aliás, tem sido realizada por atuação primeira, integrada e consistente do Ministério do Meio Ambiente, do Ministério da Defesa e do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações, entre outros.

Daí por que, com as mais respeitosas vênias, divirjo de Sua Excelência o Ministro Relator, para julgar o pedido improcedente.

É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 708

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. ROBERTO BARROSO

REQTE.(S) : PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO - PSB

ADV.(A/S) : RAFAEL DE ALENCAR ARARIPE CARNEIRO (68951/BA, 25120/DF, 409584/SP)

REQTE.(S) : PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (P-SOL)

ADV.(A/S) : ANDRE BRANDAO HENRIQUES MAIMONI (29498/DF, 7040/O/MT)

REQTE.(S) : PARTIDO DOS TRABALHADORES

ADV.(A/S) : EUGENIO JOSE GUILHERME DE ARAGAO (04935/DF, 30746/ES, 428274/SP)

REQTE.(S) : REDE SUSTENTABILIDADE

ADV.(A/S) : RAFAEL ECHEVERRIA LOPES (62866/DF, 22286-A/MS, 321174/SP)

INTDO.(A/S) : UNIÃO

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

AM. CURIAE. : OBSERVATÓRIO DO CLIMA

ADV.(A/S) : PAULO EDUARDO BUSSE FERREIRA FILHO (164056/SP)

ADV.(A/S) : RAFAEL CARLSSON GAUDIO CUSTODIO (262284/SP)

ADV.(A/S) : FERNANDO NABAIS DA FURRIELA (57839/BA, 197853/MG, 218150/RJ, 112208A/RS, 80433/SP)

AM. CURIAE. : INSTITUTO ALANA

ADV.(A/S) : THAIS NASCIMENTO DANTAS (377516/SP)

ADV.(A/S) : PEDRO AFFONSO DUARTE HARTUNG (329833/SP)

AM. CURIAE. : FRENTE NACIONAL DE PREFEITOS

ADV.(A/S) : MARCELO PELEGRINI BARBOSA (41774/DF, 199877/SP)

AM. CURIAE. : CONECTAS DIREITOS HUMANOS

ADV.(A/S) : GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO (55891/DF, 252259/SP)

ADV.(A/S) : JULIA MELLO NEIVA (223763/SP)

ADV.(A/S) : JOAO PAULO DE GODOY (365922/SP)

ADV.(A/S) : PAULA NUNES DOS SANTOS (365277/SP)

ADV.(A/S) : GABRIEL ANTONIO SILVEIRA MANTELLI (373777/SP)

AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MEIO AMBIENTE - ABRAMPA

ADV.(A/S) : VIVIAN MARIA PEREIRA FERREIRA (313405/SP)

Decisão: O Tribunal, por maioria, julgou procedente a ação para: (i) reconhecer a omissão da União, em razão da não alocação integral dos recursos do Fundo Clima referentes a 2019; (ii) determinar à União que se abstenha de se omitir em fazer funcionar o Fundo Clima ou em destinar seus recursos; e (iii) vedar o contingenciamento das receitas que integram o Fundo, fixando a seguinte tese de julgamento: "O Poder Executivo tem o dever constitucional de fazer funcionar e alocar anualmente os recursos do Fundo Clima, para fins de mitigação das mudanças climáticas, estando vedado seu contingenciamento, em razão do dever

constitucional de tutela ao meio ambiente (CF, art. 225), de direitos e compromissos internacionais assumidos pelo Brasil (CF, art. 5º, par. 2º), bem como do princípio constitucional da separação dos poderes (CF, art. 2º c/c art. 9º, par. 2º, LRF)". Tudo nos termos do voto do Relator, vencido o Ministro Nunes Marques. O Ministro Edson Fachin acompanhou o Relator com ressalvas. Falaram: pelo requerente Partido Socialista Brasileiro - PSB, o Dr. Felipe Santos Correa; pelo requerente Partido Socialismo e Liberdade (P-SOL), o Dr. André Maimoni; pelo requerente Partido dos Trabalhadores, Dr. Miguel Novaes; pela requerente Rede Sustentabilidade, o Dr. Rafael Echeverria Lopes; pela interessada, a Dra. Jucelaine Angelim Barbosa, Advogada da União; pelo *amicus curiae* Observatório do Clima, a Dra. Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo; e, pelo *amicus curiae* Instituto Alana, a Dra. Angela Moura Barbarulo. Plenário, Sessão Virtual de 24.6.2022 a 1.7.2022.

Composição: Ministros Luiz Fux (Presidente), Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques e André Mendonça.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário