

## LITIGÂNCIA CLIMÁTICA NO BRASIL: CONQUISTAS E PERSPECTIVAS A PARTIR DO JULGAMENTO DO CASO FUNDO CLIMA

### CLIMATE LITIGATION IN BRAZIL: ACHIEVEMENTS AND PERSPECTIVES BASED ON THE JUDGEMENT OF THE “CLIMATE FUND CASE”

Recebido em 28.2.2023 • Aprovado em 10.7.2023

.....  
**Rafael de Alencar Araripe Carneiro**

#### RESUMO

O artigo analisa as teses jurídicas firmadas pela Corte Constitucional brasileira – Supremo Tribunal Federal (STF) – no julgamento da ADPF n. 708 (caso Fundo Clima). Nesse contexto, é feita uma análise da jurisprudência do tribunal sobre o caráter de supralegalidade dos tratados internacionais de direitos humanos ratificados – categoria em que se insere o direito ao meio ambiente sustentável – e são apresentadas impressões sobre o futuro do contencioso climático no Brasil a partir do julgamento do caso Fundo Clima.

**Palavras-chave:** Fundo Clima. STF. Contencioso climático. Tratados internacionais. Direitos Humanos. Supralegalidade.

#### ABSTRACT

*The article analyzes the legal theses made by the highest organ of the Brazilian Judiciary – the Supreme Federal Court (STF) – in the judgment of ADPF n. 708 (“Climate Fund Case”). It was made an analysis of the jurisprudence about the character of supra-legality from ratified international human rights treaties, a category in which the right to a sustainable environment is inserted. The article also presents the main impressions on the future of climate litigation in Brazil based on the “Climate Fund Case” judgement.*

**Keywords:** Climate Fund. Supreme Federal Court. Climate litigation. International treaties. Human rights. Supralegality.

#### INTRODUÇÃO

Em 2022, o Tribunal Constitucional brasileiro – Supremo Tribunal Federal (STF) – julgou um dos casos mais importantes de sua história no âmbito contencioso climático. Esse ramo jurídico estuda a possibilidade de intervenção do Poder Judiciário na construção e implementação de políticas públicas embasadas e efetivas na mitigação dos

efeitos das mudanças climáticas, em especial diante de situações nas quais se constata a ausência de comprometimento do Poder Público com a matéria.

Em uma das ações incluídas naquela que ficou conhecida como “pauta verde”, a corte analisou controvérsia trazida na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 708 a respeito do funcionamento do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (FNMC). O Fundo Clima é um fundo estatal criado em 2009 pela Lei n. 12.114 e vinculado ao Ministério do Meio Ambiente (MMA). O fundo funciona como um dos pilares da Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) e tem por finalidade garantir a aplicação de recursos em projetos inovadores e estudos que visem a reduzir efeitos e combater potenciais causas das mudanças climáticas.

Para consecução dos objetivos previstos em lei, o Fundo Clima conta com subprogramas de fomento ao desenvolvimento e pesquisa sobre cidades sustentáveis, energias renováveis, preservação de florestas nativas e equipamentos eficientes, além de buscar o aprimoramento de políticas de resíduos sólidos, mobilidade urbana, uso de carvão vegetal, redução da emissão de carbono e outros gases poluentes.

Conforme dispõe o art. 3º da Lei n. 12.114/2009, a fonte de financiamento do fundo é composta por receitas provenientes da (I) participação especial dos estados da Federação na exploração de petróleo e gás natural; (II) dotações consignadas na Lei Orçamentária; (III) doações e empréstimos realizados por entidades e instituições financeiras nacionais e internacionais; e (IV) reversão dos fundos anuais não aplicados.

Diante da inércia em adotar medidas concretas para utilizar os recursos do fundo observada nos atos do Poder Executivo federal à época, partidos políticos de oposição apresentaram a ADPF n. 708 em junho de 2020. Na petição inicial dirigida à Suprema Corte, os partidos autores apontaram uma série de ações e omissões do governo que resultavam no represamento de valores próximos a um bilhão e meio de reais<sup>1</sup> no Fundo Clima, sem qualquer expectativa de aplicação.

Os autores destacaram que não havia sido lançada nenhuma chamada pública para o financiamento de novos estudos e projetos desde o início da gestão administrativa em 2019. Demonstrou-se, ainda, a intensificação do processo de desestruturação dos órgãos ambientais federais, o esvaziamento de competências e atribuições do MMA, os cortes orçamentários e de contingenciamento de recursos voltados à proteção da política ambiental, o apontamento de gestores sem afinidade com a área para liderar cargos importantes, bem como a proliferação de um discurso governamental manifestamente avesso ao reconhecimento de que as atividades humanas são aptas a influir nos índices climáticos.

Antes de levar o caso para a deliberação do tribunal, o relator do caso, ministro Luís Roberto Barroso, convocou audiência pública, que foi realizada em setembro de 2020.

1 Aproximadamente 270 milhões de euros em valores atuais (2023). Cf.: Demonstrativo de Movimentação Financeira – FNMC – BNDES. Disponível em: <https://tinyurl.com/bdf82hnt>. Acesso em: 10 jan. 2023.

A sessão funciona como um instrumento processual de democracia participativa em que se permite que o tribunal escute autoridades públicas, especialistas, acadêmicos e atores do terceiro setor a fim de colher subsídios e encontrar soluções viáveis para a construção do processo decisório.

No caso do Fundo Clima, a audiência pública contou com a participação de inúmeros investigadores nacionais e internacionais, representantes de populações indígenas, do Programa Ambiental das Nações Unidas (UNEP), além do Relator Especial de Direitos Humanos e Meio Ambiente do Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos.

Em julho de 2022, ocorreu o julgamento definitivo da ação. O Plenário do STF, por dez votos a um, declarou inconstitucional a omissão do governo federal no funcionamento do Fundo Clima e assentou ser obrigatória a utilização efetiva de seus recursos, sem possibilidade de contingenciamento. O resultado do julgamento foi enfaticamente celebrado pelas entidades nacionais e internacionais que atuam contra as mudanças climáticas.

Este artigo detalhará a relevância política, econômica e social do julgamento, as principais teses jurídicas nele fixadas e, a partir daí, apresentará impressões sobre os efeitos prospectivos para o contencioso climático no Brasil.

O objetivo deste estudo é realizar uma análise de caso da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 708, a qual discute o funcionamento do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (FNMC) no contexto das políticas públicas voltadas para a mitigação e adaptação às mudanças climáticas. Para tanto, este artigo propõe-se a investigar os principais aspectos jurídicos analisados na ADPF do FNMC, com o intuito de compreender os desafios e oportunidades para a efetivação das ações de enfrentamento às mudanças climáticas no Brasil.

A metodologia adotada consiste em uma revisão documental dos autos da ADPF n. 708, especialmente das teses fixadas no julgado. Os resultados esperados contribuirão para a compreensão do FNMC e para a discussão sobre a efetividade e força normativa das políticas públicas de mudanças climáticas no País, bem como dos efeitos no contencioso climático brasileiro.

## **1 A RELEVÂNCIA AMBIENTAL, ECONÔMICA E POLÍTICO-INTERNACIONAL DO CASO**

É fato inconteste que vivemos uma emergência climática. De acordo com o relatório mais recente do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC), da Organização das Nações Unidas (ONU), a temperatura do planeta aumentou cerca de 1,1°C desde a era pré-industrial (IPCC, 2022). O mencionado estudo adverte para cenários de crise social se mantido o modelo atual de interação humana com o meio ambiente. Com efeito, mesmo que conservadas as ações e políticas públicas de mitigação de riscos que têm levado a mudanças climáticas moderadas, as populações

vulneráveis poderão ficar expostas ao deterioramento dos seus meios de subsistência, o que ensejará crises humanitárias, em especial o deslocamento e migrações forçadas, com conseqüente aumento da violência e dos conflitos armados em diversas regiões.

Já quando se analisam os cenários em que a alteração climática ocorreu de forma mais frequente e extrema, moldando as tendências climáticas por períodos de longo prazo, verificou-se que algumas espécies e ecossistemas alcançaram pontos de inflexão (não retorno) que estão além de sua capacidade ecológica e evolucionária de recuperação e adaptação, provocando mudanças abruptas e potencialmente irreversíveis. Nesse sentido, o IPCC demonstra que aproximadamente metade da população mundial já sofre, por pelo menos um mês ao ano, com a escassez severa de água devida a fatores também climáticos, agravados por políticas nacionais de má gestão dos recursos hídricos. Ademais, aponta-se que, especialmente nos países de baixa renda, a elevação da temperatura afetou negativamente a agricultura, a produção de energia e aumentou a incidência de doenças.

O relatório apresenta ainda estudos de caso na região amazônica que evidenciam que o desmatamento e os incêndios, muitas vezes com potencial transfronteiriço, têm provocado um efeito cascata que culmina na perda sistêmica da cultura selvagem e da biodiversidade, além de expor as populações mais pobres, indígenas, comunidades tradicionais e pequenos agricultores à poluição do ar, problemas respiratórios e doenças. Assim, aponta-se que a capacidade relativamente menor de retenção da umidade durante a seca nas florestas tropicais amazônicas pode elevar o risco de mortalidade das árvores. Tal fator, combinado à elevação do calor provocado pelas alterações climáticas e ao uso de fogo para o desmatamento, reduz a evapotranspiração e potencializa a morte florestal. Desse modo, estima-se que um aumento de temperatura de 4°C a 5°C acima do período pré-industrial poderia acarretar na redução de até um terço da floresta amazônica, gerando um ponto irreversível de inflexão que transformaria o atual bioma em savana.

Nesse contexto, o julgamento da ADPF n. 708 apresentou-se como um *leading case* para a interpretação de princípios e normas a respeito do meio ambiente que devem guiar o combate à preocupante realidade climática brasileira e mundial.

Além da relevância sob o prisma ambiental, o julgamento do caso Fundo Clima também apresentou grande importância na perspectiva econômica. De fato, tinha-se, em dezembro de 2021, um volume de R\$ 1,38 bilhão em recursos sem aplicação por exclusiva inação do Poder Público brasileiro em dar efetiva destinação aos investimentos privados aportados no Fundo Clima, dos quais mais de R\$ 697 milhões já se encontravam plenamente disponíveis para uso via Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Do ponto de vista da política internacional, o governo do ex-presidente Jair Bolsonaro, iniciado em 2019, enfrentava a oposição de diversos líderes políticos globais e ecologistas, que o acusavam de não cumprir as regras sanitárias e de boas práticas ambientais. Vários países que compõem o bloco europeu, por exemplo, apontavam críticas a projetos ambientais em tramitação no parlamento brasileiro, tais como os que versam sobre

a flexibilização do uso de agrotóxicos (Projeto de Lei n. 6.299/2002) e que autorizam a exploração de recursos hídricos, orgânicos e a mineração em terras indígenas (PL n. 191/2020) (Acordo [...], 2022).

Assim, a paralisação do Fundo Clima acabou reforçando as vozes que defendiam a suspensão dos acordos econômicos e de livre comércio com o Brasil, com destaque para o acordo firmado em 2019 entre Mercosul e União Europeia, que pode criar uma zona de livre comércio que integrará mais de 700 milhões de pessoas, com potencial de investimentos de cerca de US\$ 87,5 bilhões na economia brasileira no período de 15 anos (Fernandes, 2019).

No ponto, cabe destacar que outros fundos ambientais brasileiros também foram afetados pela imagem internacional negativa construída em relação à política climática, como é o caso do Fundo Amazônia, que já recebeu mais de R\$ 3,4 bilhões em doações aplicados em cerca de 102 projetos (Fundo Amazônia, 2022). Tecendo críticas à gestão ambiental do governo brasileiro, a Noruega, principal doadora desse fundo, suspendeu o envio de R\$ 133 milhões em 2019. O mesmo foi feito pela Alemanha, que desistiu da doação de R\$ 155 milhões (Noruega [...], 2019).

Por esses diferentes aspectos, o julgamento da ação sobre o Fundo Clima recebeu atenção especial dos veículos de imprensa, sociedade civil e comunidade internacional. As principais conclusões jurídicas da decisão são apresentadas a seguir.

## **2 O STATUS CONSTITUCIONAL DOS TRATADOS INTERNACIONAIS SOBRE MEIO AMBIENTE**

A primeira controvérsia surgida no julgamento da ADPF n. 708 foi a respeito do caráter supralegal dos tratados internacionais sobre meio ambiente em relação à legislação nacional. No âmbito do direito internacional, são duas as principais correntes teóricas que estudam o sistema de compatibilização entre os tratados internacionais ratificados pelos países signatários com as respectivas normas internas.

A primeira, a corrente monista, fundamenta-se na ideia de que há apenas um sistema jurídico constituído por dois ramos, o do direito interno e o do direito internacional, e um sistema deriva do outro. A partir do momento em que um Estado-nação ratifica um tratado de direito internacional, as normas externas automaticamente incorporam-se às internas e passam a constituir um ordenamento jurídico único. Entende-se, assim, que é desnecessária a criação de lei para recepcioná-lo ou a transformação dos dispositivos legais internos já existentes que versam sobre o objeto desse mesmo tratado (Mazzuoli, 2020, p. 107).

A teoria monista preconiza que eventuais conflitos normativos devem ser solucionados pela hierarquia normativa estabelecida pela constituição do respectivo Estado. Ou seja, caso se entenda que o direito internacional é preponderante sobre o nacional, o tratado internacional prevalece; do contrário, prevalecem os atos normativos internos.

A segunda corrente doutrinária, denominada dualista, entende que o ordenamento jurídico interno e o externo são distintos e não se confundem. Isto é, enquanto as normas internas tratam das relações entre pessoas jurídicas e físicas ou entre o Estado e a sua própria população, o direito internacional compõe um outro sistema contíguo que estabelece as relações entre os Estados-nações e seus atores frente a outros Estados-nações e agentes externos (Mazzuoli, 2020, p. 100).

Desse modo, para a corrente dualista não há que se falar em conflitos normativos (antinomias), visto que se trata, em verdade, de normas paralelas. Ademais, para que uma norma de direito internacional seja incorporada ao sistema jurídico de um Estado e possua eficácia cogente, ela deve ser incorporada por meio de um procedimento legislativo que a transforme em lei nacional. As críticas que se fazem a essa teoria é que os costumes de direito internacional público são diariamente aplicados pelos tribunais e não dependem de ato legislativo de incorporação.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou-se, há algum tempo, pela admissão da teoria dualista moderada no Brasil. O primeiro precedente paradigmático a esse respeito foi no julgamento do Recurso Extraordinário (RE) n. 80.004 (Brasil, 1977), em que a Suprema Corte estabeleceu que, havendo antinomia entre a lei interna e os tratados internacionais, deve prevalecer o critério cronológico pautado pela máxima de que a *lex posterior derogat priori*.

Em síntese, o caso versava sobre um conflito entre o Tratado de Genebra (Lei Uniforme de Genebra sobre as letras de câmbio e notas promissórias) e o superveniente Decreto-lei n. 427/1969. O decreto previa que a ausência de registro da nota promissória caracterizava a nulidade do título. O mesmo não era admitido como causa de nulidade pelo Tratado de Genebra. O STF posicionou-se no sentido de que a lei posterior (decreto) predomina sobre a anterior (Tratado) (Magalhães, 1975/1979, p. 56).

O segundo caso emblemático na jurisprudência do STF diz respeito ao julgamento do RE n. 466.343 (Brasil, 2009b), o qual versou sobre a possibilidade de prisão do depositário infiel. De um lado, o art. 5º, LXVII, da Constituição Federal (CF) prevê a possibilidade de prisão civil por inadimplemento dos contratos de alienação fiduciária em garantia. A prisão, nessas hipóteses, era regulamentada pela legislação infraconstitucional civil e processual. De outro lado, o art. 7.7 do Pacto de San José da Costa Rica, que versa sobre direitos humanos, estipula que a prisão por dívida só pode ser decretada quando se tratar de hipótese de inadimplemento de obrigação alimentar. Há, portanto, clara antinomia entre a previsão constitucional e aquela constante em tratado internacional de direitos humanos.

Para resolver o impasse, o STF editou a Súmula Vinculante n. 25 – enunciado de jurisprudência constitucional com eficácia *erga omnes* e efeito vinculante às demais instâncias judiciais –, por meio da qual reconheceu ser inconstitucional a prisão civil do depositário infiel. Como as legislações civil e processual civil possuem caráter infraconstitucional, o tribunal entendeu que elas são dotadas de grau hierárquico

inferior ao do tratado, ao qual se conferiu o caráter de supralegalidade (Maués, 2013, p. 219). O referido precedente sedimentou o entendimento de que os tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil é signatário possuem estatura supralegal, ainda que ratificados por decreto legislativo. Isso implica dizer que tais tratados se inserem no ordenamento jurídico brasileiro com grau hierárquico superior ao das leis ordinárias e inferior ao do texto constitucional. A corte ressaltou que a compatibilidade da lei infraconstitucional com os tratados pode ser objeto do que se denominou “controle de convencionalidade”.

Sobre o tema, há que se registrar ainda que foi promulgada a Emenda Constitucional n. 45/2004. Nela se estabelece que, a partir de sua publicação, todos os tratados de direitos humanos que forem aprovados em cada casa do parlamento brasileiro, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais. Desse modo, se houver antinomia entre as leis e os tratados internacionais aprovados nessas condições, as leis poderão ser revogadas através de controle de constitucionalidade.

Em resumo, o que se constata com base nessa evolução é que há três possibilidades de incorporação dos tratados internacionais ao ordenamento jurídico interno: (I) tratados de direitos humanos ratificados sob o rito da Emenda Constitucional n. 45/2004 possuem estatura constitucional; (II) tratados de direitos humanos ratificados antes da Emenda Constitucional n. 45/2004 ou após essa emenda, porém sob rito diferente do de emenda constitucional, possuem caráter supralegal e, portanto, são superiores às leis e inferiores à Constituição; e, finalmente, (III) tratados que não versam sobre direitos humanos são integrados com o *status* de lei infraconstitucional e estão sujeitos ao controle de constitucionalidade, convencionalidade e demais normas de interpretação do direito, tais quais os princípios da especialidade e da posterioridade (Capez, 2021).

Não havia, porém, nenhum precedente sobre a aplicação dos tratados internacionais a respeito de mudanças climáticas. Essa breve retrospectiva histórica nos auxilia, portanto, a compreender a magnitude da decisão proferida no julgamento do caso Fundo Clima. Isso porque o Supremo Tribunal Federal fixou o entendimento de que tratados internacionais sobre matéria ambiental constituem espécie do gênero tratados de direito humanos e desfrutam, por essa razão, de *status* supranacional. Dessa forma, se ratificados sob o rito da Emenda Constitucional n. 45/2004, os tratados internacionais sobre matéria ambiental possuem estatura constitucional; se ratificados antes da Emenda Constitucional n. 45/2004 ou por decreto legislativo, possuem caráter supralegal e, portanto, são igualmente superiores às leis.

Ao adotar essa substancial fundamentação, o STF estabeleceu importante degrau para a institucionalização dos compromissos com a política de proteção ambiental como políticas de Estado, visto que a supralegalidade dos tratados internacionais sobre o meio ambiente confere maior estabilidade para esses normativos e dificulta mudanças legislativas ou decretos repentinos, ao sabor de vertentes políticas passageiras.

### 3 O DESCUMPRIMENTO DOS TRATADOS INTERNACIONAIS PELO BRASIL

Após fixar o caráter supralegal dos tratados internacionais sobre meio ambiente, a Corte Constitucional brasileira debruçou-se sobre as convenções a respeito da questão climática ratificadas pelo Brasil. Assim, realizou-se que o País é signatário (I) da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre o Clima (1994), que estabeleceu princípios abrangentes, obrigações de caráter geral e processos de negociação; (II) do Protocolo de Kyoto (1997), que instituiu metas específicas de redução da emissão de gases de efeito estufa para 36 países industrializados e a União Europeia; bem como (III) do Acordo de Paris (2016)<sup>2</sup>, que previu que cada país apresentaria, voluntariamente, sua "contribuição nacionalmente determinada".

Além disso, há que se registrar que o Brasil assumiu voluntariamente diversos compromissos, entre eles o de reduzir a emissão de gases de efeito estufa (GEEs) entre 36,1% e 38,9%, bem como o de reduzir a taxa anual de desmatamento para um patamar máximo de 3,925 km<sup>2</sup>, entre 2009 e 2020 (vide art. 12 da Lei n. 12.187/2009 c/c art. 19, § 1º, I, do Decreto n. 9.578/2018). Com o Protocolo de Paris, o Brasil se comprometeu, mais uma vez, em relação ao nível de 2005, a reduzir a emissão de GEEs em 37% até o ano de 2025, e em 43% até 2030.

No entanto, a série histórica registrada pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) demonstra que o Poder Público brasileiro não vinha cumprindo os compromissos internacionais assumidos. De fato, verificou-se que, nos três primeiros anos do governo Bolsonaro, a média de desmatamento anual da Amazônia Legal deu um salto para 11.339 km<sup>2</sup>. O painel do INPE aponta que, apenas no ano de 2021, uma área de 13.038 km<sup>2</sup> foi desmatada, sendo a maior desde 2007. Extrapolou-se, assim, em mais de 3 vezes, a meta de 3,925km<sup>2</sup> estipulada pelo Decreto n. 9.578/2018, e houve um enorme retrocesso em relação à média de desmatamento anual entre os anos 2011 e 2014 (5.473 km<sup>2</sup>) e durante o período compreendido entre 2015 e 2018 (média de desmatamento anual de 7.145 km<sup>2</sup>). Já em 2022, identificou-se o maior índice de desmatamento desde a implementação do sistema de fiscalização "Deter", disponibilizado pelo INPE (Prodes, 2022).

Como ponto de destaque, tem-se a constatação de que os índices de emissões de gases estufa no Brasil estão íntima e gravemente relacionados ao avanço do desmatamento no bioma amazônico. É o que demonstra o relatório do Sistema de Estimativas de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa (SEEG), iniciativa da organização Observatório do Clima, que compila e analisa dados sobre emissões no Brasil. A partir da série histórica verificada entre 1970 e 2021 (Potenza, 2021), apurou-se que mais de 90% das emissões brutas de gases estufa no País são decorrentes de alterações de uso da terra, que, segundo o relatório, "em sua maioria consistem no desmatamento do bioma Amazônia, que concentra 78,4% das emissões brutas do setor em 2020", o que

2 O Acordo de Paris foi aprovado pelo Congresso Nacional brasileiro por meio do Decreto Legislativo n. 140, de 16 de agosto de 2016, e promulgado pela Presidência da República por meio do Decreto n. 9.073, de 5 de junho de 2017.



demonstra a profunda interseção entre a preservação da floresta e o controle da emissão de gases responsáveis pelo aquecimento do planeta.

Além do desmatamento da Amazônia, também se percebe a degradação ambiental em outros biomas. No período de 2019 até 2020, o desflorestamento da Mata Atlântica teve um aumento de 90% em relação ao período anterior (2017-2018), segundo análise da Fundação SOS Mata Atlântica e do Prodes-INPE (Desmatamento [...], 2022). Localizada em uma zona territorial com intensa atividade econômica e industrial, a crescente redução da Mata Atlântica também contribui de forma decisiva para aumento nas emissões brasileiras.

Os dados científicos e estudos especializados demonstram, de forma inequívoca, que a inércia do Poder Público brasileiro em dar efetividade às políticas de preservação dos biomas nacionais impactou de forma decisiva o cumprimento de metas e índices estipulados em tratados internacionais, violando o dever de comprometimento e conformidade do Estado brasileiro em relação a obrigações contraídas nos fóruns internacionais, em especial no que se refere ao meio ambiente, circunstância que permitiu à Corte Constitucional a análise jurídica da controvérsia.

#### **4 O CARÁTER VINCULANTE E CONCRETO DO DEVER CONSTITUCIONAL DE COMBATER AS MUDANÇAS CLIMÁTICAS E A POSSIBILIDADE DE CONTROLE JURISDICIONAL**

Outro fundamento relevante estabelecido no julgamento do Fundo Clima foi o de que o dever de proteger o meio ambiente imposto ao Poder Público pelo art. 225 da Constituição brasileira possui natureza jurídica vinculante, não se tratando de livre escolha política. Dessa forma, o STF ressaltou que a implementação de políticas ambientais efetivas é imposta de forma obrigatória ao aparato estatal, que tem o dever de defender o meio ambiente ecologicamente equilibrado, além de 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 Executivo. Trata-se de obrigação a cujo cumprimento está vinculado e que pode ser controlado pelo Poder Judiciário em caso de omissão.

Esse foi o ponto de divergência em relação ao ministro Nunes Marques, único dos onze julgadores a apresentar posição dissonante. Segundo ele, o Poder Judiciário deve agir com prudência e contenção quanto ao princípio da separação dos Poderes e ao sistema de *checks and balances*. Marques afirmou que a modelagem do Fundo Clima, cujas verbas públicas são destinadas para projetos a serem executados por organizações não governamentais (ONGs), não pode se sobrepor à atuação direta da Administração Pública pelo Poder Executivo e ministérios.

Contudo, essa não foi a posição majoritária. A ampla maioria da Corte afirmou que não há opção juridicamente válida diante da omissão no combate às alterações climáticas e, considerando o cenário de preocupante esvaziamento de competências dos órgãos de fiscalização federal, viu caracterizada a omissão do dever imposto pelo art. 225 da Constituição. Desse modo, o tribunal fixou 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, § 2º), bem como do princípio constitucional da *separação dos poderes* (CF, art. 2º c/c art. 9º, § 2º, LRF) (Brasil, 2022, p. 3. Grifo nosso).

Na perspectiva do direito comparado, o julgamento do caso do Fundo Clima acompanha uma tendência internacional de maior preocupação da tutela jurisdicional sobre o clima. Importante recordar que em 2021, no bojo do caso Neubauer e outros vs. Alemanha, o Tribunal Constitucional Federal alemão declarou a insuficiência da política climática em curso naquele país e determinou a adoção de medidas para equilibrar a crise (Sarlet, 2021).

Segundo a Corte alemã, ao prever metas de redução na emissão de GEEs somente até o ano de 2030 e escantear as metas elaboradas para o período subsequente, até o ano de 2050, a Lei Federal sobre Proteção Climática (KSG) teria distribuído desproporcionalmente o ônus às restrições de exercício ao direito fundamental de liberdade. Assim, concluiu-se que a liberdade de desfrutar de todas as áreas da vida – lazer, cultura, consumo, infraestrutura – é um direito fundamental intergeracional, que deve ser garantido por meio de medidas efetivas e distribuído sem prejudicar as futuras gerações.

No mesmo sentido, no Paquistão foi jurisdicionalmente determinada a criação de uma comissão sobre mudanças climáticas, integrada por membros do governo, especialistas e associações do terceiro setor para discutir medidas de combate à crise climática. Na oportunidade, a Corte paquistanesa citou a necessidade de preservação dos direitos fundamentais à vida e ao meio ambiente saudável e limpo; à dignidade humana; bem como a aplicação dos princípios constitucionais de democracia, igualdade, justiça social e desenvolvimento sustentável (Wedy, 2020).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os efeitos do julgamento da ADPF n. 708 são de aplicabilidade *erga omnes*, portanto, frente a todos. E as teses jurídicas fixadas na decisão vão muito além da controvérsia específica em relação ao Fundo Clima. Na prática, a posição do STF que confere aos tratados internacionais sobre direito ambiental o *status* de supralegalidade obriga o Poder Público a efetivamente implementar as políticas públicas em matéria climática já promulgadas ou ratificadas pelo País. Além disso, a decisão incentiva a perenidade da matéria, que se sedimenta como política permanente de Estado.

Dessa forma, espera-se que os juízes e tribunais nacionais passem a fazer um controle mais apurado da convencionalidade dos atos administrativos e legais que afrontam as disposições previstas nos tratados internacionais sobre meio ambiente e combate a mudanças climáticas. Nesse sentido, é esperado que haja um aumento no número de ações que questionam a legitimidade de atos potencialmente danosos à proteção ambiental.

Ademais, existe uma perspectiva de que o contencioso ambiental passe a indicar não apenas se é necessário utilizar os fundos ambientais, mas como utilizá-los de forma concreta. No julgamento do Fundo Clima, o ministro Edson Fachin apresentou voto complementar e convergente ao do relator, em que considerou a necessidade de o governo federal publicar estatísticas sobre os segmentos econômicos de aplicação dos recursos (energia; indústria; agropecuária; *land use, land-use change and forestry* – LULUCF; e resíduos) e a formulação de um inventário nacional público de emissões e reduções de gases de efeito estufa com segmentação entre estados e municípios.

O precedente analisado passa uma firme mensagem quanto à imperatividade de políticas públicas eficazes para a proteção do meio ambiente e do equilíbrio climático, orientando a condução de litígios sobre a insuficiência de medidas para a mitigação e adaptação às mudanças do clima, assim como demandas socioambientais que, de alguma forma, versem sobre emergência climática globalmente observada.

Assim, a Suprema Corte brasileira, em seu papel de garantidora de direitos fundamentais, exerce pressão sobre o Poder Executivo para que não só repense e aprimore a utilização de recursos fósseis e naturais, buscando modelos energéticos e de produção alternativos e mais sustentáveis, mas, sobretudo, para que dê efetiva aplicação aos instrumentos já implementados no País e com histórico de sucesso no enfrentamento aos deletérios efeitos das mudanças climáticas, como é o caso do Fundo Clima, trazendo o Estado brasileiro de volta aos trilhos no que se refere ao cumprimento de prazos e metas firmados junto à comunidade internacional.

## REFERÊNCIAS

ACORDO entre Mercosul e União Europeia enfrenta impasses. **Revista Exame**, [s. l.], 19 maio 2022. Disponível em: <https://tinyurl.com/k5e985w6>. Acesso em: 10 jan. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 6.299/2002**. Dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e a rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e das embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de pesticidas, de produtos de controle ambiental e afins; altera a Lei Delegada n. 8, de 11 de outubro de 1962; revoga as Leis n. 7.802, de 11 de julho de 1989, e n. 9.974, de 6 de junho de 2000, partes de anexos das Leis n. 6.938, de 31 de agosto de 1981, e n. 9.782, de 26 de janeiro de 1999, e dispositivo da Lei n. 12.873, de 24 de outubro de 2013; e dá outras providências. Brasília, 2002.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 out. 1988.

BRASIL. **Decreto n. 678, de 6 de novembro de 1992**. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Brasília, 6 nov. 1992.

BRASIL. **Lei n. 12.114, de 9 de dezembro de 2009**. Cria o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, altera os arts. 6º e 50 da Lei n. 9.478, de 6 de agosto de 1997, e dá outras providências. Brasília, 9 dez. 2009a.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 708/DF. Relator: Min. Roberto Barroso. Julgamento: 4.7.2022. Publ.: **DJe** 28 set. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.842/RJ**. Rel. para o acórdão: Min. Gilmar Ferreira Mendes.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 466.343-SP. Relator: Min. Cezar Peluso, 3 dez. 2008. Publicação: **DJe** 5 jun. 2009b.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 80.004-SE. Relator do Acórdão: Min. Cunha Peixoto, 1º jun. 1977. **DJ** 29 dez. 1977.

CAPEZ, Fernando. Sobre os controles de constitucionalidade e de convencionalidade. **Consultor Jurídico**, São Paulo, jun. 2021. Disponível em: <https://tinyurl.com/3t4wbaa8>. Acesso em: 10 jan. 2023.

DESMATAMENTO na Mata Atlântica cresce 66% em um ano. **SOS Mata Atlântica**, Itu/SP, maio 2022. Disponível em: <https://tinyurl.com/y2s53vsr>. Acesso em: 16 fev. 2023.

FERNANDES, Daniela. Na França, acordo entre UE e Mercosul enfrenta oposição e protestos de agricultores, ambientalistas e até ministros. **BBC News Brasil**, Paris, 7 jul. 2019. Disponível em: <https://tinyurl.com/ykkbefc6>. Acesso em: 1º set. 2022.

FUNDO AMAZÔNIA: Relatório de Atividades 2021. Brasília: Departamento de Comunicação do Gabinete da Presidência, jun. 2022. Disponível em: <https://tinyurl.com/ye269xa7>. Acesso em: 10 jan. 2023.

IPCC – THE INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. **Climate Change 2022: impacts, adaptation and vulnerability**. Working Group II Contribution to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge: Cambridge University Press, 2022. Disponível em: <https://tinyurl.com/hvey534s>. Acesso em: 10 jan. 2023.

MAGALHÃES, José Carlos de. O Supremo Tribunal Federal e as relações entre direito interno e direito internacional. **Boletim Brasileiro de Direito Internacional**, São Paulo, n. 61-69, p. 53-57, 1975/1979.

MAUÉS, Antonio Moreira. Supralegalidade dos tratados internacionais de direitos humanos e interpretação constitucional. **Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, p. 215-235, 2013. Disponível em: <https://tinyurl.com/3ctbfhr6>. Acesso em: 10 jan. 2023.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de direito internacional público**. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

NORUEGA suspende repasse de R\$ 133 milhões para o Fundo Amazônia. **Revista Veja**, [s. l.], 15 ago. 2019. Disponível em: <https://tinyurl.com/64dbmwej>. Acesso em: 10 jan. 2023.

POTENZA, Renata Fragoso *et al.* **Análise das emissões brasileiras de gases de efeito estufa e suas implicações para as metas climáticas do Brasil 1970–2020**. [S. l.]: Sistema de Estimativas de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa (SEEG), 2021. p. 29. Disponível em: <https://tinyurl.com/29w5wnkv>. Acesso em: 16 fev. 2023.

PRODES – AMAZÔNIA. **Monitoramento do desmatamento da floresta amazônica brasileira por satélite**. Coordenação-Geral de Observação da Terra, INPE, 30 nov. 2022. Disponível em: <https://tinyurl.com/a2j254bt>. Acesso em: 5 out. 2023.

SARLET, Ingo; WEDY, Gabriel; FENSTERSEIFER, Tiago. Caso Neubauer e outros vs. Alemanha e a dimensão intergeracional dos direitos fundamentais. **Genjurídico**, [s. l.], 19 out. 2021. Disponível em: <https://tinyurl.com/4vnff8pe>. Acesso em: 10 jan. 2023.

WEDY, Gabriel. Litigância climática: o 'caso Leghari v. Paquistão' e suas lições para o Brasil. **Conjur**, São Paulo, 7 nov. 2020. Disponível em: <https://tinyurl.com/5at83tny>. Acesso em: 10 jan. 2023.

### ***Rafael de Alencar Araripe Carneiro***

<http://lattes.cnpq.br/3712339939581953>

Doutorando e Mestre em Direito Público pela Universidade Humboldt de Berlim. Professor de graduação e pós-graduação do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Advogado. Sócio do Carneiros Advogados. Vice-Presidente da Comissão de Direito Eleitoral do Conselho Federal da OAB.