

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo  
Faculdade de Direito

**LITIGÂNCIA CLIMÁTICA NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL:  
CONTROLE JUDICIAL DA OMISSÃO GOVERNAMENTAL. ESTUDO DE  
CASO: ADPF 708 – DF (FUNDO CLIMA)**

Aluna: Bianca Azedo Guimarães

Orientadora: Profa. Dra. Consuelo Yoshida

São Paulo  
2025

**LITIGÂNCIA CLIMÁTICA NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL:  
CONTROLE JUDICIAL DA OMISSÃO GOVERNAMENTAL. ESTUDO DE  
CASO: ADPF 708 – DF (FUNDO CLIMA)**

Monografia apresentada como requisito para obtenção do título de Especialista em Direito, no Curso de Pós-graduação em Direito Ambiental e Gestão Estratégica da Sustentabilidade da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), sob orientação da Profa. Dra. Consuelo Yoshida.

## RESUMO

O artigo se enquadra no campo de pesquisa da litigância climática, olhando especificamente para a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 708 – DF, que tratou da alegada inoperância do Fundo Nacional para Mudança do Clima ou “Fundo Clima”. O objetivo do presente estudo é identificar se houve interferência do Supremo Tribunal Federal em matéria de política pública climática, considerando o objeto da ação estudada e o princípio de separação de poderes dentro da litigância climática. A abordagem adotada é a metodologia de estudo de caso, usando como fontes o julgado da ADPF 708-DF e a literatura científica temática. Conclui-se que houve interferência legítima e necessária do Judiciário, cuja finalidade foi restaurar a legalidade e assegurar a efetividade de políticas climáticas já previstas, reafirmando o papel do Poder Judiciário na proteção de direitos fundamentais em contextos de litigância climática.

**Palavras-chave:** Litigância climática e Supremo Tribunal Federal – Políticas públicas climáticas – Judicialização e Separação de Poderes - Controle judicial da Omissão Governamental – ADPF 708 – DF.

## ABSTRACT

The article falls within the research field of climate litigation, looking specifically at the Claim of Non-compliance with Fundamental Precept (ADPF) 708 - DF, which dealt with the alleged inoperability of the National Fund for Climate Change or “Climate Fund”. The aim of this study is to identify whether there has been interference by the Federal Supreme Court in matters of public climate policy, considering the subject of the action studied and the principle of separation of powers within climate litigation. The approach adopted is the case study methodology, using the ADPF 708-DF judgment and the thematic scientific literature as sources. It is concluded that there was a legitimate and necessary interference by the Judiciary, whose purpose was to restore legality and ensure the effectiveness of already established climate policies, reaffirming the role of the Judiciary in the protection of fundamental rights in the context of climate litigation.

**Keywords:** Climate litigation and the Brazilian Supreme Court - Public climate policies - Judicialization and Separation of Powers - Judicial control of governmental omission - ADPF 708 - DF.

## Sumário

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>6</b>
<b>1. POLÍTICAS PÚBLICAS CLIMÁTICAS E O STF .....</b>	<b>7</b>
<b>1.1. LITIGÂNCIA CLIMÁTICA .....</b>	<b>7</b>
<b>1.2. SEPARAÇÃO DOS PODERES E CONTROLE JUDICIAL DA OMISSÃO.....</b>	<b>71</b>
<b>2. ESTUDO DO CASO DA ADPF 708.....</b>	<b>13</b>
<b>2.1. CONTEXTUALIZAÇÃO DA AÇÃO.....</b>	<b>13</b>
<b>2.2. PEDIDOS INICIAIS.....</b>	<b>14</b>
<b>2.3. PARTES E AMICUS CURIAE.....</b>	<b>19</b>
<b>2.4. AUDIÊNCIA PÚBLICA.....</b>	<b>10</b>
<b>2.5. JULGAMENTO VIRTUAL.....</b>	<b>22</b>
<b>2.5.1. ASPECTOS RELEVANTES DO VOTO DO RELATOR.....</b>	<b>22</b>
<b>2.5.2. FUNDAMENTO DO VOTO DIVERGENTE.....</b>	<b>23</b>
<b>3. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>24</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>25</b>
<b>ANEXO 1.....</b>	<b>31</b>
<b>ANEXO B.....</b>	<b>40</b>

## INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, manifestações ao redor do mundo têm se intensificado em protesto contra a inação de agentes públicos e privados diante dos desafios climáticos e ambientais que ameaçam tanto a geração presente quanto as futuras. Conforme noticiado pelo Uol<sup>1</sup>, em setembro de 2021, ocorreram protestos de jovens ativistas no México contra uma empresa petrolífera estrangeira; na Alemanha, a dois dias das eleições nacionais, a jovem ativista suíça Greta Thunberg, que lidera o movimento *Fridays For Future*, protestou com seus companheiros em Berlim para pedir maior atenção a pautas ambientais; e no Brasil, foram feitas projeções em prédios com slogans como “A crise climática já é realidade” e “Amazônia ou Bolsonaro”.

É importante destacar que o debate sobre as mudanças climáticas, presente nas ruas, também chegou às cortes judiciais. Em 2015, por ocasião do julgamento do caso *Urgenda v. Holanda*<sup>2</sup>, a Suprema Corte dos Países Baixos decidiu por confirmar a ordem do tribunal de instância superior de que os Países Baixos precisam reduzir suas emissões em um mínimo de 25% antes de 2020 em comparação com os níveis de 1990, afastando o argumento daquele governo de que haveria indevida interferência do Poder Judiciário nas esferas de competências do Poder Executivo e do Poder Legislativo<sup>3</sup>.

Neste contexto, a presente monografia tem como objeto de estudo o julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 708, ajuizada no Distrito Federal, que trata da alegada inoperância do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, conhecido como “Fundo Clima”. O objetivo central é analisar se houve, por parte do Supremo Tribunal Federal, interferência em matéria de política pública climática.

Desde logo, cumpre esclarecer que o Fundo Clima é um fundo nacional de natureza contábil, vinculado ao Ministério do Meio Ambiente e cujos recursos se destinam a apoiar a projetos e estudos de mitigação da mudança do clima e adaptação a seus efeitos bem como para financiar empreendimentos com igual propósito. Este fundo fora citado como política pública, pela primeira vez, no texto da Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei Nº 12.187/2009), e a sua criação oficializa, conforme cita o Ministério do Meio Ambiente, o compromisso voluntário que o Brasil assumiu junto à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima.

---

<sup>1</sup>UOL NOTÍCIAS. Greta Thunberg lidera movimento Ambiental em 15 países, incluindo o Brasil. Uol Notícias, 2021. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/meio-ambiente/ultimas-noticias/redacao/2021/09/24/greta-thunberg-movimento-fridays-for-future.htm>. Acesso em: 1 dez. 2021.

<sup>2</sup>BORGES, Caio. Litigância climática no STF: as lições dos casos paradigmáticos internacionais. Instituto Clima e Sociedade, 2020. Disponível em: <https://www.climaesociedade.org/post/litigancia-climatica-no-stf>. Acesso em: 1 dez. 2021.

<sup>3</sup>Urgenda. Landmark decision by Dutch Supreme Court. Disponível em: <https://www.urgenda.nl/en/themes/climate-case/>. Acesso em: 1 dez. 2021.

## 1. POLÍTICAS PÚBLICAS CLIMÁTICAS E O STF

Antes de tratar propriamente da ADPF 708 – DF, cumpre apresentar a definição e o estado da arte da litigância climática no Brasil, fenômeno este que vem ganhando relevo no cenário jurídico nacional e internacional.

### 1.1. LITIGÂNCIA CLIMÁTICA

Segundo conceituação do professor Gabriel Wedy<sup>4</sup>, os litígios climáticos têm como objetivos pressionar o Estado Legislador, Estado Administrador e os entes particulares a cumprirem, mediante provocação do Estado Juiz, o compromisso mundial no sentido de garantir um clima adequado com o corte das emissões de gases de efeito estufa e o incentivo à produção das energias renováveis acompanhados do necessário deferimento de medidas judiciais hábeis a concretizar os princípios da precaução e da prevenção com a finalidade, igualmente, de evitar catástrofes ambientais e de promover o princípio do desenvolvimento sustentável.

Não é incomum verificar casos em que as cortes nacionais reconheceram que o aquecimento global de origem antropogênica é uma ameaça à sobrevivência da humanidade e dos ecossistemas, a ser necessariamente enfrentada com ações urgentes pela sociedade e pelos poderes públicos<sup>5</sup>; ou consideraram que as metas definidas em acordos internacionais podem ser exigidas do Estado<sup>44</sup>; ou que os poderes públicos detêm o dever de adotar providências aptas a mitigar as mudanças climáticas<sup>45</sup>.

Pensando na sistematização desses casos, Daebel e Kahl sugerem uma classificação entre duas grandes categorias de litígios climáticos: a) aqueles em que se exige do poder público a implementação de medidas positivas de proteção climática e de atendimento às regras e acordos internacionais relacionados aos limites de emissões<sup>6</sup>; e b) aqueles em que se pede a compensação por prejuízos causados pelas mudanças climáticas, atribuíveis a determinados poluidores, pessoas públicas e/ou privadas<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> WEDY, Gabriel. Ambiente jurídico: Debate sobre litígios climáticos invade o Brasil. Consultor Jurídico, 2019. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2019-abr-20/ambiente-juridico-debate-litigios-climaticos-invade-brasil>>. Acesso em: 23 de abril de 2021.

<sup>5</sup>WEDY, Gabriel. MOREIRA, Rafael Martis Consta. O controle judicial das ações e omissões estatais em políticas climáticas, pp. 860-883. In: Anais do 25º Congresso Brasileiro de Direito Ambiental. São Paulo: Instituto O Direito por Um Planeta Verde, 2021.

<sup>6</sup>KAHL, Wolfgang; DAEBEL, Marie-Christin. Climate change litigation: an overview of politics, legislation and especially jurisdiction regarding climate protection and climate damages. Pp. 67-76. *European Energy and Environmental Law Review*, v. 28, issue 2, abr. 2019. p. 68.

<sup>7</sup>Ibidem. P.68.

As experiências internacionais demonstram que existem diversas possibilidades para a litigância climática em termos de causa de pedir e objeto da ação, assim como de partes legitimadas para agir<sup>8</sup>. Os principais atores que ingressam com litígios climáticos (polo ativo) são Estados, organizações não governamentais e indivíduos; enquanto os principais demandados (polo passivo) são os Estados e as empresas<sup>9</sup>.

Vale citar dois casos internacionais de notabilidade no Direito Climático: o caso *Urgenda vs. Países Baixos* e o caso *Leghari vs. Paquistão*.

O primeiro, o qual é mencionado de forma breve na Introdução, trata-se de uma decisão do Supremo Tribunal dos Países que confirmou decisão do Tribunal Distrital de Haia, em 2015, a qual considerara os esforços de redução de emissões do governo dos Países Baixos como inadequados, emitindo a ordem de que este governo garantisse que as emissões nacionais de gases de efeito estufa até o ano de 2020 sejam, pelo menos, 25% abaixo dos níveis de 1990<sup>10</sup>.

Quem apresentou o caso ao Tribunal Distrital de Haia foi a ONG Urgenda, em seu próprio nome e em nome de 886 cidadãos holandeses que a autorizaram a agir em seu lugar<sup>11</sup>. Este Tribunal acatou a alegação de Urgenda de que a meta de redução de emissões do estado para 2020 era inadequada, julgada em relação aos padrões da ciência do clima e da política climática internacional, e que isso deu origem a uma violação do dever de cuidado sob a lei holandesa<sup>12</sup>.

O segundo caso, *Leghari vs. Paquistão*, decidido pela Suprema Corte de de Lahore no Paquistão não teve tanta repercussão, mas não é menos inovador do que a decisão em Urgenda<sup>13</sup>. O peticionário no caso, Sr. Ashgar Leghari, foi descrito nas ordens do Tribunal como um

<sup>8</sup>Guia de litigância climática: **estratégias para litígios climáticos no Brasil**. São Paulo: Conectas Direitos Humanos. Instituto Clima e Sociedade, 2019. p. 24.

<sup>9</sup>Guia de litigância climática: **estratégias para litígios climáticos no Brasil**. São Paulo: Conectas Direitos Humanos. Instituto Clima e Sociedade, 2019. p. 24.

<sup>10</sup>PEEL, Jacqueline. OSOFSKY, Hari M. A Rights Turn in Climate Change Litigation, *Transnational Environmental Law*, 7:1, pp. 37–67. 2018. P.49. Disponível em: <<https://www.cambridge.org/core/journals/transnational-environmental-law/article/rights-turn-in-climate-change-litigation/0E35456D7793968F37335429C1163EA1>>. Acesso em: 1. fev. 2025.

<sup>11</sup> “Urgenda invocou uma série de bases jurídicas para sua reclamação, das quais apenas uma dizia respeito aos direitos humanos. A maior parte da decisão da Corte se concentrou em outro dos argumentos de Urgenda - a saber, que o governo holandês devia um dever de cuidado à ONG, às partes que ela representava e à sociedade holandesa em geral, o que foi violado pela mitigação inadequada das mudanças climáticas do governo política. Urgenda também argumentou que, por meio de sua contribuição para as emissões globais de GEE, o governo holandês expôs ilegalmente a comunidade internacional ao risco de mudanças climáticas perigosas, com potencial para danos irreversíveis à saúde humana e ao meio ambiente”. PEEL, Jacqueline. OSOFSKY, Hari M. A Rights Turn in Climate Change Litigation, *Transnational Environmental Law*, 7:1, pp. 37–67. 2018. P.49. Disponível em: <<https://www.cambridge.org/core/journals/transnational-environmental-law/article/rights-turn-in-climate-change-litigation/0E35456D7793968F37335429C1163EA1>>. Acesso em: 1. fev. 2025.

<sup>12</sup>Ibidem. Pp.49-50.

<sup>13</sup> Ibidem.P.52.

'agricultor' cuja subsistência dependia da agricultura. Leghari afirmou que o clima a mudança representou uma séria ameaça à segurança hídrica, alimentar e energética no Paquistão e, portanto, ofendeu os direitos fundamentais salvaguardados pela Constituição de 1973 do Paquistão, direito à vida (Artigo 9), o direito à dignidade da pessoa e à privacidade do lar (Artigo 14), e o direito de propriedade (Artigo 23)<sup>56</sup>.

Segundo Jacqueline Peel e Hari Osofsky<sup>57</sup>, o caso Leghari têm características que indicam potencial para ser um caso-modelo para futuros litígios baseados em direitos e focados em medidas de adaptação. São elas: este caso traz um uso bem-sucedido de argumentos de direitos como base legal para um processo contra as mudanças climáticas; ademais, o foco na inação do governo para lidar com os desafios da adaptação está muito mais relacionado às consequências humanas das mudanças climáticas do que a discussão técnica dos orçamentos de carbono e metas de emissões.

As autoras também fazem a ressalva de que é possível questionar se tribunais de outras Jurisdições teriam a mesma receptividade a reivindicações de direitos que a Suprema Corte do Paquistão, que é tradicionalmente ativista<sup>58</sup>.

Em termos de resultados, tem-se que a litigância climática vem se constituindo como um risco financeiro para as empresas, especialmente as do setor de óleo e gás. Conforme estudo de pesquisadores do Grantham Research Institute, da London School of Economics (LSE), publicado em 2024, o ajuizamento de um novo processo ou uma decisão judicial contrária a empresas reduz seu valor esperado em média 0,41%<sup>14</sup>. A título de informação, no estudo referido, foram analisadas 108 (cento e oito) ações judiciais associadas à responsabilização pela mudança do clima entre 2005 e 2021 contra 98 (noventa e oito) empresas listadas em bolsas de valores dos Estados Unidos e da Europa<sup>15</sup>.

De acordo com o Centro de Mudança do Clima da Columbia University, dos Estados Unidos, no chamado Sul Global, que compreende os países em desenvolvimento da América Latina, Caribe, África e Ásia, o Brasil é o país com maior número de litígios climáticos<sup>16</sup>.

Conforme estudo elaborado por pesquisadoras do Grupo de Pesquisa em Direito, Ambiente e Justiça no Antropoceno da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (JUMA/PUC-Rio) e publicado em dezembro de 2024, ao menos 120 (cento e vinte) ações judiciais que tramitam nos tribunais brasileiros podem ser consideradas litígios climáticos<sup>17</sup>. No **anexo A**

---

<sup>14</sup>SATO; Gostlow, Glen; HIGHAM, Catherine; SETZER, Joana; VENMANS, Frank. *Impacts of climate litigation on firm value*. 2024. *Nature Sustainability*, 7(11). pp. 1461-1468.

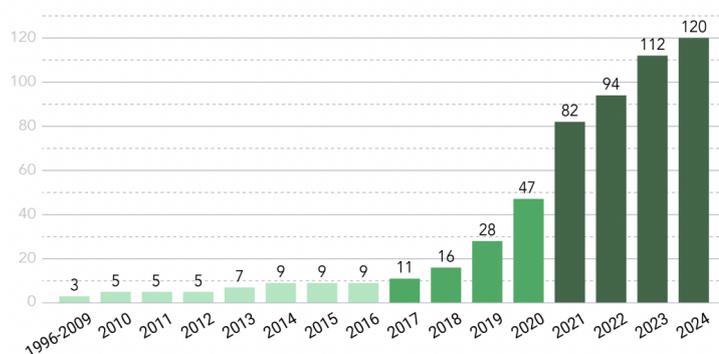
<sup>15</sup>SATO; Gostlow, Glen; HIGHAM, Catherine; SETZER, Joana; VENMANS, Frank. *Impacts of climate litigation on firm value*. 2024. *Nature Sustainability*, 7(11). pp. 1461-1468.

<sup>16</sup>GANDRA, Alana. Brasil lidera ações judiciais climáticas entre países do Sul Global. Agência Brasil, 2023. Disponível em: <https://agenciabrasil.etc.com.br/geral/noticia/2023-12/brasil-lidera-acoes-judiciais-climaticas-entre-paises-do-sul-global>. Acesso em: 1. fev. 2025.

<sup>17</sup>MOREIRA, Danielle de Andrade et al. *Boletim da Litigância Climática no Brasil 2024*. Rio de Janeiro: Grupo de

desta monografia, consta a lista com todas as 120 (cento e vinte) ações climáticas.

**Gráfico 1: Histórico acumulado das ações climáticas no Brasil**



Fonte: JUMA, 2024.

Ainda segundo o estudo do JUMA/PUC-Rio, o Distrito Federal figura como o segundo ente federativo que concentra mais ações climáticas, volume este relacionado ao expressivo número de ações de controle concentrado ajuizado perante o Supremo Tribunal Federal<sup>18</sup>.

Em reflexão sobre as ações climáticas ajuizadas perante tribunais brasileiros, o professor Gabriel Wedy escreve que essas demandas demonstram uma gradativa sofisticação na seara dos litígios climáticos, evidenciando que a matéria - antes objeto apenas de debates acessórios (na litigância climática indireta, imprópria ou impura) - começam, pouco a pouco, a chegar aos Tribunais com a causa de pedir e os pedidos bem definidos (focados nas causas e nas consequências do aquecimento global e na sua regulação), forçando um posicionamento do Poder Judiciário não apenas no aspecto legal mas, necessariamente, constitucional, que se chama de constitucionalismo climático<sup>19</sup>.

Entre as variadas ações climáticas que estão sob apreciação ou foram julgadas pelo Supremo Tribunal Federal, destaca-se neste estudo a ação que trata do Fundo Clima. Nas palavras de Alessandra Lehmen, a ADPF 708 - DF é a ação que inaugura importante capítulo no Direito do Clima brasileiro<sup>20</sup>. É o primeiro litígio diretamente climático a chegar ao Supremo Tribunal

Pesquisa em Direito, Ambiente e Justiça no Antropoceno (JUMA/PUC-Rio), dezembro de 2024. Disponível em <https://juma.jur.puc-rio.br/pesquisas-litigancia-climatica>. Acesso em: 1 fev. 2025.

<sup>18</sup>MOREIRA, Danielle de Andrade et al. Boletim da Litigância Climática no Brasil 2024. Rio de Janeiro: Grupo de Pesquisa em Direito, Ambiente e Justiça no Antropoceno (JUMA/PUC-Rio), dezembro de 2024. Disponível em <https://juma.jur.puc-rio.br/pesquisas-litigancia-climatica>. Acesso em: 1 fev. 2025.

<sup>19</sup>WEDY, Gabriel. Litigância climática no Supremo Tribunal Federal. Revista do Ministério Público do Rio Grande Do Sul, 1(96). pp. 169-205.

<sup>20</sup>LEHMEN, Alessandra. O STF e o clima: inaplicabilidade da defesa da separação de poderes à ADPF 708. Conjur, 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-out-17/alessandra-lehmen-litigancia-climatica-stf#author>. Acesso em: 1 fev. 2025.

Federal e tem, inclusive, potencial para se tornar caso paradigmático, considerando o seu objeto - que é um fundo nacional cujo funcionamento é importante para a consecução dos compromissos climáticos brasileiros - e considerando também que este caso representa uma oportunidade inédita de fazer avançar o debate climático no Brasil<sup>21</sup>.

Como o foco da ADPF 708 – DF recai sobre a omissão do Poder Executivo execução de política pública climática, cumpre apresentar a seguir uma reflexão sobre os limites da atuação judicial diante da separação de poderes e os fundamentos que autorizam o controle jurisdicional da omissão estatal no enfrentamento da crise climática.

## 1.2. SEPARAÇÃO DOS PODERES E CONTROLE JUDICIAL DA OMISSÃO

Questionamentos sobre as competências e possibilidades de ação de cada Poder na efetivação do direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado são pertinentes, pois, a princípio, o desenho e a execução das políticas públicas não cabe ao Poder Judiciário; o legislador é quem cria o plano de ação governamental, e o gestor público executa-o. Contudo, quando o Poder Público deixa de fazer essas tarefas, e a sociedade percebe, pode ser que o Judiciário seja acionado para equacionamento da problemática.

Na explicação de Andréia Schneider Nunes<sup>22</sup>:

“Para cumprir o propósito constitucional, o Poder Judiciário é legitimado a exercer o controle judicial de políticas públicas que, em razão de ação ou omissão dos demais Poderes Executivo e Legislativo, não promoveram a satisfação integral dos direitos fundamentais”.

Olhando para a matéria ambiental, essa omissão pode se dar de diferentes maneiras. Por exemplo, quando o Congresso Nacional deixa de editar uma norma que viabilizaria a aplicação de uma norma de eficácia limitada ou quando o Poder Executivo não cumpre com a obrigação de fiscalizar atividades de garimpo ilegal.

Importante citar que, para que o não cumprimento normativo se configure como ato que enseja a responsabilização objetiva da Administração Pública, é preciso que se reconheça: (i) o ato ilícito, ou o desajuste objetivo entre o conteúdo estabelecido normativamente e sua

---

<sup>21</sup>LEHMEN, Alessandra. O STF e o clima: inaplicabilidade da defesa da separação de poderes à ADPF 708. Conjur, 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-out-17/alessandra-lehmen-litigancia-climatica-stf#author>. Acesso em: 1 fev. 2025.

<sup>22</sup>NUNES, Andréia R. Schneider. Políticas públicas. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direitos Difusos e Coletivos. Nelson Nery Jr., Georges Abboud, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/376/edicao-1/politicas-publicas>.

materialização imperfeita pela atuação administrativa; (ii) o dano, que em sentido jurídico se identifica como reflexo fático do ato ilícito (art. 186 do Código Civil Brasileiro); e (iii) o nexo causal entre o ato ilícito e o dano apontados<sup>23</sup>.

Frise-se que os estudiosos do Direito Público divergem sobre qual o papel que se espera do Judiciário nas controvérsias que envolvem políticas públicas climáticas, considerando o princípio da separação dos poderes e características próprias dos processos judiciais.

De um lado, argumenta-se que as decisões que envolvem a ponderação de interesses conflitantes, como nos casos climáticos, se adequam melhor aos espaços deliberativos do Poder Executivo e do Poder Legislativo.

Isso porque (i) os Tribunais dificilmente representam os distintos segmentos da sociedade<sup>24</sup>; (ii) os procedimentos judiciais possuem prazos definidos, normalmente incompatíveis com o prazo necessário para maturação e deliberação sobre interesses contraditórios e complexos<sup>25</sup>; (iii) os processos judiciais também exigem que os participantes detenham conhecimentos jurídicos, além das questões de legitimidade ativa, custos judiciais e outros<sup>26</sup>; e (iv) as decisões políticas que envolvem as mudanças climáticas abordam assuntos complexos de repercussão na sociedade, na economia e no meio ambiente, sem que os juízes e as juízas estejam tecnicamente preparados para prever as consequências de tais decisões<sup>27</sup>.

De outro lado, entende-se que é possível o controle judicial de políticas públicas climáticas, ainda que de modo subsidiário, desde que observados parâmetros relacionados principalmente, com a separação dos poderes e o reconhecimento das capacidades institucionais de cada órgão ou setor governamental<sup>39</sup>.

Sobre isso, Marco Antônio Moraes Alberto e Conrado Hübner Mendes defendem a necessidade de atualização do princípio da separação de poderes, para que ele seja capaz de abarcar a centralidade do Poder Judiciário na garantia de direitos fundamentais, e a generalidade dos efeitos nos litígios estruturais, que se processam para além das partes individualmente consideradas<sup>40</sup>.

Na visão deles, litígios estruturais pedem soluções concertadas e dialogadas, com um Poder Judiciário que se faça, em primeiro lugar, aberto à sociedade civil, com a participação de

---

<sup>23</sup>ALBERTO, Marco Antônio Moraes; MENDES, Conrado Hübner. Litigância climática e separação de poderes, pp.117-138. In: Litigância climática: Novas fronteiras para o direito ambiental no Brasil, Edição do Kindle, Joana Setzer, Kamyra Cunha, Amália S. Botter Fabbri (Org.). Pp. 130-131.

<sup>24</sup>LAMEIRA, Vinicius. Mudanças Climáticas: Estratégias de Litigância e o Papel do Judiciário no Combate às Causas e Efeitos do Aquecimento Global no Contexto Brasileiro, pp. 197-223. In: Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro no 64, abr./jun. 2017. Pp. 200-201.

<sup>25</sup> Ibidem. Pp. 200-201.

<sup>26</sup> Ibidem. Pp. 200-201.

<sup>27</sup> Ibidem. Pp. 200-201.

interessados e *amici curiae* no processo, bem como a realização de audiências e consultas públicas como etapa prévia à decisão<sup>28</sup>; e em segundo lugar, disposto em dialogar com os outros Poderes, em especial com o Poder Executivo, articulando-os por meio de termos de ajustamento de conduta, fixações judiciais de metas e resultados, determinações de prazos e expedientes de fiscalização periódica (relatórios periódicos, monitoramento de ofício, homologação judicial de atos administrativos, entre outros)<sup>42</sup>.

Fato é que a questão do clima tem sido apreciada em tribunais brasileiros e tribunais do Exterior, e antes de apresentar propriamente a ação que trata do Fundo Clima, serão expostos alguns precedentes em litigância climática no Supremo Tribunal Federal, que é o tribunal que apreciou a ação do Fundo Clima.

## **2. ESTUDO DE CASO DA ADPF 708**

Em 5 de junho de 2020 - data considerada o Dia Mundial do Meio Ambiente — Partido Socialista Brasileiro, Partido Socialismo e Liberdade, Partido dos Trabalhadores e Rede Sustentabilidade propuseram ações diretas de inconstitucionalidade por omissão na paralisação de dois fundos nacionais ecológicos, provocando os ministros do Supremo Tribunal Federal a decidir se houve ou não conduta omissiva lesiva por parte da União. Trata-se da ADO 59 e da ADO 60 que tratam, respetivamente, do Fundo Amazônia e do Fundo Clima.

---

A presente monográfica foca na ação que trata do Fundo Clima (inicialmente, ADO 60), a qual foi recebida pelo ministro relator, Roberto Barroso, como arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF nº 708).

### **2.1. CONTEXTUALIZAÇÃO DA AÇÃO**

A ADPF 708 - DF, ajuizada no Supremo Tribunal Federal em 2020 por partidos políticos e entidades da sociedade civil, surgiu como resposta à paralisação e à omissão do governo federal em operacionalizar o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, criado pela Lei nº 12.114/2009 como um dos principais instrumentos de financiamento de políticas públicas voltadas à mitigação e adaptação às mudanças climáticas no Brasil.

A ação denunciou a ausência de alocação dos recursos do Fundo Clima no ano de 2019,

---

<sup>28</sup> *Ibidem*. P. 137.

mesmo havendo dotação orçamentária disponível, configurando grave violação ao dever constitucional de proteção ao meio ambiente, previsto no artigo 225 da Constituição Federal.

Ao julgar a ação procedente, o STF reconheceu a omissão inconstitucional da União, determinando que o Poder Executivo se abstenha de paralisar o funcionamento do Fundo ou de contingenciar seus recursos, além de afirmar a obrigatoriedade de alocação anual dos valores. A decisão tem importância fundamental no fortalecimento da governança climática no país, pois reafirma o papel do Judiciário na garantia da efetividade das normas constitucionais ambientais e no cumprimento dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil em matéria de clima.

Além disso, representa um marco na proteção dos direitos das presentes e futuras gerações diante das ameaças decorrentes da crise climática, consolidando o entendimento de que o Estado brasileiro não pode se omitir diante da emergência ambiental global.

## 2.2. PEDIDOS INICIAIS

Na petição inicial da ADPF 708, é exposta a importância, na visão dos autores, do Fundo Clima para o combate à emergência climática, considerando o histórico e a expressividade do referido fundo com seus dez subprogramas voltados para o combate aos efeitos das mudanças climáticas.

A paralisação do Fundo Clima, desde o início de 2019, partiria de vontade política e não de restrição orçamentária, já que, para o ano de 2019, foram empenhados quase 350 milhões de Reais do Fundo Clima (R\$ 348.709.939,00), mas o direcionamento desses recursos ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) não se concretizou, não tendo sido feita a elaboração e posterior publicação do Plano Anual de Aplicação de Recursos do Fundo Clima para 2019 e para 2020.

Abaixo, em destaque, quadro-resumo da petição inicial:

### Quadro-resumo da petição inicial da ADPF 708

<p><b>Objeto da ação</b></p>	<p>O reconhecimento da omissão inconstitucional da União ao não adotar providências de índole administrativa objetivando o funcionamento do Fundo Clima.</p>
------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<b>Autores</b>	Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), Partido dos Trabalhadores (PT) e Rede Sustentabilidade (REDE).
<b>Fundamentação legal</b>	<p>Competência do STF para apreciar omissão inconstitucional quanto à providência de índole administrativa: Constituição Federal de 1988, arts. 102, I, alíneas “a”, e “p”, e 103, VIII, e art. 12- A e seguintes da Lei Federal nº 9.868/1999;</p> <p>Direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado e mandamentos constitucionais ecológicos: Constituição Federal e art. 225, <i>caput</i>; o dever de preservar e restaurar processos ecológicos, promovendo o manejo ecológico dos ecossistemas (art. 225, § 1º, inciso I), o dever de definir espaços territoriais e componentes a serem especialmente protegidos (§ 1º, III); o dever de controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para</p>

---

	<p>a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente (§ 1º, V); e o dever de proteger a fauna e a flora (§ 1º, VII).</p> <p>Pacto federativo: princípio constitucional da lealdade federativa (arts. 1º, 18 e 60, § 4º, inciso I) e ao modelo de federalismo cooperativo previsto na Constituição Federal de 1988 (arts. 3º, incisos I, II e III, e 241).</p> <p>As obrigações jurídicas derivadas da Lei Federal nº 12.187/2009 (Política Nacional sobre Mudança do Clima) e do Acordo de Paris, o qual determinou a contribuição nacionalmente determinada (NDC).</p>
<p><b>Caracterização da omissão ilegal</b></p>	<p>“a não utilização de recursos não reembolsáveis do Fundo Clima cuja gestão compete ao Ministério do Meio Ambiente, bem como a não destinação ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social de recursos autorizados na lei orçamentária de 2019, para financiamento de projetos com cunho reembolsável”</p>
<p><b>Pedidos liminares</b></p>	<p>Pede-se que a Corte determine (i) a tomada pela União das medidas administrativas necessárias para reativar o funcionamento do Fundo Clima com todos os recursos autorizados pela lei orçamentária, permitindo sua captação por órgãos e entidades que a lei autoriza; ii) a apresentação pela União,</p>

	<p>na figura do Ministério do Meio Ambiente, do Plano de Aplicação de Recursos do Fundo Clima para o ano de 2020, até 30 dias, e que não se abstenha de elaborar os planos para 2021 e 2022; e iii) que a União se abstenha de contingenciar novamente recursos do Fundo Clima nos orçamentos seguintes.</p>
<p><b>Pedido, no mérito, e pedido subsidiário</b></p>	<p>A confirmação das medidas liminares, e que a ação seja conhecida e julgada procedente, em prol de viabilizar o regular funcionamento do Fundo Clima.</p> <p>Os autores pedem, de forma subsidiária, que a sua demanda seja processada como arguição de descumprimento de preceito fundamental, caso a Corte entenda assim.</p>

A conversão da ADO em ADPF atendeu a um pedido subsidiário dos autores para que a demanda fosse processada como ação de descumprimento de preceito fundamental, caso o Tribunal assim entendesse. Para o relator, ações da classe “arguição de descumprimento de preceito fundamental” comportam uma maior heterogeneidade quanto a seu objeto e maior flexibilidade quanto às providências de ordem normativa e/ou concretas pedidas e a jurisprudência do Supremo, em casos em que se indica um conjunto heterogêneo de atos comissivos e omissivos lesivos à Constituição, inclina-se pelo conhecimento da ação como arguição de descumprimento de preceito fundamental.

Na decisão pelo processamento da ação como ADPF, a qual data de 28 de junho de 2020, o ministro relator, Roberto Barroso, descreve que vê na inicial apontamentos de atos comissivos e omissivos da União, quais sejam (I) comissivos: a redução dos orçamentos e dotações relacionadas ao controle do desmatamento e ao fomento de formas sustentáveis de produção; o licenciamento de obras de infraestrutura, sem adequada avaliação de impacto; a desestruturação dos órgãos ambientais federais; o esvaziamento das atribuições do Ministério do Meio Ambiente; a nomeação para cargos importantes de pessoas sem afinidade com a área ambiental; orientação pública para cessação da demarcação de Terras Indígenas; e cortes

orçamentários na política ambiental ainda maiores do que os que vinham ocorrendo no passado<sup>29</sup>; e (II) omissivos: a falta de reuniões do Comitê Gestor do Fundo, mantido inoperante durante todo o ano de 2019; a não aprovação do Plano Anual de Aplicação de Recursos, quer para 2019, quer para 2020; e a manutenção de “vultosos recursos ‘em caixa’ com a rubrica específica de financiar ações voltadas à mitigação de emergências climáticas”<sup>79</sup>.

Nessa decisão, o ministro relator não chega a abordar a questão da separação dos Poderes; o que ele faz é uma sinalização de que pode o Supremo Tribunal Federal apreciar uma demanda de política climática, considerando que os danos causados ao meio ambiente minam a credibilidade do Brasil internacionalmente - prejudicando a sua capacidade de captação de recursos para o combate ao desmatamento e para a redução de gases de efeitos estufa -<sup>30</sup>, colocam sob grave ameaça o agronegócio e a posição do País como celeiro de alimentos para o mundo - porque a disponibilidade de água, terras férteis e ambiente saudável são condições para a criação de gado e para a produção agrícola e porque os mercados consumidores já começam a mobilizar-se para vetar produtos oriundos do desmatamento -<sup>31</sup>, e essa potencialidade economicamente e socialmente danosa da inércia alegada na ação, se restar comprovada, pode e deve ser enfrentada pelo Supremo Tribunal Federal<sup>32</sup>.

O referido ministro também chama atenção para duas decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) os quais ele qualifica como importantes: a *Opinião Consultiva no 23/2017* e a decisão do caso *Comunidades Indígenas Miembros de La Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina*<sup>33</sup>:

*A Opinião Consultiva no 23/2017 estabeleceu que o direito a um meio ambiente saudável é “um interesse universal” e “um direito fundamental para a existência da humanidade” [10]. E no caso Comunidades Indígenas Miembros de La Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina, primeiro caso contencioso sobre a matéria, afirmou que os Estados têm o dever de “respeito”, “garantia” e “prevenção” de danos ao meio ambiente, bem como que lhes compete assegurar os direitos de todos à segurança alimentar e ao acesso à água. compete assegurar os direitos de todos à segurança alimentar e ao acesso à água.*

---

<sup>29</sup>Ibidem. P.3.

<sup>30</sup>Ibidem. P.10.

<sup>31</sup>Ibidem. P.10.

<sup>32</sup>Ibidem. P.10.

<sup>33</sup>Ibidem. P.10.

Merece destaque também a decisão de 3 de maio de 2021, assinada pelo ministro Roberto Barroso, de indeferimento do pedido dos autores pela antecipação de tutela. Cumpre informar que o Ministério do Meio Ambiente reativou o Fundo Clima, em dezembro de 2020, a partir da execução de um único projeto, o Projeto Lixão Zero. Inconformados, os autores pediram ao Supremo a suspensão do financiamento com os recursos do Fundo Clima do Projeto Lixão Zero, pelos seguintes motivos<sup>34</sup>:

(i) absorver todos os recursos não reembolsáveis do Fundo, em favor de Estado governado por aliado do Presidente da República, em projeto de discutível efetividade quanto ao combate de mudanças climáticas, que é o propósito do fundo; (ii) implica transferência de recursos em favor do Consórcio Intermunicipal da Região Centro Leste do Estado de Rondônia (Cimcero), composto por alguns municípios envolvidos em investigação por ilícitos relacionados ao setor de resíduos sólidos e que tiveram prefeitos presos; (iii) vale-se de procedimento que desatende normas federais relativas ao orçamento público.

Em resposta a esse pedido, o ministro não falou especialmente do princípio da separação de poderes. De forma sucinta e direta, apontou falta de plausibilidade jurídica do pedido, por entender que o financiamento do Projeto Lixão Zero é uma questão concreta, discutível em ação própria e controlada por órgão de controle da administração pública; e as alegadas irregularidades foram invocadas de forma genérica, sem a prova de sua veracidade.

### 2.3. PARTES E AMICUS CURIAE

Sabendo da importância dessa ação climática, o Instituto Alana<sup>67</sup>, o Laboratório do Observatório do Clima<sup>68</sup>, a Frente Nacional de Prefeitos — FNP<sup>69</sup>, a Conectas Direitos Humanos<sup>70</sup> e a Associação Brasileira de Membros do Ministério do Meio Ambiente — ABRAMPA<sup>71</sup> pediram ingresso como *amicus curiae* no processo.

---

<sup>34</sup>BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 708. Tribunal Pleno. Relator: Min. Roberto Barroso. Brasília, DF, 5 jun. 2020. Decisão monocrática do relator, 3. mai. 2021. Disponível em: [http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15346317388 & ext = .pdf](http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15346317388&ext=.pdf). Acesso em: 5 out. 2021.

## 2.4. AUDIÊNCIA PÚBLICA

Aberto ao diálogo com a sociedade civil, o Supremo Tribunal Federal realizou nos dias 21 e 22 de setembro de 2021 uma audiência pública para debater a captação de recursos para o Fundo Clima e a forma de usá-los em políticas públicas voltadas à preservação ambiental no Brasil<sup>74</sup>. Na ocasião, o ministro relator, Roberto Barroso, quem tomou a decisão pela realização da audiência pública, se pronunciou pelo desenvolvimento sustentável como conceito central em matéria de mudança climática, meta buscada por todos os Países<sup>75</sup>.

Os presentes da audiência, que puderam participar de forma virtual ou presencial seguindo os protocolos de segurança sanitária, foram representantes do Legislativo, ministros de Estado, especialistas em clima, empresários, acadêmicos, institutos de pesquisa e outros representantes de organizações da sociedade civil e de povos da floresta<sup>76</sup>.

Ainda que tenham sido fornecidas amplas informações sobre o tema ao Tribunal, até 8 de dezembro de 2021, o julgamento em definitivo da ADPF 708 não havia ocorrido. Essa postura da Corte, possivelmente de cautela, dado à sensibilidade da temática, contudo, não impede que considerações iniciais sobre o comportamento decisório do tribunal em matéria de política climática possam ser feitas neste momento, tendo em mente as decisões já publicadas no processo, as quais são todas monocráticas do relator.

Durante a audiência pública já referida, chamam atenção, para falar do princípio da separação dos Poderes, a fala da Professora Joana Setzer, da London School of Economics<sup>86</sup>:

Não há dúvida de que as decisões governamentais para lidar com as mudanças climáticas são complexas e, por se darem no âmbito de políticas públicas, devem ser debatidas com cuidado pelo Judiciário. É importante ressaltar, contudo, que, em nenhum dos casos climáticos decididos até hoje por outras cortes superiores, esse princípio impediu julgamentos em face dos governos, que foram, então, obrigados a avançar em suas medidas de governança. No paradigmático caso Urgenda, a Suprema Corte da Holanda analisou expressamente a questão da separação dos Poderes. Diante do caso concreto, entendeu que os tribunais podem e, mais do que isso, devem proferir decisões declaratórias que certificam a ilicitude de uma omissão estatal. A corte deve, portanto, determinar que o órgão público adote medidas no sentido de alcançar certo objetivo. Também no presente caso, não há afronta ao princípio da separação dos Poderes. **E aqui eu gostaria de destacar dois motivos que justificam a tutela requerida sob esse ângulo. Em primeiro lugar, já existe uma obrigação legal, já existe um dever de agir plenamente exigível por meio do Judiciário. O Fundo Clima foi criado por um ato do Legislativo, a Política Nacional sobre Mudanças do Clima, com o objetivo, primeiro, de assegurar recursos e, segundo, de financiar estudos e projetos que**

**visem à mitigação e à adaptação aos efeitos das mudanças climáticas.** Assim, não estamos diante de uma lacuna ou uma ausência de um instrumento legal, e sim de uma política inefetiva. Constatada a ausência injustificada de repasse ou destinação dos recursos ao financiamento de estudos e projetos, configura-se uma situação de ilegalidade e de omissão constitucional. A atuação do Judiciário, nesse sentido, constitui uma resposta do Estado proporcional a uma falha do governo e é destinada a restaurar a integridade do ordenamento jurídico. **Apontar a falha do governo não é a mesma coisa de decidir pelo governo. O presente processo não pede a este Tribunal nada além do que reconhecer a falha do governo em garantir que medidas estatais sejam tomadas de forma eficiente.**

Outra fala que merece destaque é da Doutora Júlia Mello Neiva, coordenadora do Programa de Desenvolvimento de Direitos Socioambientais da Conectas Direitos Humanos<sup>35</sup>:

**O Poder Judiciário pode e deve ser mais ambicioso e inovador em estabelecer instrumentos e obrigações de garantia da sustentabilidade climática,** como estudos de impacto climático, mecanismos de garantia de justiça intergeracional e a aplicação do princípio da precaução.

Representando o Procurador-Geral da República, que estava ausente, falou o Doutor Juliano Villa-Verde, Subprocurador-Geral da República, que parabenizou o Tribunal por trazer, para a mais alta Corte do País, essa discussão em sua primeira vez<sup>36</sup>:

Eu fiquei me lembrando aqui do Ministro Ayres Britto quando inaugurou esse modelo de política pública ao julgar a questão da TI dos Yanomâmis - esse processo me remete àquela época. **E acho que vai ser transformador, Ministro Barroso, quando o Tribunal vier a julgar a matéria do Fundo Clima e do Fundo Amazônia para essa concertação nacional da atuação desses agentes lícitos para o bem da humanidade, do clima e da biodiversidade da Amazônia brasileira.**

---

<sup>35</sup>Ibidem. P.244.

<sup>36</sup>Ibidem. P.590.

## 2.5. JULGAMENTO VIRTUAL

Nos dias 24 de junho a 1º de julho de 2022, ocorreu o julgamento virtual da ADPF 708 – DF com a participação dos 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.

O plenário do Supremo Tribunal Federal, por maioria, reconheceu que a União foi omissa ao não destinar integralmente os recursos do Fundo Clima no ano de 2019; determinou que a União deve manter o funcionamento do Fundo e não pode contingenciar suas receitas. Firmou-se a tese de que o Poder Executivo tem o dever constitucional de garantir o funcionamento e o repasse anual dos recursos do Fundo Clima, com base na proteção ambiental, nos compromissos internacionais e na separação dos poderes. O voto do relator prevaleceu, com divergência do ministro Nunes Marques.

O acórdão do julgamento da ADF 708 – DF está no **Anexo B** desta monografia.

## 2.6. ASPECTOS RELEVANTES DO VOTO DO RELATOR

O relator, Ministro Luis Roberto Barroso, fundamentou o seu voto 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).

Nos termos do voto do relator, a ação é 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.

## 2.7. FUNDAMENTOS DO VOTO DIVERGENTE

Em seu voto divergente, o Ministro Nunes Marques registra o entendimento de que “não parece prudente que o Judiciário se substitua ao Executivo”, devendo o Judiciário agir com prudência e autocontenção, em respeito ao princípio da separação dos poderes e ao sistema de pesos e contrapesos. Para este ministro, não houve omissão da União, considerando que **(a.)** a Administração tem executado políticas públicas de proteção ao meio ambiente, por meio de

atuação primeira, integrada e consistente do Ministério do Meio Ambiente, do Ministério da Defesa e do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações, e **(b.)** o Fundo Clima, conquanto seja medida importante, não é a única e exclusiva que pode ser adotada pelo Governo.

O Ministro Nunes Marques posiciona-se no sentido de que não é o momento do Supremo Tribunal Federal analisar o hígido funcionamento do Fundo Clima, porquanto o Senado Federal ainda não realizou apuração quanto à alocação das verbas do referido fundo.

### 3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O ministro relator e os demais ministros, com exceção do Ministro Nunes Marques, se manifestaram nos autos que a questão da inoperância do Fundo Clima pode, sim, ser discutida no âmbito do Judiciário, interpretando o princípio de separação de Poderes como instrumento para tornar possível o Judiciário remediar a paralisação de uma política pública já descrita em lei, sem criar obrigações ou impor sanções à União.

A realização da audiência pública evidencia um Supremo disposto a ouvir a sociedade civil, representada pelas organizações da sociedade civil que discursaram na audiência pública, e aberto a receber dados sobre a problemática que envolve o financiamento dos programas vinculados ao Fundo Nacional para Mudança do Clima.

A análise da ADPF 708 revela que o Supremo Tribunal Federal exerceu papel fundamental na garantia da efetividade das políticas públicas climáticas, sem, no entanto, violar o princípio da separação de poderes. A decisão relatada pelo Ministro Luís Roberto Barroso reconheceu a omissão inconstitucional da União quanto à operacionalização e destinação de recursos do Fundo Clima, reafirmando que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é cláusula pétrea (art. 225 da CF) e que o cumprimento das obrigações ambientais, inclusive as de natureza internacional, não é discricionário, mas sim vinculante.

A intervenção do STF, portanto, não se configurou como formulação de política pública, mas como atuação corretiva diante de um descumprimento constitucional. Ao determinar que a União assegure o funcionamento do Fundo Clima e impeça o contingenciamento de seus recursos, a Corte não substituiu a atuação do Executivo, mas o compeliu a agir dentro dos limites constitucionais. Conclui-se, assim, que houve interferência legítima e necessária do Judiciário, cuja finalidade foi restaurar a legalidade e assegurar a efetividade de políticas climáticas já previstas, reafirmando o papel do Poder Judiciário na proteção de direitos fundamentais em contextos de litigância climática.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### DOCTRINA:

ALBERTO, Marco Antônio Moraes; MENDES, Conrado Hübner. Litigância climática e separação de poderes, pp.117-138. In: Litigância climática: Novas fronteiras para o direito ambiental no Brasil, Edição do Kindle, Joana Setzer, Kamyla Cunha, Amália S. Botter Fabbri (Org.).

BORGES, Caio. Litigância climática no STF: as lições dos casos paradigmáticos internacionais. Instituto Clima e Sociedade, 2020. Disponível em: <https://www.climaesociedade.org/post/litigancia-climatica-no-stf>. Acesso em: 1. fev. 2025.

CIMATO, Federica; MULLAN, Michael. Adapting to Climate Change: Analysing the Role of Government, pp.1-80, 2010. P. 14. Disponível em: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/69194/pb13341-analysing-role-government-100122.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/69194/pb13341-analysing-role-government-100122.pdf). Acesso em: 1. fev. 2025.

KAHL, Wolfgang; DAEBEL, Marie-Christin. Climate change litigation: an overview of politics, legislation and especially jurisdiction regarding climate protection and climate damages. Pp. 67-76. *European Energy and Environmental Law Review*, v. 28, issue 2, abr. 2019.

LAMEIRA, Vinicius. Mudanças Climáticas: Estratégias de Litigância e o Papel do Judiciário no Combate às Causas e Efeitos do Aquecimento Global no Contexto Brasileiro, pp. 197-223. In: Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro no 64, abr./jun. 2017.

LEHMEN, Alessandra. O STF e o clima: inaplicabilidade da defesa da separação de poderes à ADPF 708. *Conjur*, 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-out-17/alessandra-lehmen-litigancia-climatica-stf#author>. Acesso em: 1. fev. 2025.

MANTELLI, Gabriel; NABUCO, Joana; BORGES, Caio. Litigância climática na prática: estratégias para litígios climáticos no Brasil. *Conectas Direitos Humanos* (Org.). 2019.

NUNES, Andréia R. Schneider. Políticas públicas. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direitos Difusos e Coletivos. Nelson Nery Jr., Georges Abboud, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/376/edicao-1/politicas-publicas>.

PEEL, Jacqueline. OSOFSKY, Hari M. A Rights Turn in Climate Change Litigation, *Transnational Environmental Law*, 7:1, pp. 37–67. 2018. Disponível em: <<https://www.cambridge.org/core/journals/transnational-law/article/rights-turn-in-climate-change-litigation/0E35456D7793968F37335429C1163EA1>>. Acesso em: 19 nov. 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Notas acerca de um direito fundamental à integridade do sistema climático. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-abr-23/direitos-fundamentais-notas-acerca-direito-fundamental-integridade-sistema-climatico>. Acesso em: 1. fev. 2025.

URGENDA. Landmark decision by Dutch Supreme Court. Disponível em: <https://www.urgenda.nl/en/themas/climate-case/>. Acesso em: 1. fev. 2025.

WEDY, Gabriel. MOREIRA, Rafael Martis Consta. O controle judicial das ações e omissões estatais em políticas climáticas, pp. 860-883. In: Anais do 25º Congresso Brasileiro de Direito Ambiental. São Paulo: Instituto O Direito por Um Planeta Verde, 2021.

WEDY, Gabriel de Jesus Tedesco. Litígios Climáticos: de acordo com o Direito Brasileiro, Norte-Americano e Alemão. Salvador: Editora JusPodivm, 2019.

WEDY, Gabriel. Ambiente jurídico: Debate sobre litígios climáticos invade o Brasil. Consultor Jurídico, 2019. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2019-abr-20/ambiente-juridico-debate-litigios-climaticos-invade-brasil>>. Acesso em: 1. fev. 2025.

## **LEIS:**

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Assembleia Constituinte. Brasília. 1988.

NAÇÕES UNIDAS. Acordo de Paris com a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, 12 de dezembro de 2015.

**NOTÍCIAS:**

ASSESSORIA DE IMPRENSA DO STF. Barroso abre audiência pública para debater investimentos para Fundo do Clima. Revista Consultor Jurídico, 21 de setembro de 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-set-21/barroso-abre-audiencia-investimentos-fundo-clima>. Acesso: 5 out. 2021.

UOL NOTÍCIAS. Greta Thunberg lidera movimento Ambiental em 15 países, incluindo o Brasil. Uol Notícias, 2021. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/meio-ambiente/ultimas-noticias/redacao/2021/09/24/greta-thunberg-movimento-fridays-for-future.htm>. Acesso em: 1. fev. 2025.

MENDES, Guilherme; NEIVA, Lucas. Congresso em foco, 2021. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/area/congresso-nacional/pec-37-2021-direito-ao-meio-ambiente/>. Acesso em: 1. fev. 2025.

MENDONÇA, Heloísa. Entidades ambientais fazem ofensiva judicial contra políticas do Governo Bolsonaro. El país, 5 jun. 2020. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2020-06-05/entidades-ambientais-fazem-ofensiva-judicial-contra-politicas-do-governo-bolsonaro.html>. Acesso em: 1. fev. 2025.

**BUSCAS JURISPRUDENCIAIS:**

SABIN CENTER FOR CLIMATE CHANGE LAW. Browse by jurisdiction: Brazil. Climate case chart, 2021. Disponível em: < <http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/non-us-jurisdiction/brazil/>>. Acesso em: 1. fev. 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Jurisprudência. Busca: "mudanças climáticas" Disponível em: <[https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&queryString=mudanças%20climáticas&sort=\\_score&sortBy=desc](https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&queryString=mudanças%20climáticas&sort=_score&sortBy=desc)>. Acesso em: 1. fev. 2025.

JUSCLIMA2030. Litígios climáticos - órgão julgador: Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <<https://jusclima2030.jfrs.jus.br/litigio/?s=&orgao-julgador%5B%5D=stf>>. Acesso em: 1. fev. 2025. JUSCLIMA2030. Quem somos. Disponível em: <https://jusclima2030.jfrs.jus.br/quem-somos/>. Acesso em: 1. fev. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 708, ação que fora proposta como Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 60 e convertida pelo ministro relator em ADPF. Requerentes: Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), Partido dos Trabalhadores (PT) e Rede Sustentabilidade (REDE). Advogados: Rafael de Alencar Araripe Carneiro (PSB), André Brandão Henrique Maimoni (PSOL), Eugênio José Guilherme de Aragão (PT), e Rafael Echeverria Lopes (REDE). Tribunal Pleno. Relator: Min. Roberto Barroso. Brasília, DF, 5 jun. 2020.

Disponível em:

<<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5951856>>. Acesso em: 1. fev. 2025.

### **AUTOS DA ADPF 708:**

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 708. Tribunal Pleno. Relator: Min. Roberto Barroso. Brasília, DF, 5 jun. 2020. Petição inicial. Disponível em:

<<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753154621&prcID=5951856#>>. Acesso em: 1. fev. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 708. Tribunal Pleno. Relator: Min. Roberto Barroso. Brasília, DF, 5 jun. 2020. Decisão monocrática do relator, 28 jun. 2020. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753141016&prcID=5930776&ad=s#>. Acesso em: 1. fev. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 708. Tribunal Pleno. Relator: Min. Roberto Barroso. Brasília, DF, 5 jun. 2020. Decisão monocrática do relator, 3. mai. 2021. Disponível em:

<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15346317388&ext=.pdf>. Acesso em: 1. fev. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Transcrição da audiência pública da ADPF 708, realizada em 21 e 22 set. 2020. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755350601&prcID=5951856#>. Acesso em: 1. fev. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 708. Tribunal Pleno. Relator: Min. Roberto Barroso. Brasília, DF, 5

jun. 2020. Pedido de ingresso do Instituto Alana como *amicus curiae*. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753244264&prcID=5951856#>. Acesso em: 1. fev. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 708. Tribunal Pleno. Relator: Min. Roberto Barroso. Brasília, DF, 5 jun. 2020. Pedido de ingresso do Laboratório do Observatório do Clima como *amicus curiae*. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753359802&prcID=5951856#>>. Acesso em: 1. fev. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 708. Tribunal Pleno. Relator: Min. Roberto Barroso. Brasília, DF, 5 jun. 2020. Pedido de ingresso da Frente Nacional de Prefeitos — FNP como *amicus curiae*. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753527774&prcID=5951856#>>. Acesso em: 1. fev. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 708. Tribunal Pleno. Relator: Min. Roberto Barroso. Brasília, DF, 5 jun. 2020. Pedido de ingresso da Conectas Direitos Humanos como *amicus curiae*. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754138778&prcID=5951856#>>. Acesso em: 1. fev. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 708. Tribunal Pleno. Relator: Min. Roberto Barroso. Brasília, DF, 5 jun. 2020. Pedido de ingresso da Associação Brasileira de Membros do Ministério do Meio Ambiente — ABRAMPA como *amicus curiae*. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755108238&prcID=5951856#>>. Acesso em: 1. fev. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 708. Tribunal Pleno. Relator: Min. Roberto Barroso. Brasília, DF, 5 jun. 2020. Despacho pela admissão do Observatório do Clima como *amicus curiae*. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754938515&prcID=5951856&ad=s#>>. Acesso em: 1. fev. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 708. Tribunal Pleno. Relator: Min. Roberto Barroso. Brasília, DF, 5 jun. 2020. Petição da Conectas Direitos Humanos, disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5951856>. Acesso em: 1. fev. 2025.

## Anexo 1 - Lista dos 120 casos inseridos na Plataforma de Litigância Climática no Brasil até 31 de outubro de 2024

Nº	Nome do caso	Ano
1	Ministério Público do Estado de São Paulo vs. Filipe Salles Oliveira e Alexandre Salles Oliveira (Queima da palha da cana-de-açúcar)	1996
2	IBAMA vs. Município de Pitimbu e outros (construção ilegal em APP)	2000
3	MPSP vs. Usina Mandu S.A. (Queima da Palha de Cana-de-Açúcar)	2009
4	Ministério Público do Estado de Mato Grosso vs. Nelson Noboru Yabuta (Dano ambiental moral coletivo)	2010
5	Ministério Público do Estado de São Paulo vs. KLM (Caso Companhias Aéreas)	2010
6	Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro vs. Município de Niterói (Estudo de Impacto de Vizinhança)	2013
7	ABRAGET vs. Estado do Rio de Janeiro (Decreto estadual que institui o Mecanismo de Compensação Energética)	2013
8	Ministério Público Federal vs. União Federal e outros (Avanço do mar e erosão costeira)	2014
9	Defensoria Pública do Estado de São Paulo vs. ITESP, Fundação Florestal e Estado de São Paulo (titulação de território quilombola e sobreposição com Unidade de Conservação)	2014
10	Ministério Público Federal vs. Rogério (Incêndio florestal)	2017
11	Ministério Público Federal vs. Estado de São Paulo, CETESB e IBAMA (Queima de Palha de Cana-de-Açúcar)	2017
12	Santo Antônio Energia S.A. vs. Estado de Rondônia (Multa administrativa por queimada ilegal)	2018
13	IBAMA vs. Silmar Gomes Moreira (depósito de madeira ilegal em Anapu e dano climático)	2018



<b>14</b>	IBAMA vs. Alto Norte Indústria, Comércio e Exportação de Madeiras Ltda. (depósito de madeira ilegal em Colniza e dano climático)	2018
<b>15</b>	IBAMA vs. Madelin Madeireira Linhares LTDA (Depósito de madeira ilegal em Rorainópolis e dano climático)	2018
<b>16</b>	IBAMA vs. Madeireira Madevi (Depósito de madeira ilegal em Santarém e dano climático)	2018
<b>17</b>	IBAMA vs. V. de Souza Brilhante EIRELI (Depósito ilegal de madeira em Porto Grande e dano climático)	2018
<b>18</b>	IBAMA vs. Gabriel Indústria e Comércio Madeiras EIRELI (depósito de madeira ilegal em Tailândia e dano climático)	2018
<b>19</b>	IBAMA vs. Seringal Indústria e Comércio de Madeiras EIRELI (depósito de madeira ilegal em Monicore e dano climático)	2019
<b>20</b>	IBAMA vs. Madeira Nova Aliança (Depósito ilegal de madeira em Placas e dano climático)	2019
<b>21</b>	IBAMA vs. Indústria, Comércio, Importação e Exportação de Madeiras Floresta Verde Ltda. (depósito de madeira serrada em Itaituba e dano climático)	2019
<b>22</b>	IBAMA vs. Siderúrgica São Luiz Ltda., Geraldo Magela Martins e GMM Participações Societárias Ltda. (Carvão de origem irregular)	2019
<b>23</b>	Fabiano Contarato, Randolph Rodrigues e Joenia Batista vs. Ricardo Salles (Denúncia contra Ricardo Salles por crime de responsabilidade)	2019
<b>24</b>	ADO 54 (Desmatamento na Amazônia)	2019
<b>25</b>	Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul vs. Estado do Rio Grande do Sul e FEPAM (Polo Carboquímico)	2019
<b>26</b>	Associação Arayara de Educação e Cultura e outros vs. FUNAI, Copelmi Mineração Ltda. e FEPAM (Projeto Mina Guaíba e comunidades indígenas afetadas)	2019
<b>27</b>	Associação Arayara de Educação e Cultura e Colônia de Pescadores Z-5 vs. Copelmi Mineração Ltda. e FEPAM (Projeto Mina Guaíba e comunidades atingidas)	2019



<b>28</b>	Ministério Público Federal vs. União Federal (Zoneamento da Cana de Açúcar)	2019
<b>29</b>	Ministério Público Federal vs. União Federal e outros (Hotspots de desmatamento na Amazônia)	2020
<b>30</b>	Ministério Público Federal, SOS Mata Atlântica e ABRAMPA vs. União Federal (Despacho 4.410/2020 do MMA e legislação especial da Mata Atlântica)	2020
<b>31</b>	Ministério Público Federal e Ministério Público do Estado do Paraná vs. IBAMA e Instituto Água e Terra (Mata Atlântica e Código Florestal)	2020
<b>32</b>	ADO 59 (Fundo Amazônia)	2020
<b>33</b>	ISA, ABRAMPA e Greenpeace Brasil vs. IBAMA e União Federal (Exportação de madeira sem fiscalização)	2020
<b>34</b>	ADPF 708 (Fundo Clima)	2020
<b>35</b>	Ministério Público Federal vs. Ricardo Salles e União Federal (Ação de Improbidade Administrativa)	2020
<b>36</b>	Clara Leonel Ramos e Bruno de Almeida de Lima vs. Estado de São Paulo (Famílias pelo Clima e Programa IncentivAuto)	2020
<b>37</b>	IBAMA vs. Espólio de Celestino Alecio e outros (Desmatamento e dano climático em Ulianópolis)	2020
<b>38</b>	ADPF 746 (Queimadas no Pantanal e na Floresta Amazônica)	2020
<b>39</b>	Associação Arayara de Educação e Cultura vs. Copelmi Mineração Ltda. e FEPAM (Projeto Mina Guaíba e riscos hidrológicos)	2020
<b>40</b>	ADPF 749 (Revogação das Resoluções CONAMA)	2020
<b>41</b>	IEA vs. União Federal (Desmatamento e direito fundamental à estabilidade climática)	2020
<b>42</b>	ADPF 755 (Processo sancionador ambiental federal)	2020
<b>43</b>	Estado de Rondônia e Ministério Público do Estado de Rondônia vs. invasores do Parque Estadual de Guajará-Mirim e sua Zona de Amortecimento (ocupação ilegal do Parque Estadual de Guajará-Mirim)	2020

<b>44</b>	Biostratum Distribuidora de Combustíveis S.A. vs. União Federal (Aquisição de CBios)	2020
<b>45</b>	BRASILCOM vs. Ministro de Minas e Energia (Mandado de Segurança e CBios)	2020
<b>46</b>	Flexpetro Distribuidora de Derivados de Petróleo Ltda. vs. ANP e União Federal (Aquisição de CBios)	2020
<b>47</b>	ADPF 760 (PPCDAm e emergência climática)	2020
<b>48</b>	ADI estadual 0007238-31.2021.8.21.7000 (Plano Diretor de Eldorado do Sul)	2021
<b>49</b>	ADPF 814 (Mudança de composição do Fundo Clima e destinação de recursos)	2021
<b>50</b>	Paulo Ricardo de Brito Santos e outros vs. Ricardo Salles, Ernesto Araújo e União Federal (Jovens contra a pedalada climática)	2021
<b>51</b>	Ministério Público Federal e INCRA vs. Dauro Parreira de Rezende (Desmatamento e dano climático no PAE Antimary)	2021
<b>52</b>	ADI estadual 0804739-62.2021.8.22.0000 (Reserva Extrativista Jaci-Paraná e Parque Estadual de Guajará-Mirim)	2021
<b>53</b>	ONG Costa Legal e outros vs. Município de Florianópolis e outros (Governança ambiental para a Lagoa da Conceição)	2021
<b>54</b>	AGAPAN e outros vs. IBAMA e outros (Construção da Usina Termelétrica Nova Seival)	2021
<b>55</b>	Ministério Público Federal vs. Loacir Maria da Conceição (Desmatamento e dano climático no PAE Antimary)	2021
<b>56</b>	Ministério Público Federal vs. Carlos Eduardo de Oliveira Lima (Desmatamento e dano climático no PAE Antimary)	2021
<b>57</b>	ADPF 857 (Queimadas no Pantanal)	2021
<b>58</b>	Ministério Público Federal vs. Paulo de Lima Paulo (Desmatamento e dano climático no PAE Antimary)	2021
<b>59</b>	Ministério Público Federal vs. Clair Cunha da Silva (Desmatamento e dano climático no PAE Antimary)	2021
<b>60</b>	ADI 6932 (Privatização da Eletrobras)	2021



<b>61</b>	Carbonext Tecnologia em Soluções Ambientais Ltda. vs. Amazon Imóveis (Mercado de carbono voluntário)	2021
<b>62</b>	Ministério Público Federal vs. Jorginei Anjos Batista (Desmatamento e dano climático no PAE Antimary)	2021
<b>63</b>	Ministério Público Federal vs. Roges Pereira Sales (Desmatamento e dano climático no PAE Antimary)	2021
<b>64</b>	Ministério Público Federal vs. Degmar Serrath de Menezes Caetano (Desmatamento e dano climático no PAE Antimary)	2021
<b>65</b>	Ministério Público Federal vs. Josafá de Moura Cunha (Desmatamento e dano climático no PAE Antimary)	2021
<b>66</b>	Ministério Público Federal vs. José Barbosa de Araújo (Desmatamento e dano climático no PAE Antimary)	2021
<b>67</b>	Ministério Público Federal vs. Érico Batista de Souza (Desmatamento e dano climático no PAE Antimary)	2021
<b>68</b>	Ministério Público Federal vs. Istefania Ferreira da Silva (Desmatamento e dano climático no PAE Antimary)	2021
<b>69</b>	Ministério Público Federal vs. Sarah Ketley Muniz Almeida (Desmatamento e dano climático no PAE Antimary)	2021
<b>70</b>	Ministério Público Federal vs. Tauane Camurça do Vale (Desmatamento e dano climático no PAE Antimary)	2021
<b>71</b>	Ministério Público Federal vs. Silvane de Souza Mendes (Desmatamento e dano climático no PAE Antimary)	2021
<b>72</b>	Ministério Público Federal vs. Joel de Souza (Desmatamento e dano climático no PAE Antimary)	2021
<b>73</b>	Ministério Público Federal vs. José Silva (Desmatamento e dano climático no PAE Antimary)	2021
<b>74</b>	Ministério Público Federal vs. Nilma Félix (Desmatamento e dano climático no PAE Antimary)	2021
<b>75</b>	Ministério Público Federal vs. Ana Paula Moura de Souza (Desmatamento e dano climático no PAE Antimary)	2021
<b>76</b>	Ministério Público Federal vs. Daniel Matias (Desmatamento e dano climático no PAE Antimary)	2021



<b>77</b>	Ministério Público Federal vs. Cleide Guimarães Machado (Desmatamento e dano climático no PAE Antimary)	2021
<b>78</b>	Ministério Público Federal vs. Nilton Oliveira da Silva (Desmatamento e dano climático no PAE Antimary)	2021
<b>79</b>	Observatório do Clima vs. Ministério do Meio Ambiente e União Federal (Atualização do Plano Nacional sobre Mudança do Clima)	2021
<b>80</b>	Ministério Público do Estado de Goiás vs. Estado de Goiás (Política pública estadual de controle da qualidade do ar)	2021
<b>81</b>	Clara Leonel Ramos e outros vs. Estado de São Paulo, João Doria e Henrique Meirelles (Famílias pelo Clima e Fridays for Future em razão do Programa IncentivAuto)	2021
<b>82</b>	AMOREMA e AMORETGRAP vs. Sustainable Carbon e outros (Créditos de carbono e Reservas Extrativistas)	2021
<b>83</b>	Lucas Martins e Paulo Henrique Nagelstein vs. Presidente da República, Ministro de Estado de Minas e Energia e União Federal (Redução do percentual de mistura de biodiesel ao diesel fóssil)	2022
<b>84</b>	ADPF 934 (Desmatamento no Cerrado)	2022
<b>85</b>	Ministério Público Federal vs. INEA e Karpowership Brasil Energia Ltda. (Linhas de transmissão e UTE na Baía de Sepetiba)	2022
<b>86</b>	Duda Salabert Rosa vs. estado de Minas Gerais e Taquaril Mineração S.A. (Complexo Minerário de Serra do Taquaril)	2022
<b>87</b>	ADI 7095 (Complexo Termelétrico Jorge Lacerda)	2022
<b>88</b>	ADI 7146 (Regime de proteção de APPs em áreas urbanas)	2022
<b>89</b>	Instituto Saúde e Sustentabilidade vs. União Federal e outros (Emissão de poluentes por veículos automotores)	2022
<b>90</b>	Conectas Direitos Humanos vs. BNDES e BNDESPAR (Avaliação de riscos climáticos em investimentos públicos)	2022
<b>91</b>	Instituto Internacional Arayara de Educação e Cultura vs. ANEEL e União Federal (Leilão termelétricas a gás)	2022



<b>92</b>	IEA e Ministério Público Federal (MPF) vs. União Federal, IBAMA e ICMBio (RESEx Chico Mendes)	2022
<b>93</b>	Instituto Internacional Arayara de Educação e Cultura vs. IBAMA e outros (instalação de complexo termelétrico em Macaé)	2022
<b>94</b>	Instituto Arayara vs. ANP e União Federal (1º ciclo de oferta permanente de concessão de petróleo na bacia de Santos e de Campos)	2022
<b>95</b>	ADI 7332 (Política de “transição energética justa” do Estado de Santa Catarina)	2023
<b>96</b>	Instituto Verdeluz, Conselho Indígena do Povo Anacé de Japiman e Associação Indígena do Povo Anacé da Aldeia Planalto Cauipe vs. Portocem Geração de Energia S.A. e outros (Instalação de termoelétrica no Complexo Industrial e Portuário do Pecém)	2023
<b>97</b>	Defensoria Pública do Estado do Pará vs. Associação dos Ribeirinhos e Moradores e outros (Projeto 2620 de créditos de carbono e “grilagem de carbono florestal”)	2023
<b>98</b>	Defensoria Pública do Estado do Pará vs. RMDLT Property Group e outros (Projeto 997 de créditos de carbono e “grilagem de carbono florestal”)	2023
<b>99</b>	Defensoria Pública do Estado do Pará vs. Floyd Promoção e Representação LTDA e outros (Projeto 981 de créditos de carbono e “grilagem de carbono florestal”)	2023
<b>100</b>	Defensoria Pública do Estado do Pará vs. Brazil AGFOR LLC e outros (Projeto 2252 de créditos de carbono e “grilagem de carbono florestal”)	2023
<b>101</b>	Instituto Preservar, AGAPAN e Núcleo Amigos da Terra vs. União Federal e outros (Emergência climática no estado do Rio Grande do Sul)	2023
<b>102</b>	ADI 7438 (proteção ambiental do Cerrado)	2023
<b>103</b>	IBAMA vs. Minerva Ribeiro de Barros e Genesisagro S/A (Desmatamento ilegal no Cerrado)	2023
<b>104</b>	IBAMA vs. Brandão e Jovino (Desmatamento ilegal no Cerrado)	2023



<b>105</b>	IBAMA vs. Dirceu Kruger (Desmatamento ilegal na Amazônia e dano climático)	2023
<b>106</b>	Instituto Arayara vs. ANP e outros (4º ciclo de oferta permanente de concessão de petróleo em Montes Submarinos)	2023
<b>107</b>	Instituto Arayara vs. ANP e União Federal (Produção Antecipada de Provas sobre leilões de óleo e gás)	2023
<b>108</b>	Instituto Arayara vs. ANP, União Federal e 3R RNCE S.A. (4º ciclo de oferta permanente de concessão de petróleo na Bacia Sergipe-Alagoas e Potiguar)	2023
<b>109</b>	Instituto Arayara vs. ANP e outros (4º ciclo de oferta permanente de concessão de petróleo e áreas protegidas na Bacia do Amazonas)	2023
<b>110</b>	ADI 7582 (Lei do Genocídio Indígena)	2023
<b>111</b>	Instituto Arayara, Associação dos Agricultores e Agricultoras Remanescentes de Quilombo de Córrego de Ubaranas e ARQCSAD vs. ANP e União (4º ciclo de oferta permanente de concessão de petróleo na Bacia Sedimentar de Espírito Santo - Mucuri e Sergipe-Alagoas)	2023
<b>112</b>	Instituto Arayara, APIB e Terra Indígena Rio dos Pardos Aldeia Kupli vs. ANP, IBAMA, União Federal e outros (4º ciclo de oferta permanente de concessão e terras indígenas afetadas)	2023
<b>113</b>	Observatório do Clima vs. IBAMA e Departamento Nacional de Infraestrutura e Transporte (Licenciamento da Rodovia BR-319)	2024
<b>114</b>	ADI 7596 (RenovaBio e interferência indevida na atividade econômica)	2024
<b>115</b>	ADI 7617 (RenovaBio)	2024
<b>116</b>	Ministério Público Federal vs. Gilvan Souza e José dos Santos (Desmatamento e dano climático no PAE Antimary)	2024
<b>117</b>	Ministério Público Federal e ANAB v. União e outros (Litígio estrutural sobre desastre climático no RS)	2024
<b>118</b>	Instituto Arayara v. Estado do Rio Grande do Sul (Transição energética justa no RS)	2024



<b>119</b>	Instituto Arayara vs. Copel, Instituto Água e Terra e outros (UTE Figueira)	2024
<b>120</b>	ICMBio vs. Sandra Silveira e outros (Desmatamento e dano climático na Floresta Nacional Jamanxim)	2024



04/07/2022

PLENÁRIO

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

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

***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.<sup>a</sup> Min.<sup>a</sup> Rosa Weber (sobre a mesma problemática no Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA); ADPF 651, Rel.<sup>a</sup> Min.<sup>a</sup> 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**

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

**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. Confira-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<sup>a</sup>. Min<sup>a</sup>. Rosa Weber (sobre a mesma problemática no Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA); ADPF 651, Rel<sup>a</sup>. Min<sup>a</sup>. 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 km<sup>2</sup>, 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 km<sup>2</sup>, quase três vezes a meta prevista nos Decretos n<sup>os</sup> 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 km<sup>2</sup>, 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 km<sup>2</sup>, 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<sup>a</sup>. Min<sup>a</sup>. Rosa Weber, monocrática (relacionada ao Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA); ADPF 651, Rel<sup>a</sup>. Min<sup>a</sup>. 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**

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

**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 1,5º C.

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 vênia 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**

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

**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.<sup>1</sup>

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.<sup>2</sup>

**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