

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO

VICTÓRIA DIAZ DA SILVA

LITIGÂNCIA CLIMÁTICA NO BRASIL:
Uma análise das lições e repercussões do Caso Fundo Clima (ADPF 708)

SÃO PAULO

2023

VICTÓRIA DIAZ DA SILVA

LITIGÂNCIA CLIMÁTICA NO BRASIL:

Uma análise das lições e repercussões do Caso Fundo Clima (ADPF 708)

Tese de Láurea apresentada ao Departamento de Direito Econômico, Financeiro e Tributário da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo como requisito parcial para a obtenção do bacharelado em Direito.

Orientadora: Prof. Dra. Ana Maria de Oliveira Nusdeo

SÃO PAULO

2023

FICHA DE AVALIAÇÃO

LITIGÂNCIA CLIMÁTICA NO BRASIL:

Uma análise das lições e repercussões do Caso Fundo Clima (ADPF 708)

Tese de Láurea apresentada ao Departamento de Direito Econômico, Financeiro e Tributário da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo como requisito parcial para a obtenção do bacharelado em Direito.

Orientadora: Prof. Dra. Ana Maria de Oliveira Nusdeo

Data de avaliação: __/__/____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Ana Maria de Oliveira Nusdeo

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

SÃO PAULO – SP

2023

AGRADECIMENTOS

À memória de minha amada avó, Gercília Tavares. Uma grande advogada e contadora, que me fez adentrar no universo jurídico. Fonte de inspiração e de força diária. Ela costumava personificar a São Francisco, dizendo que a faculdade estava viva. Que as paredes eram tão carregadas de história e que, se pudessem, falariam. Contariam a todos os segredos provenientes das diversas mentes que por ali passaram. Do conhecimento acumulado que transbordava dos livros. Das tábuas que marcavam a passagem por uma sala. Dos olhares atentos dos quadros. Das estátuas que se mexiam quando ninguém estava observando e do eco das vozes que dão nome às salas, juntando o presente com o passado. Apesar de ser apenas fruto da imaginação e talvez uma sensação generalizada, consigo confirmar que a faculdade foi palco para uma vivência e tanto.

Agradeço imensamente pelos bons amigos que fiz ao longo do caminho e pelas experiências que dividimos, Giovana Cruz, Leonardo Koyama, Marcos Santana, Matheus Mattar, Sophia Lima, Marcelle Paro, Luiza Nóbrega, Julia Constantino, Laura Balthazar, Thiago Portugal e Thiago Barreto, entre outros que fizeram a graduação ser mais do que especial. Aos que compartilharam comigo as vivências profissionais, mas que não deixam jamais de ser um ombro amigo e que levo no coração, Maurício Bulcão e Luiza Lazaretti.

Por representarem companheirismo e motivação, e por preencherem até mesmo os espaços que eu não consigo alcançar, agradeço do fundo da alma à Julia Ocana e Luisa Cortez. Ainda, um agradecimento florido à Karen Kratz. E aos outros amigos de fora do Direito e que também enriquecem o convívio, meninas do Rosário, Catarina Duarte, Ilana Cardial e Leonardo Liao. Agradeço carinhosamente à Diogo Aquino, por me fazer querer ser o melhor de mim e por me conquistar a cada dia.

À minha família maravilhosa, Cristiane, Edward e Stéfani, pelo apoio incondicional que se faz presente nas palavras, na casa arrumada, no aconchego e na comida na mesa que nunca faltou. Apenas a gratidão não faz jus ao que significam para mim. Foram tempos difíceis que nos fizeram provar mais uma vez, a união dos gravetos. Tudo remete a vocês. Agradeço também aos demais membros queridos da família, tios, tias, primos, madrinhas e padrinho. Ao meu avô Amaro e à toda família Teófilo. E, é claro, à memória de meu amado Ricky, que me ensinou sobre o amor mais puro que existe. A saudade é grande.

Espero, enfim, que os ouvidos das Arcadas também tenham escutado a minha história.

RESUMO

SILVA, Victória Diaz. **Litigância Climática no Brasil: Uma análise das lições e repercussões do Caso Fundo Clima (ADPF 708)**. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito). São Paulo: Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2023.

Esta monografia analisará a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 708, julgada pelo Supremo Tribunal Federal em julho de 2022 e de relatoria do ministro Luís Roberto Barroso, também chamada de Caso Fundo Clima. Pretende-se a realização de um estudo sobre o caso, a partir da identificação das lições trazidas no acórdão para a resolução da causa e, somada a análise do conceito de litigância climática, tecer considerações a respeito das possíveis repercussões que a matéria pode gerar enquanto um precedente fixado pelo Supremo Tribunal Federal.

Palavras-chave: ADPF 708; Litigância Climática; Precedente.

ABSTRACT

SILVA, Victória Diaz. **Climate Change Litigation in Brazil: An analysis of the lessons and repercussions of the Climate Fund Case (ADPF 708)**. Undergraduate thesis (Bachelor of Laws). São Paulo: Law School of the University of São Paulo, 2023.

This monograph will analyze the “Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental” No. 708, judged by the Brazilian Supreme Court in July, 2022 and reported by Judge Luís Roberto Barroso. It is also called Climate Fund Case. The monograph will conduct a case study, starting by the identification of lessons brought in the ruling for the resolution of the cause and, added to the analysis of the concept of climate change litigation, to make considerations about the possible repercussions that the matter can generate as a precedent set by the Supreme Court.

Keywords: ADPF 708; Climate Change Litigation; Precedent.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	7
2. PANORAMA DA LITIGÂNCIA CLIMÁTICA	12
2.1. Conceituação da Litigância Climática	12
2.1.1. <i>Classificação da ADPF 708.....</i>	<i>14</i>
2.2. Perspectiva Global	16
2.3. Perspectiva Brasileira	20
2.4. Recapitulando.....	22
3. LIÇÕES DO CASO FUNDO CLIMA	23
3.1. O Caso Fundo Clima	26
3.2. Lições.....	28
3.2.1. <i>A Questão Ambiental como Questão Constitucional</i>	<i>28</i>
3.2.2. <i>Separação de Poderes</i>	<i>31</i>
3.2.3. <i>Judicialização de Políticas Públicas</i>	<i>33</i>
3.2.4. <i>Recapitulando.....</i>	<i>35</i>
4. REPERCUSSÕES DO CASO FUNDO CLIMA	36
4.1. Financiamento Climático	36
4.2. Participação da Sociedade Civil	39
4.3. Impactos nos Litígios	42
4.4. Outras Considerações.....	43
4.5. Recapitulando.....	44
5. CONCLUSÃO	45
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	46

1. INTRODUÇÃO

A crise climática surge como uma questão marcante na agenda política global a partir da publicação do primeiro relatório de avaliação do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (em inglês, *Intergovernmental Panel on Climate Change*) (“IPCC”) em 1990¹, uma organização criada pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (“ONU Meio Ambiente”) e pela Organização Meteorológica Mundial (“ONM”), que se baseou em dados científicos para mapear os impactos sociais e econômicos da mudança climática, com o objetivo de fornecer aos formuladores de políticas avaliações científicas regulares sobre a mudança do clima, suas implicações e possíveis riscos futuros, bem como para propor opções de adaptação e mitigação. De acordo com o último relatório divulgado pelo IPCC, em seu sexto ciclo de avaliação (AR6), consubstanciou-se que a ação humana nos últimos séculos foi motivadora do aquecimento sem precedentes do planeta².

Na chamada era do Antropoceno³, o crescimento populacional e o aumento do consumo fizeram com que a exploração de recursos naturais tomasse uma escala capaz de afetar a composição da atmosfera.⁴ A partir de atividades como o desmatamento, indústria e produção de cimento, a agropecuária extensiva e a queima de combustíveis fósseis, entre outras, houve um aumento na emissão de gases de efeito estufa (“GEE”) ⁵, que são os responsáveis por absorver parte da radiação infravermelha emitida pelo sol e refletida pela superfície terrestre, dificultando o escape da radiação para o espaço, fenômeno conhecido como efeito estufa.

Dito de outro modo, em decorrência do aumento exacerbado da concentração de gases de efeito estufa pela atividade humana, a temperatura média global está aumentando.

¹ INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC). **History of the IPCC**. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/about/history/>. Acesso em: 29 de março de 2023.

² Segundo o último relatório do IPCC, lançado em março de 2023, o aquecimento global induzido pela humanidade em 1,1°C desde a era pré-industrial, com o risco de atingirmos 1,5°C até 2026. Sem uma redução drástica nas emissões de GEE, o IPCC conclui que, entre os cenários estudados, há mais de 50% de chance de a temperatura global atingir ou ultrapassar 1,5°C entre 2021 e 2040. Com o risco de o limiar ser atingido ainda mais cedo, entre 2018 e 2037.

³ A era do Antropoceno é sincrônica à modernidade urbano-industrial, em que as atividades humanas atingiram dimensões planetárias.

⁴ ARTAXO, Paulo; RODRIGUES, Dêlcio. As Bases Científicas das Mudanças Climáticas. In: SETZER, Joana; CUNHA, Kamyla; BOTTER FABBRI, Amália Simões (Coord.). **Litigância Climática: Novas Fronteiras Para o Direito Ambiental no Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019, 43.

⁵ Os gases internacionalmente reconhecidos como gases de efeito estufa, regulados pelo Protocolo de Kyoto, são: o gás carbônico (“CO₂”), metano (“CH₄”), ozônio (“O₃”), óxido nitroso (“N₂O”), clorofluorcarbonetos (“CFCs”), hexafluoreto de enxofre (“SF₆”), hidrofluorcarbono (“HFC”) e perfluorcarbonos (“PFCs”). Eles funcionam como um espécime de cobertor que se estende sobre a superfície do planeta, impedindo que a energia do sol absorvida durante o dia seja emitida de volta para o espaço.

Os riscos provenientes de alterações a longo prazo nos padrões de temperatura e clima são inúmeros e já foram estabelecidos pela comunidade científica através de vários indicadores ambientais como o aumento do nível do mar e da temperatura, as alterações no ciclo hidrológico, o derretimento de geleiras continentais e a redução de gelo no Ártico. Além do aumento da ocorrência de eventos climáticos extremos (secas, inundações, furacões), que ameaçam afetar a infraestrutura e áreas urbanas, os sistemas agrícolas, causar migrações e problemas à saúde humana.

Por se tratar de um problema coletivo e de proporções globais, o enfrentamento das mudanças climáticas levou à idealização de um regime jurídico transnacional, além de uma política climática para a discussão de esforços conjuntos. A Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas⁶ (em inglês, United Nations Framework Convention on Climate Change - UNFCCC ou simplesmente “UNFCCC”), criada em 1992⁷, e que entrou em vigor em 1994, deu início às reuniões da Conferência das Partes (em inglês, COP) para congregar anualmente os países parte em conferências mundiais para tomar decisões coletivas e consensuais sobre temas relacionados à mudança climática.

O primeiro grande acordo foi o Protocolo de Quioto, adotado em 1997 e que entrou em vigor em 2005⁸. A tentativa, no entanto, fracassou por ter imposto reduções de emissão mandatórias e diferenciadas entre países desenvolvidos -Anexo 1 da UNFCCC- e países não desenvolvidos⁹. Apesar de ter sido um avanço para o direito internacional sobre o tema, o acordo se mostrou insuficiente para limitar o aumento do aquecimento global a longo prazo, especialmente quando os Estados Unidos -responsáveis por uma grande parte das emissões históricas de Co₂- se retirou do acordo, seguido pelo Canadá.

Na 21ª Conferência das Partes (“COP 21”) da UNFCCC, em 2015, foi celebrado o Acordo de Paris, com o objetivo central de fortalecer a resposta global à ameaça da mudança do clima e de reforçar a capacidade dos países para lidar com os impactos dela decorrentes. O novo acordo foi aprovado pelos 195 países parte da UNFCCC e tem o compromisso de manter

⁶ A UNFCCC tem o objetivo de estabilizar as concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera em um nível que impeça uma interferência humana perigosa no sistema climático.

⁷ A UNFCCC foi elaborada durante a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro. Foram definidos compromissos e obrigações para todos os países, denominados partes da Convenção.

⁸ UNITED NATIONS CLIMATE CHANGE. **What is the Kyoto Protocol?** Disponível em https://unfccc.int/kyoto_protocol/. Acesso em: 3 de abril de 2023.

⁹ ARTAXO, Paulo; RODRIGUES, Dêlcio. As Bases Científicas das Mudanças Climáticas. In: SETZER, Joana; CUNHA, Kamyla; BOTTER FABBRI, Amália Simões (Coord.). **Litigância Climática: Novas Fronteiras Para o Direito Ambiental no Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019, p. 51.

o aumento da temperatura média global em menos de 2°C acima dos níveis pré-industriais e de envidar esforços para limitar o aumento da temperatura a 1,5°C acima dos níveis pré-industriais.

O Acordo de Paris se viabilizou por ser composto de contribuições definidas nacional e soberanamente (em inglês, *Nationally Determined Contributions* ou “NDC”), fator que possibilitou a acomodação de distintos contextos políticos e econômicos de cada nação participante. Por meio da NDC, cada país apresentou sua contribuição de redução de emissões do GEE, seguindo o que cada governo considerava viável a partir do cenário local, sempre com progressão na ambição das metas quando alteradas¹⁰.

À luz de uma construção sólida de um projeto de regulação nacional e para oficializar o compromisso voluntário junto à Convenção-Quadro, em 2009, o Brasil formaliza suas diretrizes e define ferramentas para lidar com as mudanças climáticas por meio da Política Nacional sobre Mudança do Clima (“PNMC”), que tem como instrumento econômico o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (“FNMC” ou “Fundo Clima”).

Enquanto signatário do Acordo de Paris, a NDC atualizada do Brasil inclui a meta de reduzir as emissões em 43% até 2030 em relação aos níveis de 2005, além de incluir o objetivo de atingir a neutralidade climática até 2060¹¹.

O Brasil, na qualidade de uma das maiores economias do mundo, tem um papel significativo nas emissões e figura como o sexto maior emissor mundial de GEE¹². De acordo com o Sistema de Estimativas de Emissões de Gases (“SEEG”, em inglês *System For Estimation of Green House Gases*)¹³, em 2021, o nosso país emitiu 2.422 bilhões de toneladas brutas de gás carbônico equivalente devido às cinco principais atividades: (1) mudanças de uso da Terra e Florestas; (2) agropecuária; (3) setor energético; (4) processos industriais; e (5) resíduos. O valor representa um aumento de 12,2% em relação a 2020, e a maior alta em quase duas décadas.

¹⁰ O Acordo de Paris não prevê penalidades para os países que não cumprirem suas metas e obteve certo êxito em termos de recorde de assinaturas.

¹¹ WRI BRASIL. Brasil estabelece meta pouco ambiciosa de redução de emissões para 2030. Disponível em: <https://www.wribrasil.org.br/imprensa/brasil-estabelece-meta-pouco-ambiciosa-de-reducao-de-emissoes-para-2030>. Acesso em: 11 de junho de 2023. Ainda, a partir da alteração da base de cálculo utilizada para a fixação das metas de redução de emissões na Contribuição Nacionalmente Determinada, o governo tem apresentado metas menos ambiciosas, em movimento apelidado de “pedalada climática”, o que é alvo de discussão judicial

¹² O Brasil pode ser considerado o sexto ou quinto maior emissor, a depender do referencial, caso sejam computados o aumento do desmatamento no Brasil e a queda de emissões da Indonésia. Cf. CLIMATEWATCHDATA.ORG. Climate Watch. Disponível em: <https://www.climatewatchdata.org/>. Acesso em: 11 de maio de 2023.

¹³ SEEG – SYSTEM FOR ESTIMATION OF GREEN HOUSE GASES EMISSIONS. Relatório 2021. Disponível em: <https://plataforma.seeg.eco.br/>. Acesso em: 10 de abril de 2023. Confira também o CLIMATEWATCHDATA.ORG. Climate Watch. Disponível em: <https://www.climatewatchdata.org/>. Acesso em: 11 de maio de 2023.

Ou seja, apesar da posição central do Brasil no combate às mudanças climáticas e da existência de robusta legislação que confere respaldo a demandas ambientais e climáticas, o país, no entanto, não tem apresentado resultados significativos na redução das suas emissões nos últimos anos¹⁴. A situação se agrava pelo fato de que o Fundo Clima ficou inoperante em 2019 e parte de 2020, em razão da União ter deixado de aprovar os Planos de Anuais de Aplicação de Recursos (“PAARs”) à época, e se abstido de destinar seus recursos, na contramão das obrigações impostas pelo Acordo de Paris.

Neste contexto, em junho de 2020, o Supremo Tribunal Federal (“STF”) recebeu a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n° 708 (“ADPF 708”), ajuizada por diversos partidos políticos em face da União Federal. A ação tinha por objetivo imediato a obtenção de uma declaração de omissão inconstitucional por parte do Poder Público e, como obrigações de fazer, a retomada das operações e a reativação da governança institucional do Fundo Clima.

A ADPF 708 é o primeiro litígio climático a chegar até o STF, representando um precedente importantíssimo para a litigância climática brasileira e que merece ser objeto de estudo.

Tendo isso em vista, este trabalho acadêmico pretende se debruçar sobre as nuances da ADPF 708, a partir de um estudo de caso, com o objeto de responder as seguintes perguntas: 1. Quais as lições trazidas pelo Caso Fundo Clima? 2. Quais as possíveis repercussões desse importante precedente?

Para começar, será analisado o conceito da litigância climática, segundo a doutrina especializada sobre o tema. Após, a título de contextualização, o caso objeto de estudo será classificado com base nos critérios de escopo e abordagem dos litígios climáticos para, em seguida, ser apresentado um breve histórico do fenômeno da litigância climática no Brasil e no Mundo.

Passada essa parte mais introdutória sobre o conceito e desenvolvimento do fenômeno, será abordada a ADPF 708 propriamente, com a descrição dos principais pontos de tramitação da ação e das razões arguidas pelos autores e demais participantes do polo processual.

Na sequência, serão identificadas as lições trazidas pelo voto do Ministro Luís Roberto Barroso, que envolve a questão ambiental como questão constitucional, separação de poderes e a judicialização de políticas públicas. Destaca-se, desde já, que as teses jurídicas positivadas

¹⁴ FERREIRA, Vivian M. et al. **Manual de Litigância Climática**: estratégias de defesa do clima estável para o Ministério Público. Belo Horizonte: Abrampa, 2022, p. 11.

servirão de parâmetro para futuros litígios climáticos nas diferentes esferas e estabelecem um caminho a ser seguido pela litigância climática brasileira.

Para finalizar a monografia, entra-se no tópico das possíveis repercussões que o Caso Fundo Clima poderá ter. Conforme será demonstrado adiante, é de extrema relevância a discussão sobre a ADPF 708, principalmente para o fim de financiamento climático, participação da sociedade civil e redução das emissões de GEEs, além da uniformização da jurisprudência e conferência de maior segurança jurídica e estabilidade para o tema.

2. PANORAMA DA LITIGÂNCIA CLIMÁTICA

O objetivo deste capítulo é apresentar um panorama geral sobre a litigância climática, explicando o seu conceito de acordo com a doutrina e como ela pode ser utilizada enquanto um mecanismo de estratégia e de governança climática. Após, a título de contextualização, o caso objeto de estudo será classificado com base nos critérios de escopo e abordagem dos litígios climáticos. Em seguida, será apresentado um breve histórico do fenômeno da litigância climática no Brasil e no Mundo, com a exposição não exaustiva de alguns casos que se assemelham, em alguma medida, aos pontos debatidos no âmbito da ADPF 708 e que tem o condão de servir de perspectiva das tendências globais que possivelmente culminaram na propositura da ação e no entendimento do STF.

2.1. Conceituação da Litigância Climática

A literatura ainda não encontrou um conceito único e universal para definir a litigância climática¹⁵. Por um lado, na visão de MARKELL e RUHL, ela pode ser definida de uma maneira geral como qualquer caso de litígio administrativo ou judicial, em âmbito federal, estadual, tribal ou local que envolva, direta e expressamente, questões, fatos ou normas jurídicas relacionadas às causas ou aos impactos das mudanças climáticas.¹⁶ Por outro, ao ver de PEEL e OSOFSKY, tal definição pode abranger os litígios que embora não estejam diretamente relacionados, têm o potencial de provocar efeitos na mitigação ou adaptação às mudanças climáticas.¹⁷

¹⁵ A litigância climática ainda é um conceito em construção, que vem se consolidando ao passo em que se amplificam as ações judiciais. Para mais informações, ver: SETZER, Joana; CUNHA, Kamyla; FABBRI BOTTER, Amália (Coord.). **Litigância climática: novas fronteiras para o direito ambiental no Brasil**. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019, pp. 24 e ss.

¹⁶ “We decided to define climate change litigation as any piece of federal, state, tribal or local administrative or judicial litigation in which the party filings or tribunal decisions directly and expressly raise an issue of fact or law regarding the substance of policy of climate change causes and impacts”. Cf. MARKELL, David; RUHL, J.B. **An empirical assessment of climate change in the courts: a new jurisprudence or business as usual?** Florida Law Review, Gainesville, v. 64, n.1, 2012, p. 27.

¹⁷ Adota-se a visão mais ampla de PEEL e OSOFSKY, englobando os litígios indiretamente relacionados com o tema da litigância climática. Cf. PEEL, Jacqueline; OSOFSKY, Hari. **Climate change litigation: regulatory pathways to cleaner energy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015, pp. 6 e ss.

Assim, entende-se que os casos de litigância climática abarcam, em diferentes espectros¹⁸, questões relacionadas à redução de gases de efeito estufa (“mitigação”), à redução da vulnerabilidade aos efeitos das mudanças climáticas (“adaptação”), à reparação de danos sofridos em razão das mudanças climáticas (“reparação” ou “perdas e danos”) e à avaliação e gestão dos riscos climáticos (“riscos”).¹⁹

A medida de mitigação trata da redução das emissões de GEE e/ou estratégias de remoção dos GEE da atmosfera de maneira a frear o avanço dos impactos das mudanças climáticas, como por exemplo, litígios que exigem dos governos a regulamentação ou a implementação de políticas mais ambiciosas. A medida de adaptação, por sua vez, busca reduzir as vulnerabilidades frente aos impactos climáticos e pode, eventualmente, exigir de governos, empresas e até indivíduos o enfrentamento ou adequação aos impactos da crise climática.²⁰

Já a medida de perdas e danos é identificada quando há a mobilização do instituto da responsabilidade civil por dano ambiental-climático causado em razão da emissão de GEE. Ao cabo, a medida de avaliação de riscos se refere a análise e gestão de riscos climáticos, podendo demandar a consideração desses riscos pelos Estados, inclusive em procedimentos de licenciamento.²¹

Nota-se que há casos em que é possível se constatar mais de uma medida ambiental-climática, a exemplo justamente da ADPF 708, que integra as medidas de mitigação e adaptação, por ser o Fundo um instrumento para tanto. Passa-se, então, ao exame da classificação desse litígio.

¹⁸ As autoras dividem os litígios entre espectros progressivos da litigância climática: (i) o que não lida especificamente com o tema, mas que resulta em implicações para mitigação ou adaptação; (ii) o que tem as mudanças climáticas como uma das motivações, mas não menciona explicitamente; (iii) o que tem as mudanças climáticas como tema periférico; e (iv) o que possui as mudanças climáticas como tema central. Cf. Idem, p. 8.

¹⁹ SETZER, Joana; CUNHA, Kamyla; FABBRI BOTTER, Amália (Coord.). **Litigância climática: novas fronteiras para o direito ambiental no Brasil**. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019, p. 26.

²⁰ MOREIRA, Danielle de Andrade (Coord.). **Boletim da Litigância Climática no Brasil - 2022**. 1. ed. Rio de Janeiro: PUC Rio, 2022, p. 8.

²¹ Ibidem, *loc. cit.*

2.1.1. Classificação da ADPF 708

A ADPF 708 se reveste de uma abordagem estratégica, isto é, trata-se de um litígio climático que foi conduzido tendo em vista os seus efeitos pretendidos. Conforme elucida a Professora Ana Maria Nusdeo²²,

“O litígio estratégico busca a utilização do Poder Judiciário para, por meio de casos paradigmáticos, alcançar mudanças sociais através da formação de precedentes; da provocação a mudanças legislativas ou da criação de políticas públicas. Seu objetivo, assim, não se limita a uma solução do caso concreto, como a reparação de uma vítima. Por isso, oferece-se distinção com a advocacia *client-oriented*, voltada precipuamente a satisfazer os interesses dos clientes. Consiste numa estratégia *policy-oriented*, que mira o impacto que o caso terá no avanço do tratamento jurídico àquele tema. Os advogados atuam então de forma estratégica na seleção do caso que pode gerar esse efeito, conforme a agenda da entidade que promover a ação.” (NUSDEO, p. 148)

Desse modo, os litígios climáticos estratégicos são casos que transcendem o interesse das partes envolvidas e que visam provocar alguma mudança social mais ampla, por meio da criação de precedentes. Assim, dirigem-se não somente a órgãos judiciais, mas também a formuladores de políticas públicas, tomadores de decisão e à sociedade como um todo. Eles têm o potencial de permitir que os indivíduos e instituições busquem atendimento a direitos violados, de pressionar o governo a avançar nas medidas de governança climática²³ e de ampliar a conscientização da população.²⁴

Além disso, podem desencadear avanços nas políticas climáticas, sobretudo quando demandam iniciativas e programas mais expressivos por parte dos governos, bem como quando discutem a extensão e aplicação de direitos²⁵. A partir de tal entendimento, sem dúvidas, confirmamos o cunho estratégico do caso objeto de estudo.

Adicionalmente, com relação ao critério de abordagem sobre as normas climáticas, a ADPF 708 é classificada como “direta” ou “pura”, na medida em que seu fundamento jurídico

²² NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. Litigância e Governança Climática. Possíveis impactos e implicações. IN: SETZER, Joana; CUNHA, Kamyla; FABBRI BOTTER, Amália (Coord.). **Litigância climática**: novas fronteiras para o direito ambiental no Brasil. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019, p. 148.

²³ O conceito de governança “[...] se caracteriza pela articulação entre diferentes atores, tais como governos, grupos da sociedade e empresas, e entre diferentes níveis de decisão: local, regional, nacional e, às vezes, supranacional.” A governança climática “[...] por sua vez, refere-se à aplicação específica dessas articulações no âmbito das ações de mitigação e adaptação às mudanças climáticas.” A saber: NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. Litigância e Governança Climática. Possíveis impactos e implicações. IN: SETZER, Joana; CUNHA, Kamyla; FABBRI BOTTER, Amália (Coord.). **Litigância climática**: novas fronteiras para o direito ambiental no Brasil. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019, p. 153.

²⁴ SETZER, Joana; CUNHA, Kamyla; FABBRI BOTTER, Amália (Coord.). **Litigância climática**: novas fronteiras para o direito ambiental no Brasil. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019, p. 29.

²⁵ NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. Litigância e Governança Climática. Possíveis impactos e implicações. IN: SETZER, Joana; CUNHA, Kamyla; FABBRI BOTTER, Amália (Coord.). **Litigância climática**: novas fronteiras para o direito ambiental no Brasil. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019, p. 153.

principal é a questão climática tanto de fato quanto de direito²⁶. Aliás, diga-se de passagem, ela é a primeira ação desse tipo a chegar à apreciação do Supremo Tribunal Federal, o que reforça em demasia a sua relevância²⁷.

Quanto ao critério do escopo²⁸, trata-se de uma ação estrutural. As ações estruturais são aquelas que questionam políticas públicas complexas e que tratam de questões controversas sobre a relação entre o Poder Judiciário e os demais poderes, estabelecendo o nexo de causalidade entre a omissão do Poder Público e os danos. Dessa forma, são caracterizadas por violações sistemáticas e estruturais a obrigações que incumbem ao Estado²⁹. A bem verdade, o Poder Executivo se omitiu em fazer funcionar o Fundo Clima em razão da não alocação dos seus recursos, como veremos adiante. Não obstante, a ação se insere num contexto mais amplo de omissões e de falhas estruturais nas políticas públicas ambientais, por parte do governo, no cumprimento das obrigações assumidas internacionalmente para mitigação das mudanças climáticas, bem como na violação à direitos humanos e fundamentais, o que motiva tanto um estudo litigância climática da perspectiva global quanto da brasileira que levaram à propositura e ao julgamento da ação.

²⁶ A ação pode ser classificada como “direta” ou “indireta”. No primeiro caso, a título de exemplo, enquadra-se a ação cuja intenção é fiscalizar o cumprimento das metas de redução de GEE assumidas pelo governo, mediante o questionamento direto e com fundamento legal à temática climática. Vale notar que a ação direta auxilia aqui na conscientização do Poder Público acerca da exigibilidade das normas climáticas. No segundo caso, a indireta é aquela em que se invoca norma ambiental ou outro fundamento jurídico que não a mudança climática *per se*, sem menção expressa à conexão com a mudança climática. Para mais detalhes, ver: MANTELLI, Gabriel; NABUCO, Joana; BORGES, Caio. **Litigância climática na prática: estratégias para litígios climáticos no Brasil**. São Paulo: Conectas Direitos Humanos; Instituto Clima e Sociedade, 2019, p. 31.

²⁷ Na verdade, a ADPF 708/DF constitui o primeiro litígio climático a chegar à apreciação do STF. Cf. SETZER, Joana. A ADPF n. 708 no Contexto da Litigância Climática Global. IN: BORGES, Caio; VASQUES, Pedro Henrique. **STF e as mudanças climáticas: contribuições para o debate sobre o Fundo Clima (ADPF 708)**. Rio de Janeiro: Telha, 2021, p. 348.

²⁸ MANTELLI, Gabriel; NABUCO, Joana; BORGES, Caio. **Litigância climática na prática: estratégias para litígios climáticos no Brasil**. São Paulo: Conectas Direitos Humanos; Instituto Clima e Sociedade, 2019, p. 31.

²⁹ ALBERTO, Marco Antônio Moraes; MENDES, Conrado Hübner. **Litigância Climática e Separação de Poderes**. IN: SETZER, Joana; CUNHA, Kamyla; FABBRI BOTTER, Amália (Coord.). **Litigância climática: novas fronteiras para o direito ambiental no Brasil**. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019, p. 135.

2.2. Perspectiva Global

Em um breve panorama histórico, o fenômeno da litigância climática surgiu no início da década de 90³⁰, em países localizados no Norte Global, segundo critérios geopolíticos, mais especificamente nos Estados Unidos, local em que foi proposta a primeira ação judicial acerca das mudanças climáticas³¹, e na Austrália, local em que foi elaborada a primeira ação como um caso de litigância climática proposta pelo Greenpeace.³²

A partir de 2010, a litigância climática passou por um processo gradual de expansão geográfica, com destaque para o aumento de visibilidade dos casos no Sul Global.³³ Ao longo da década, ampliaram-se as leis que codificam as respostas às mudanças climáticas. Com a positivação de novos direitos e deveres, os litígios acompanharam esse crescimento, de forma a pressionar os legisladores a serem mais ambiciosos e minuciosos nas suas abordagens. Não somente, surgiram mais litígios voltados a preencher as lacunas deixadas na legislação e para combater omissões governamentais³⁴.

Até 2019, de acordo com a plataforma Sabin Center³⁵, havia mais de 1.200 casos identificados como de litigância climática ao redor do mundo. Desde então, esse número aumentou consideravelmente. Segundo o levantamento mais recente da *London School of Economics* (“LSE”)³⁶, até maio de 2022, contava-se o registro de 2.002 casos, sendo que quase ¼ dessas ações foram propostas nos últimos dois anos. No Sul Global, contava-se oitenta e oito casos registrados.

Interessante notar que o relatório da LSE destaca o aumento da mobilização, no âmbito dos litígios climáticos, de argumentos de violação de direitos humanos e direitos constitucionalmente garantidos. Entre 2020 e maio de 2021, foram identificados 112 litígios

³⁰ ALBERTO, Marco Antônio Moraes; MENDES, Conrado Hübner. **Litigância Climática e Separação de Poderes**. IN: SETZER, Joana; CUNHA, Kamyla; FABBRI BOTTER, Amália (Coord.). **Litigância climática: novas fronteiras para o direito ambiental no Brasil**. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019, p. 26.

³¹ *City of Los Angeles v National Highway Traffic Safety Administration* 912 F 3d 478 (DC Cir, 1990) in Meltz, Report for Congress.

³² *Greenpeace Australia v Redbank Power Company* (1994) 86 LGERA 143.

³³ PEEL, Jacqueline; LIN, Jolene. **Transnational Climate Litigation: The Contribution of the Global South**. In: **American Journal of International Law**, v. 113, n. 4, 2019, p. 679.

³⁴ UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME; COLUMBIA UNIVERSITY, SABIN CENTER FOR CLIMATE CHANGE LAW. *The Status of climate change litigation: a global review*. Nairobi: Law Division UN Environment Programme, May 2017, p. 6.

³⁵ A base de dados do Sabin Center for Climate Change Law, da Columbia Law School se encontra disponível em <http://climatecasechart.com/>. Acesso em: 28 de abril de 2023.

³⁶ SETZER, Joana; HIGHAM, Catherine. **Global trends in climate litigation: 2022 snapshot**. Policy Report. The London School of Economics and Political Science. Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, 2022. Disponível em: <https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/publication/global-trends-in-climate-change-litigation-2022/>. Acesso em: 28 de abril de 2023.

baseados em direitos humanos, a maioria contra governos. Ainda, destaca o aumento de casos que contestam o fluxo de dinheiro público para projetos que não estão alinhados com a ação climática. O que provoca uma reflexão no sentido de que a ADPF 708 não é um caso pontual e isolado, bem como que o ano de 2020 representou um ponto de virada para a litigância climática não somente no Brasil, mas no mundo todo.

Em sede de doutrina, a ADPF 708 segue duas tendências já identificadas por PEEL e LIN³⁷ em litígios climáticos do Sul Global. A primeira tendência é a prevalência de casos baseados em violação de direitos (em inglês, “*right-based claims*”), cuja argumentação consiste em apontar falhas na adoção de medidas de mitigação ou adaptação às mudanças climáticas, que violam sistemas de proteção de direitos humanos ou de direitos fundamentais assegurados nas constituições dos países, com relação ao meio ambiente equilibrado³⁸. A explicação por detrás dessa tendência, de acordo com as autoras, é o fato de que diversas constituições contêm previsões de direitos ambientais, além de considerar a alta vulnerabilidade de suas populações aos impactos climáticos. A segunda tendência identificada é a preferência por ações que objetivam a implementação de leis e políticas climáticas pré-existentes, de modo a contar com um arcabouço jurídico bem estabelecido para embasamento da ação. A prática, conforme suscitam as autoras, evita os riscos de eventual relutância judicial em abordar diretamente a temática e poupa recursos financeiros, que talvez fossem desperdiçados se houvessem muitos “casos teste”.³⁹

Em sede jurisprudencial, ressalta-se que as cortes supremas, ao proferirem suas decisões, levam em consideração os precedentes e, por essa razão, a doutrina internacional descreve a litigância climática como um movimento de natureza transnacional⁴⁰.

Nesse sentido, para fins de contextualização do caso objeto de estudo desse trabalho em uma perspectiva global, cabe mencionar alguns casos estrangeiros emblemáticos cujo pronunciamento das cortes possivelmente serviram de embasamento para a ação, seja a respeito

³⁷ PEEL, Jacqueline; LIN, Jolene. **Transnational Climate Litigation: The Contribution of the Global South**. In: American Journal of International Law, v. 113, n. 4, 2019, p. 711 e ss.

³⁸ A tendência também é apontada por SETZER e BENJAMIN em casos do Sul Global, em oposição a abordagem tradicional ao dano e ilícito civil (“*tort based claims*”) comum em litígios climáticos do Norte Global. Para se aprofundar no assunto, cf. SETZER, Joana; BENJAMIN, Lisa. **Climate litigation: Regulatory lessons (for the Global North) from the Global South**. Transnational Environmental Law. Cambridge: Cambridge University Press, 2019.

³⁹ Cf. PEEL, Jacqueline; LIN, Jolene. **Transnational Climate Litigation: The Contribution of the Global South**. In: American Journal of International Law, v. 113, n. 4, 2019, p. 714 e ss.

⁴⁰ SETZER, Joana. A ADPF n. 708 no Contexto da Litigância Climática Global. IN: BORGES, Caio; VASQUES, Pedro Henrique. **STF e As Mudanças Climáticas: contribuições para o debate sobre o Fundo Clima (ADPF 708)**. Rio de Janeiro: Telha, 2021, p. 343.

dos deveres jurídicos dos entes estatais, perante os direitos fundamentais constitucionalmente assegurados⁴¹, seja com relação ao dever do Judiciário em se manifestar em litígios climáticos⁴².

O primeiro *leading case* é Urgenda v. Holanda⁴³, em que a organização da sociedade civil Urgenda ajuizou ação contra o governo holandês, pedindo que o país assumisse a obrigação de reduzir ou garantir a redução das suas emissões de GEE e impusesse uma meta mais ambiciosa. A Suprema Corte da Holanda, ao confirmar o entendimento do Tribunal de Origem e da Corte de Apelação, decidiu pela redução das emissões, entendendo que o Estado deve agir de modo a proteger a vida e o bem-estar da população. Notadamente, o precedente é importante por fundamentar a possibilidade de o Poder Judiciário avaliar o atendimento a direitos fundamentais. A Corte entendeu ser legítima a atuação judicial para evitar que governos violem direitos humanos, estabelecendo um dever de cuidado (em inglês, “*duty of care*”) devido aos cidadãos holandeses. No mais, que essas obrigações referentes aos direitos humanos devem ser consideradas na avaliação do grau de discricionariedade estatal. Por fim, a Corte afastou o argumento trazido pelo Estado holandês de indevida interferência do judiciário na esfera de competência dos demais poderes, arguindo o caráter não absoluto da separação de poderes⁴⁴.

Referido *leading case* influenciou a propositura de ações similares ao redor do mundo, demonstrando a funcionalidade da invocação dos direitos humanos e fundamentais ao clima estável nos litígios climáticos.

Outro *leading case* ocorreu na Colômbia, trata-se do caso Futuras Gerações v. Ministério dos Transportes e outros⁴⁵, que versou sobre a omissão governamental na

⁴¹ BORGES, Caio. **Litigância climática no STF: as lições dos casos paradigmáticos internacionais**. Instituto Clima e Sociedade. Disponível em: <https://climaesociedade.org/litigancia-climatica-no-stf-as-lico-es-dos-casos-paradigmaticos-internacionais/>. Acesso em: 22 de maio de 2023.

⁴² SETZER, Joana. A ADPF n. 708 no Contexto da Litigância Climática Global. IN: BORGES, Caio; VASQUES, Pedro Henrique. **STF e As Mudanças Climáticas**: contribuições para o debate sobre o Fundo Clima (ADPF 708). Rio de Janeiro: Telha, 2021, p. 344.

⁴³ Urgenda Foundation (on behalf of 886 individuals) v The State of the Netherlands (Ministry of Infrastructure and the Environment), First instance decision, HA ZA 13-1396, C/09/456689, ECLI:NL: RBDHA:2015:7145, ILDC 2456 (NL 2015), 24th June 2015, Netherlands; The Hague; District Court.

⁴⁴ Cf. WEDY, Gabriel. **O ‘caso Urgenda’ e as lições para os litígios climáticos no Brasil**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-jan-02/ambiente-juridico-urgenda-lico-es-litigios-climaticos-brasil>. Acesso em: 10 de abril de 2023.; SETZER, Joana. A ADPF n. 708 no Contexto da Litigância Climática Global. IN: BORGES, Caio; VASQUES, Pedro Henrique. **STF e As Mudanças Climáticas**: contribuições para o debate sobre o Fundo Clima (ADPF 708). Rio de Janeiro: Telha, 2021, p. 344 e ss.; KHAN, Tessa. Litígio climático baseado em direitos humanos: o caso Urgenda. IN: NEIVA, Julia; MANTELLI, Gabriel. **Clima e Direitos Humanos**: Vozes e Ações. São Paulo: Conectas Direitos Humanos; Instituto Clima e Sociedade, 2021.

⁴⁵ Considerações tecidas por: SETZER, Joana. A ADPF n. 708 no Contexto da Litigância Climática Global. IN: BORGES, Caio; VASQUES, Pedro Henrique. **STF e As Mudanças Climáticas**: contribuições para o debate sobre o Fundo Clima (ADPF 708). Rio de Janeiro: Telha, 2021, pp. 344 e ss. Ainda, cf. BORGES, Caio. Litigância climática no STF: as lições dos casos paradigmáticos internacionais. Instituto Clima e Sociedade, 2020. Disponível em: <https://climaesociedade.org/litigancia-climatica-no-stf-as-lico-es-dos-casos-paradigmaticos-internacionais/>. Acesso em: 5 de maio de 2023.

implementação de políticas de combate ao desmatamento. Na ocasião, foi reconhecida a conexão entre a omissão dos órgãos públicos demandados em proteger a floresta amazônica e a violação aos direitos à vida digna, à saúde, à água e à alimentação dos cidadãos colombianos. A Corte ressaltou que os direitos ambientais das futuras gerações são baseados no dever ético de solidariedade e no valor intrínseco da natureza. Assim, a proteção da Amazônia foi considerada como uma obrigação nacional e global, tendo em vista o seu papel central no equilíbrio ecológico, o que ensejaria a adoção de medidas efetivas para o controle do desmatamento. Restou claro, portanto, que o direito a um meio ambiente saudável foi e é exigível pelas vias judiciais.

Em *Massachusetts v. EPA*⁴⁶, a Suprema Corte dos Estados Unidos da América (“EUA”) entendeu que a Agência Federal de Proteção Ambiental (“EPA”) não poderia deixar de regulamentar emissões de GEE provenientes de veículos automotores, pois o dever estava previsto na Lei do Ar Limpo (em inglês, “*Clean Air Act*”). O precedente também ampliou as possibilidades de acionamento judicial do Estado por falhas no seu dever de proteção.

Em *Amigos do Meio Ambiente Irlandês v. Irlanda* (2020)⁴⁷, questionou-se a garantia dos direitos previstos na Constituição irlandesa e na Convenção Europeia de Direitos Humanos pelo governo ao adotar um Plano Nacional de Mitigação pouco ambicioso. Segundo a ação, o plano estava em desacordo com a Lei Climática de 2015, que estabelece a meta de promover a transição da economia nacional para uma economia de baixo carbono. A corte entendeu que, a partir da promulgação dessa Lei Climática, a questão se tornou de direito e não mais meramente de discricionariedade política. Com base nessa fundamentação legal, a Corte concluiu pela insuficiência das medidas estabelecidas no plano, tendo em vista a falta de especificidade necessária para promover a transparência e para atingir os objetivos estabelecidos pela Lei Climática.

Ainda, em voto-vogal do Ministro Edson Fachin, foi observado um diálogo com a jurisprudência recente da Corte Interamericana de Direitos Humanos (“CIDH”), como

⁴⁶ JUSCLIMA2023. **Massachusetts v. EPA (Estados Unidos)**. Jfrs.jus.br. Disponível em: <https://jusclima2030.jfrs.jus.br/caso-similar/massachusetts-v-epa-estados-unidos/>. Acesso em: 5 de maio de 2023. Cf. WEDY, Gabriel. **Litígios climáticos**: de acordo com o direito brasileiro, norte-americano e alemão. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023, p. 217 e ss.

⁴⁷ *Friends of the Irish Environment v. The Government of Ireland & Ors* (2020). Disponível em: https://www.courts.ie/view/judgments/681b8633-3f57-41b5-9362-8cbc8e7d9215/981c098a-462b-4a9a-9941-5d601903c9af/2020_IESC_49.pdf/. Acesso em: 31 de maio de 2023. Cf. SETZER, Joana. A ADPF n. 708 no Contexto da Litigância Climática Global. IN: BORGES, Caio; VASQUES, Pedro Henrique. **STF e As Mudanças Climáticas**: contribuições para o debate sobre o Fundo Clima (ADPF 708). Rio de Janeiro: Telha, 2021, pp. 344 e ss.

demonstrado na Opinião Consultiva n° 23/2017⁴⁸ sobre Meio Ambiente e Direitos Humanos, em que se confirmou que os efeitos nocivos das mudanças climáticas afetam os direitos humanos. Outrossim, a Corte determinou que os Estados devem adotar todas as medidas apropriadas para proteger e preservar à vida, havendo, portanto, uma obrigação positiva de evitar danos ambientais significativos, dentro ou fora de seu território. Tal entendimento foi reiterado no precedente Comunidades Indígenas Miembros de La Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) v. Argentina⁴⁹.

Já no caso Saskatchewan et al. v. Canada re Greenhouse Gas Pollution Pricing Act, também citado, foi julgada constitucional lei federal que criou obrigação jurídica para as províncias e para os territórios implementar sistemas de fixação de preços de gás carbônico ou adotassem, alternativamente, o imposto sobre o carbono do governo federal.

Por fim, o Caso Neubauer e Outros v. Alemanha, no qual a Corte constatou que as medidas aplicadas pelo governo na crise climática são insuficientes e demandam aperfeiçoamento⁵⁰, consagrando a proteção e salvaguarda dos interesses e direitos das futuras gerações.

2.3. Perspectiva Brasileira

Já no contexto brasileiro, a litigância climática é um fenômeno relativamente novo. Há pouco, o tema era tratado de forma tímida pela doutrina e os litígios climáticos ainda eram incipientes. A título de ilustração, o primeiro caso que manifestou uma certa preocupação com o efeito estufa foi o Recurso Extraordinário 586.224/SP, em que a Corte, ao interpretar o Art. 225 da CF, já declarou o meio ambiente equilibrado como um bem público e um direito constitucional fundamental, que deve ser protegido no interesse da presente e futura geração. No entanto, em contrassenso, autorizou a queima da palha na colheita da cana-de-açúcar⁵¹.

⁴⁸ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Opinión Consultiva 23/17. 15 de novembro de 2017. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf. Acesso em: 31 de maio de 2023.

⁴⁹ Comunidades Indígenas Miembros de La Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina (2020). Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_400_esp.pdf. Acesso em: 31 de maio de 2023.

⁵⁰ WEDY, Gabriel. **Litígios climáticos**: de acordo com o direito brasileiro, norte-americano e alemão. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023, pp. 263 e ss.

⁵¹ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Recurso Extraordinário 586.224. São Paulo. Relator: Min. Luiz Fux, j. em 05.03.2015. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=8399039>. Acesso em: 31 de maio 2023. Ainda, Cf. WEDY, Gabriel. **Litígios climáticos**: de acordo com o direito brasileiro, norte-americano e alemão. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023, pp. 129 e ss.

Mais recentemente, em 2020, observou-se um papel cada vez mais visível dos tribunais acerca do tema⁵². Além da ADPF 708, duas outras ações climáticas chegaram ao STF – a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão do Fundo Amazônia (“ADO 59”), e a ADPF sobre o Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento da Amazônia (“ADPF 760”).

No âmbito da ADO 59, sob relatoria da Ministra Rosa Weber, também foi discutida a omissão estatal em relação a um Fundo. Afinal, em 2019, diante de um contexto de aumento exponencial do desmatamento e de incêndios, o governo paralisou as atividades do Fundo Amazônia, reconhecidamente o principal mecanismo financeiro para o combate ao desmatamento na Amazônia, por meio de um pacote de decretos. Além disso, os decretos extinguiram o Comitê Técnico e o Comitê Orientador do órgão, engessando recursos voluptuosos que seriam utilizados em projetos de prevenção e combate ao desmatamento na Amazônia Legal. Do mesmo modo, partidos denunciaram o governo federal no STF por omissão, baseando-se no artigo 225 da Constituição Federal⁵³. Em decisão publicada em 2022, o Tribunal julgou parcialmente procedente a ação, por maioria, declarando a inconstitucionalidade dos decretos. Na sequência, determinou à União, a adoção das providências administrativas necessárias para a reativação do Fundo Amazônia.

Em correlação, na da ADPF 760, os autores requereram a redução efetiva dos índices de desmatamento na Amazônia Legal e em terras indígenas e unidades de conservação, conforme dados oficiais disponibilizados pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (“Inpe”), bem como a retomada do cumprimento de metas estabelecidas pela legislação nacional e acordos internacionais assumidos pelo Brasil.

As ações referidas acima fazem parte do histórico “pacote verde”, composto por processos no STF relacionados à proteção socioambiental e ao enfrentamento das mudanças climáticas⁵⁴. Em conjunto, podemos citar a ADO 54, em que se denunciou o governo federal por omissão no combate ao desmatamento; a ADPF 651, em que se pediu inconstitucionalidade do decreto que excluiu a sociedade civil do conselho deliberativo do Fundo Nacional do Meio

⁵² “Ainda ao longo de 2020, o Superior Tribunal de Justiça, também proferiu suas primeiras decisões diretamente relacionadas à mudança climática, em ação movida pelo Ministério Público em face de companhias aéreas pelas emissões dos pousos e decolagens no aeroporto de Guarulhos (SP) e em ação movida pela Associação das Distribuidoras de Combustíveis em face do programa RenovaBio (Política Nacional de Biocombustíveis)”. Cf. SETZER, Joana. A ADPF n. 708 no Contexto da Litigância Climática Global. IN: BORGES, Caio; VASQUES, Pedro Henrique. **STF e As Mudanças Climáticas: contribuições para o debate sobre o Fundo Clima (ADPF 708)**. Rio de Janeiro: Telha, 2021, pp. 341-342.

⁵³ GUERRA, Gabriel. ADO-59: a paralisação do Fundo Amazônia. **Conectas**. Disponível em: <https://www.conectas.org/litigiot/ado-59-a-paralisacao-do-fundo-amazonia>. Acesso em: 15 de maio de 2023.

⁵⁴ BATISTA, Jeferson. STF vota pacote de ações ambientais em março. **Conectas**. Disponível em: <https://www.conectas.org/noticias/stf-vota-pacote-de-acoes-ambientais-em-marco>. Acesso em: 31 de maio de 2023.

Ambiente; a ADPF 735, em que se questionou o decreto presidencial que retira autonomia do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) na fiscalização de crimes ambientais e a transfere para as Forças Armadas pela Operação Verde Brasil, entre outras.

Vale notar que o julgamento das ações do pacote verde chamou a atenção internacional, por representar uma expressão do desenvolvimento da litigância climática no Brasil, incluindo o importante precedente da ADPF 708. No mais, que o aumento de litígios climáticos no país pode ser entendido como uma resposta de atores interessados em combater os retrocessos socioambientais promovidos pelo governo. Como veremos, cabe a intervenção judicial não somente no caso de descumprimento das regras legais e constitucionais, mas também na constatação de uma política climática negacionista, como a do Governo Bolsonaro, não alinhada às obrigações assumidas no Acordo de Paris, contrária aos princípios constitucionais e direitos fundamentais, insuficientemente fundamentada, transparente e participativa. E que a litigância climática é o meio para enfrentar essa situação de retrocesso⁵⁵.

2.4. Recapitulando

Ao longo deste capítulo, após uma explicação do conceito de litigância climática e da classificação dos litígios climáticos, foi verificado que a ADPF 708 insere o Brasil no rol dos países onde a discussão climática chegou às Cortes Superiores. Apesar dos detalhes da ação serem apresentados somente no próximo capítulo, restou claro que o julgamento da ação está em consonância com a atual tendência global no sentido do reconhecimento dos direitos constitucionais ambientais e climáticos, de possibilidades de acionamento judicial do Estado por falhas no seu dever de proteção e da adoção de medidas que sejam aptas e suficientemente ambiciosas para enfrentar a crise climática. Não se trata, portanto, de uma tendência isolada. No Brasil, o aumento de casos pode ser entendido como uma resposta à situação de retrocesso socioambiental promovido pelo governo, representando o desenvolvimento da litigância climática, cujo caso mais paradigmático até o momento é a ADPF 708, a ser analisada a seguir.

⁵⁵ MOREIRA, Danielle de Andrade (Coord.). **Boletim de Litigância Climática no Brasil – 2022**. Rio de Janeiro: Grupo de pesquisa Direito, Ambiente e Justiça no Antropoceno – JUMA/NIMA/PUC-Rio; Instituto Clima e Sociedade, 2022, p. 3.

3. LIÇÕES DO CASO FUNDO CLIMA

Em junho de 2020, o STF recebeu ação de inconstitucionalidade por omissão (“ADO 60”), posteriormente convertida na ADPF 708, ajuizada por diversos partidos políticos em face da União Federal. A ação tinha por objetivo imediato a obtenção de uma declaração de omissão inconstitucional por parte do Poder Público e, como obrigações de fazer, a retomada das operações e a reativação da governança institucional do FNMC, um instrumento financeiro essencial da PNMC.

O Fundo Clima foi criado pela Lei 12.114 em 09 de dezembro de 2009 (“Lei 12.114/2009”)⁵⁶, regulamentado pelo Decreto 7.343, de 26 de outubro de 2010 (“Decreto 7.343/2010”), consolidado pelo Decreto nº 9578/2018 (“Decreto 9.578/2018”), alterado pelo Decreto 10.143, de 28 de novembro de 2019 (“Lei 10.143/2019”), e posteriormente alterado pelo Decreto nº 11.549, de 5 de junho de 2023 (“Decreto 11.549/2023”).

O Decreto 7.343/2010 definia o destino dos recursos para atividades com correspondência com as das PNMC. Contudo, o Decreto 10.143/2019 incluiu outras atividades relacionadas ao saneamento, gestão de resíduos sólidos, mobilidade urbana, qualidade do ar e áreas verdes urbanas, além de atribuir como prerrogativa exclusiva do hoje chamado de Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (“MMA”) a definição da proposta orçamentária anual e de reduzir a representação da sociedade civil e dos trabalhadores no Comitê Gestor⁵⁷.

De acordo com o artigo 2º da Lei 12.114/09, trata-se de um fundo de natureza contábil, vinculado ao MMA e com parte dos recursos operada pelo Banco Nacional de Desenvolvimento (“BNDES”), cuja finalidade é garantir recursos para apoio a projetos e financiamento de empreendimentos que tenham como objetivo a mitigação e adaptação às mudanças climáticas e aos seus efeitos⁵⁸.

⁵⁶ A criação do Fundo Clima, à época, representou um grande avanço para o país, tornando-o um dos poucos países a ter um mecanismo próprio de financiamento de sua política climática.

⁵⁷ As funções do MMA consistem em apresentar a Proposta Orçamentária do Fundo Clima para a aprovação do Comitê Gestor, que deve conter os recursos a serem destinados a cada modalidade de desembolso, além de estar fundamentada nas Diretrizes e prioridades para aplicação dos recursos feita pelo Comitê Gestor. Após a aprovação dessa proposta, o MMA e o BNDES desenvolvem em parceria os Planos Anuais de Aplicação de Recursos, que são depois aprovados pelo Comitê Gestor.

Cf. MOTTA, Ronaldo Seroa. Eficácia e Focalização do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima. IN: BORGES, Caio; VASQUES, Pedro Henrique. **STF e as mudanças climáticas**: contribuições para o debate sobre o Fundo Clima (ADPF 708). Rio de Janeiro: Telha, 2021, p. 274.

⁵⁸ BNDES.GOV.BR. Fundo Clima. **BNDES**. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/produto/fundo-clima>. Acesso em: 12 de abril de 2023.

A captação de recursos do Fundo Clima, conforme exposto no relatório de gestão do ano de 2021, decorre de várias fontes: (i) 142, que consiste no recurso da participação especial da exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos⁵⁹; e (ii) 180 (ou 280), que vem das receitas próprias, referentes aos retornos devolvidos pelo BNDES pelos rendimentos de aplicações das disponibilidades e pelos pagamentos de juros e amortização dos empréstimos nas distintas linhas de financiamento⁶⁰. Outras fontes seriam os empréstimos de instituições financeiras nacionais e internacionais. E as doações realizadas por entidades públicas ou privadas, nacionais ou internacionais⁶¹.

O FNMC é gerido por um Comitê Gestor⁶², consoante art. 4º da Lei 12.114/2009, que estabelece as diretrizes e aprova a aplicação dos recursos. Cabe dizer que tais recursos são aplicáveis por meio de: (i) apoio financeiro reembolsável, mediante concessão de empréstimo, por intermédio do agente operador -BNDES- e/ou (ii) apoio financeiro não reembolsável, referentes a projetos de mitigação da mudança do clima. E as modalidades de aplicação dos recursos, por sua vez, estão elencadas no Art. 5º, §4º da referida Lei 12.114/2009.

O contexto que ensejou à propositura da ação foi o fato de que o Fundo Clima ficou inoperante em 2019 e parte de 2020, tendo a União deixado de aprovar os Planos de Anuais de Aplicação de Recursos⁶³ à época, e se abstendo de destinar seus recursos.

⁵⁹ Apesar de causar estranheza a estratégia de arrecadar fundos para políticas climáticas a partir de recursos obtidos com a exploração de combustíveis fósseis, seria uma espécie de contraprestação.

⁶⁰ BNDES.GOV.BR. Processos de Contas Anuais FNMC. BNDES. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/fundos-governamentais/fundo-nacional-sobre-mudan%C3%A7a-do-clima-fnmc/processos-de-contas-anuais-fnmc!/ut/p/z0/hU5Nb4JAEP0tPXDczEKJ9kqNsX4lcqN7MeOy6CjMlrPY9t9XqGd7enl5n2CgAMN4oyMG8oz1nX-ayX6aL2YfWRpv9Pz9TefLOE9369ck0TGswDw33BuSbjvbHsG0GE6KuPJQtJ23TsSLKp2yngOKQu6RRFXc2CFF5-vVZGAG1X0HKA5cOtkTS6DQ2 FfpE--cZEOHbK02Dm2hJGuei69PFAx plV05fIFpWtqcFxFxJ9L HWkv5vDzlb38Agawaco!>. Acesso em: 12 de abril de 2023.

⁶¹ O Fundo Clima tem suas receitas originadas nas dotações da Lei Orçamentária Anual (LOA) da União, as quais são discriminadas no artigo 3º da Lei sendo elas: I) até 60% (sessenta por cento) de 10% da participação especial oriunda da exploração do petróleo que cabe ao Ministério do Meio Ambiente (inciso II do § 2º do art. 50 da Lei no 9.478, de 6 de agosto de 1997); II) dotações consignadas na lei orçamentária anual da União e em seus créditos adicionais; III) recursos decorrentes de acordos, ajustes, contratos e convênios celebrados com órgãos e entidades da administração pública federal, estadual, distrital ou municipal; IV) doações realizadas por entidades nacionais e internacionais, públicas ou privadas; V) empréstimos de instituições financeiras nacionais e internacionais; VI) reversão dos saldos anuais não aplicados; VII) recursos oriundos de juros e amortizações de financiamentos; VIII) rendimentos auferidos com a aplicação dos recursos do Fundo; IX) recursos de outras fontes.

(MOTTA, Ronaldo Seroa. Eficácia e Focalização do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima. IN: BORGES, Caio; VASQUES, Pedro Henrique. **STF e as mudanças climáticas**: contribuições para o debate sobre o Fundo Clima (ADPF 708). Rio de Janeiro: Telha, 2021, p. 274).

⁶² O Comitê Gestor do Fundo Clima é composto por 6 (seis) representantes do Poder Executivo Federal e 5 (cinco) representantes do setor não governamental.

⁶³ O Plano Anual de Aplicação de Recursos é um instrumento de planejamento das ações apoiadas com recursos do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, destinados ao financiamento de projetos nas modalidades reembolsável e não reembolsável. Deverá ser elaborado pelo Ministério do Meio Ambiente e, após a aprovação do Comitê Gestor, ser publicado no prazo de sessenta dias, contados da data de publicação da LOA. O PAAR

Em manifestação durante a audiência pública, o ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, usou como desculpa para o não funcionamento do Fundo Clima o pretexto de espera pelo novo marco regulatório do saneamento. A alegação, enfrentada e rebatida no voto do relator, não foi acatada, sob o argumento de ser uma mera escolha política do ministro⁶⁴.

Segundo Avaliação da Política Nacional sobre Mudança do Clima⁶⁵, da Comissão de Meio Ambiente do Senado Federal, tal inoperância se deveu, na verdade, à falta de nomeação do Comitê Gestor porque o Executivo pretendia, antes de dar destinação aos recursos, alterar a sua composição. O documento ilustra que essa nova composição do Comitê privilegiava a representação e a participação do setor privado em detrimento da participação da sociedade civil organizada, ao contrário da antiga composição.

Após a propositura da ação, o funcionamento do Fundo Clima foi retomado às pressas pelo Executivo, sendo liberado a integralidade dos recursos reembolsáveis para o BNDES, parte dos recursos não reembolsáveis para o Projeto Lixão Zero⁶⁶, do governo de Rondônia, e o remanescente foi retido, por contingenciamento determinado pelo Ministério da Economia.

Diante dessa conjuntura, o propósito desse terceiro capítulo é analisar o Caso Fundo Clima, com o destaque dos principais pontos de tramitação da ação e das razões arguidas pelos autores e demais participantes do polo processual. Em especial, com ênfase na descrição e análise das brilhantes lições trazidas pelo voto do Ministro Luís Roberto Barroso, que com certeza servirão de parâmetro para futuros litígios climáticos nas diferentes esferas e estabelecem um caminho a ser seguido pela litigância climática brasileira.

contém informações sobre os recursos disponíveis e as previsões de aplicação, indicação de áreas, temas e regiões prioritárias para aplicação; indicação das modalidades de seleção, formas de aplicação e volume de recursos; e definição do limite de despesas. A saber: Plano Anual de Aplicação de Recursos. Ministério do Meio Ambiente. Disponível em: [\[https://www.gov.br/mma/pt-br/aceso-a-informacao/apoio-a-projetos/fundo-nacional-sobre-mudanca-do-clima/plano-anual-de-aplicacao-de-recursos\]](https://www.gov.br/mma/pt-br/aceso-a-informacao/apoio-a-projetos/fundo-nacional-sobre-mudanca-do-clima/plano-anual-de-aplicacao-de-recursos) Acesso em: 02.06.2023.

⁶⁴ “A alegação, invocada pelo então Ministro do Meio Ambiente, de que o não funcionamento ocorreu porque se esperava o novo marco regulatório de saneamento não procede. Em primeiro lugar, os recursos do Fundo não se destinam a saneamento nem exclusivamente, nem majoritariamente [...] 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” Cf. Inteiro Teor do Acórdão - ADPF 708, p. 26.

⁶⁵ COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE. **Avaliação da Política Nacional sobre Mudança do Clima**. Senado Federal, 2019.

⁶⁶ O *amicus curiae* Laboratório do Observatório do Clima (“Observatório do Clima”), na chance, chamou atenção para o fato de que o Comitê Gestor teria privilegiado em suas alocações de financiamento não reembolsável as atividades de saneamento e destinação de resíduos sólidos, que contribuem com um percentual irrisório de emissões de GEE no Brasil, ao invés de alocar em atividades mais relevantes como por exemplo alterações de uso do solo, bem como levantou-se dúvidas sobre a irregularidade praticadas no procedimento de alocação de tais recursos, mas que fugiam a matéria objeto da ADPF.

3.1. O Caso Fundo Clima

O Partido Socialista Brasileiro (“PSB”), em conjunto com o Partido Socialismo e Liberdade (“PSOL”), com o Partido dos Trabalhadores (“PT”) e com a Rede Sustentabilidade alegaram que a União se omitiu em fazer funcionar o Fundo Clima e deixou de aplicar seus recursos para adoção de medidas de mitigação às mudanças climáticas. No mais, alegaram violação ao direito constitucional a um meio ambiente saudável, conforme define o artigo 225 da Constituição Federal (“CF/88”), bem como descumprimento pelo Brasil de compromissos internacionais de redução de emissões de GEE e de combate às alterações do clima, consoante artigo 5º, § 2º da CF/88.

Em razões iniciais, os requerentes apontaram que: (i) o compromisso assumido pelo Brasil no Acordo de Paris estava sendo descumprido, sobretudo em razão de não haver efetivo combate ao desmatamento legal e/ou aumento de fontes renováveis de energia; (ii) o processo de descumprimento estava sendo acelerado pelo desmonte da estrutura dos órgãos ambientais federais; (iii) essa desestruturação era a causa da paralização do Fundo Clima, que ficou com recursos parados enquanto poderiam ser utilizados para auxiliar no cumprimento das metas climáticas; (iv) a paralização se deu em decorrência do contingenciamento de verbas sem justificativa; e (v) o contingenciamento representava violação ao art. 225 da CF/88.

A petição foi distribuída ao Ministro Roberto Barroso para relatoria, tendo sido recebida como uma ADPF. Em seguida, entidades da sociedade civil ingressaram na qualidade de *amici curiae*: o Observatório do Clima, a Conectas Direitos Humanos, o Instituto Alana, a Frente Nacional dos Prefeitos (“FNP”), a Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público do Meio Ambiente (“ABRAMPA”).

Em resposta à ação, a Advocacia-Geral da União argumentou que: (i) o meio eleito para provocar o STF era inadequado; (ii) não havia omissão apontada, dado que o Fundo continuava operando; (iii) o contingenciamento de verbas é uma prerrogativa discricionária do Poder Executivo.

O relator Ministro Luís Roberto Barroso, em sua primeira manifestação, convocou uma audiência pública que marcou um momento histórico no STF, tendo consultado diversos especialistas, entes da sociedade civil, institutos, organizações multilaterais que reforçaram o desmonte das políticas públicas e o grave cenário de retrocesso ambiental do país⁶⁷.

⁶⁷ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ata da **Audiência Pública sobre a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 708**. Brasília, DF, 2020.

Em voto, o relator contextualizou as mudanças climáticas e discorreu sobre a incorporação do conceito de “desenvolvimento sustentável”⁶⁸. Ato contínuo, reconheceu que são graves as consequências econômicas e sociais oriundas de políticas ambientais não cumpridas pelo Brasil, possibilitando um olhar interdisciplinar a respeito da política internacional e sua relação com os esforços assumidos. Adicionalmente, também ressaltou que nos últimos anos a determinação do país no cumprimento de metas ambientais começou a dar sinais de arrefecimento, demonstrando desse modo uma preocupação com a ausência de políticas públicas eficazes sobre a matéria.

Ainda, vinculou expressamente a necessidade da utilização dos recursos do Fundo Clima para conter o desmatamento e evitar o agravamento do aquecimento global, em atenção aos compromissos internacionais assumidos pelo país.

O Ministro Edson Fachin, por seu turno, foi além e votou pela necessidade de publicação pelo governo de relatório estatístico trimestral sobre o percentual de gastos do Fundo Clima em cinco segmentos (energia, indústria, agropecuária, uso da terra, mudança do uso da terra, das florestas e dos resíduos) e para que formulasse, com periodicidade, o Inventário Nacional de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa.

Por dez votos contra um, a maioria dos Ministros do STF decidiu pela procedência da ação constitucional, acompanhando, na sua integralidade, o voto do relator. O pedido foi julgado procedente para: (i) reconhecer a omissão da União, em razão da não alocação integral dos recursos do Fundo Clima; (ii) determinar à União que se abstenha de se omitir em fazer funcionar o Fundo Clima ou em destinar os seus recursos e (iii) vedar o contingenciamento das receitas que o integram.

O STF fixou a tese de que o “Poder Executivo tem o dever 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, parágrafo 2º), bem como do princípio constitucional da separação dos poderes (CF, art. 2º c/c art. 9º, parágrafo 2º, LRF)”.

Em suma, a tese pode ser entendida como uma maneira de vincular o dever de alocação eficiente de recursos do Fundo Clima, com vistas a preservar a função idealizada para seu

⁶⁸ Desenvolvimento sustentável significa atender as necessidades do presente, sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem as suas próprias necessidades. Representa o equilíbrio entre as necessidades sociais e ambientais, além de um crescimento econômico consciente. Cf. DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico**. 2. ed. São Paulo: Editora Max Limonad, 2001, p. 174.

funcionamento. A decisão representa um importante avanço, que pode impedir a má-utilização de seus recursos⁶⁹.

3.2. Lições

O Caso Fundo Clima é extremamente paradigmático. A linha argumentativa percebida do voto do Ministro Luís Roberto Barroso representa um caminho a ser seguido ao consolidar os seguintes entendimentos.

3.2.1. *A Questão Ambiental como Questão Constitucional*

Em primeiro lugar, a decisão reforça que a questão pertinente às mudanças climáticas constitui matéria constitucional. Em virtude do artigo 225, *caput*⁷⁰ e parágrafos, da Constituição Federal, resta estabelecido expressamente o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, por meio do qual se impõe ao Poder Público e à coletividade o poder-dever de defendê-lo, preservá-lo e restaurá-lo, para presentes e futuras gerações.

À luz da doutrina e de outros precedentes citados⁷¹ que versam sobre a matéria, no âmbito da decisão, a interpretação do artigo 225 identifica o direito ao meio ambiente como verdadeiro direito fundamental. No mais, para fins de contextualização, o direito ao meio ambiente é considerado um direito de terceira dimensão, encontrando o seu fundamento na fraternidade e na solidariedade, tendo por base interesses coletivos⁷². A sua especificidade é ter como titulares tanto as pessoas físicas quanto a sociedade como um todo⁷³. Adicionalmente, ao elevar esse direito ao status de “cláusula pétrea” (art. 60, IV, § 4º), a Constituição o protege

⁶⁹ Para análises da ação, cf.: AZEVEDO, Nauê Bernardo Pinheiro de. **A atuação do Supremo Tribunal Federal na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 708 – reativação do Fundo Clima**. Diálogos Soberania e Clima, v. 2, n. 2. Brasília: Centro Soberania e Clima, fev. 2023.

⁷⁰ “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.” Responsabilidades adicionais listadas no art. 225 incluem a preservação e a restauração de processos ecológicos essenciais através da designação e preservação de áreas especiais, a proibição de atividades que causem extinção e a proteção do patrimônio nacional.

⁷¹ Os precedentes citados na decisão que identificam o direito ao meio ambiente como direito fundamental são as Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 4901, 4902, 4903 e 4937, de relatoria do Ministro Luiz Fux.

⁷² KRELL, Andreas Joachim. Do Meio Ambiente, Capítulo VI. In: CANOTILHO, Gomes J. J. (Coord.). **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 3831.

⁷³ “A titularidade individual do direito ao meio ambiente não invalida a natureza de um bem jurídico coletivo deste; vice-versa, o fato de o art. 225 consagrar um direito de exercício supraindividual e, por tal razão, indivisível, não tira o conteúdo de um direito individual.” Cf. KRELL, Andreas Joachim. Do Meio Ambiente, Capítulo VI. In: CANOTILHO, Gomes J. J. (Coord.). **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 3832).

juridicamente contra qualquer alteração infraconstitucional e contra até mesmo manifestações do Poder Constituinte derivado⁷⁴.

Somado a isso, a jurisprudência reconhece uma dimensão ecológica inerente ao princípio da dignidade da pessoa humana, no qual se exige um patamar mínimo de qualidade e integridade ecológica como premissa a uma vida digna e ao exercício dos demais direitos fundamentais, considerando, inclusive, a interdependência e indivisibilidade de tais direitos. Nesse sentido, a integridade e a estabilidade climática integrariam tanto o núcleo essencial do direito fundamental ao meio ambiente, quanto esse patamar mínimo⁷⁵.

Sendo um direito fundamental, a Carta Magna não somente consagra a proteção ambiental como tarefa fundamental do Estado, mas também como direito público subjetivo⁷⁶, isto é, um direito titularizado pela coletividade, que garante a defesa contra agressões e a atuação, por parte do Poder Público, em favor de sua efetivação. Nessa toada, tem o condão de exigir do Estado que não cometa atos contra o meio ambiente, que intervenha contra atos lesivos de terceiros, que realize medidas normativas e fáticas em favor da proteção ambiental e que permita a participação do indivíduo em procedimentos relevantes para o meio ambiente⁷⁷.

Ainda, a consagração do direito fundamental ao meio ambiente leva a uma proibição de retrocesso ambiental, estando vetado ao poder estatal a adoção de medidas que diminuam o nível de proteção normativa uma vez alcançado, logo, não podendo haver a simples supressão ou um esvaziamento de normas já existentes em todos os níveis do ordenamento jurídico que protegem o meio ambiente⁷⁸.

Desse modo, impõe-se ao Estado um comportamento ativo no sentido de uma obrigação a prestar proteção ao meio ambiente e impedir que terceiros o destruam, além de exigir uma abstenção no mesmo sentido⁷⁹. O que compreende, por lógico, também uma imposição acerca do tema das mudanças climáticas.

⁷⁴ Cf. ALBERTO, Marco Antônio Moraes; MENDES, Conrado Hübner. *Litigância Climática e Separação de Poderes*. In: SETZER, Joana; CUNHA, Kamyla; FABBRI BOTTER, Amália (Coord.). **Litigância climática: novas fronteiras para o direito ambiental no Brasil**. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019, p. 122.

⁷⁵ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito Fundamental ao Clima Estável, Litigância Climática e ADPF n. 708/DF*. IN: BORGES, Caio; VASQUES, Pedro Henrique. **STF e as mudanças climáticas: contribuições para o debate sobre o Fundo Clima (ADPF 708)**. Rio de Janeiro: Telha, 2021, p. 330-331.

⁷⁶ KRELL, Andreas Joachim. *Do Meio Ambiente*, Capítulo VI. IN: CANOTILHO, Gomes J. J. (Coord.). **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, p. 3833.

⁷⁷ ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 195 e seguintes.

⁷⁸ CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (coords). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 3834.

⁷⁹ “A proteção dos direitos fundamentais [...] pressupõe ora omissão (direitos negativos), ora ação do Estado (direitos positivos). Em seu aspecto negativo, basta não agir para não interferir na liberdade do indivíduo. Garante pela inação. Do ângulo positivo, vê-se obrigado a desenvolver políticas públicas, ou seja, atos e ações imprescindíveis para a prestação de serviços públicos, de limitação de excessos, de disciplinar a ordem econômica,

A tutela ambiental é, portanto, obrigação vinculante, e não deve ser lida como juízo político discricionário, ao contrário do que a Advocacia-Geral da União e a Presidência da República buscaram defender. O voto do relator confirma que a tutela ambiental não se insere em juízo político, de conveniência e oportunidade do Chefe do Executivo. A tutela ambiental é imperiosa. Não há discricionariedade administrativa quanto aos deveres estatais de proteção climática.

A decisão fica ainda mais interessante quando esse cenário constitucional é reforçado pelo reconhecimento do status supranacional ou supralegal dos tratados internacionais em matéria de direito ambiental. Dado que estes constituem espécie do gênero de tratados de direitos humanos⁸⁰, consoante o art. 5º § 2º⁸¹ da CF/88.

Assim, do ponto de vista da hierarquia normativa, o reconhecimento do status supralegal dos tratados internacionais em matéria ambiental pelo Brasil, como por exemplo o Acordo de Paris, situa tais tratados acima de toda a legislação infraconstitucional brasileira. Dessa forma, torna inaplicável a legislação infraconstitucional conflitante, seja ela anterior ou posterior ao ato de adesão. Com efeito, apenas a norma constitucional estaria hierarquicamente acima dos tratados internacionais em matéria ambiental⁸².

Ressalta-se que, diante disso, a Constituição converge para o ordenamento nacional deveres juridicamente estruturados no plano internacional. Isto é, por meio do diálogo de fontes, ela opera como um meio de integralização de fontes internacionais e supranacionais, como ordenadora do pluralismo jurídicos⁸³.

Tais fontes – internacionais e supranacionais- são, portanto, obrigações jurídicas da administração pública federal. A ela é imposto, por exemplo, os deveres de: (i) aumentar a capacidade de adaptação aos impactos negativos da mudança do clima e promover a resiliência à mudança do clima e um desenvolvimento de baixa emissão de gases de efeito estufa, de uma

de garantia do meio ambiente e da solução de conflitos.” Conforme disposto em OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 282.

⁸⁰ Importante pontuar que o STF já possuía precedente nesse sentido em decisão sobre a constitucionalidade de legislação que proibiu o uso de amianto e que atribuiu o status de supralegalidade à Convenção Basileia sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito (1989). Cf. ADI nº 4066.

⁸¹ “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: § 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”.

⁸² SARLET, Ingo; WEDY, Gabriel; FENSTERSEIFER, Tiago. A equiparação dos tratados ambientais aos tratados de direitos humanos. **Consultor Jurídico**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-jul-15/direitos-fundamentais-equiparacao-tratados-ambientais-aos-direitos-humanos>. Acesso em: 29 de abril de 2023.

⁸³ Cf. ALBERTO, Marco Antônio Moraes; MENDES, Conrado Hübner. **Litigância Climática e Separação de Poderes**. IN: SETZER, Joana; CUNHA, Kamyla; FABBRI BOTTER, Amália (Coord.). **Litigância climática: novas fronteiras para o direito ambiental no Brasil**. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019, p. 125.

maneira que não ameace a produção de alimentos (art. 2.1.b. do Acordo de Paris); e (ii) tornar os fluxos financeiros compatíveis com uma trajetória rumo a um desenvolvimento de baixa emissão de gases de efeito estufa e resiliente à mudança do clima (art. 2.1.c. do Acordo de Paris⁸⁴).

Em síntese, a decisão assenta os deveres constitucionais do estado de proteção climática e corroborados pelos tratados internacionais, limitando assim a discricionariedade do Poder Executivo na matéria. A questão, portanto, tem natureza jurídica vinculante, não se tratando de livre escolha política. Ainda, segundo o Ministro Barroso, “não há uma opção juridicamente válida no sentido de simplesmente omitir-se no combate às mudanças climáticas”.

Não há dúvidas de que o STF cumpriu com o papel de garantidor dos compromissos constitucionais e internacionais, na medida em que consubstanciou que o Executivo tem o dever de dar funcionamento ao Fundo Clima e de alocar anualmente seus recursos para seus fins. Afinal, a alocação de recursos do Fundo Clima concretiza o dever constitucional de tutela ambiental e dos direitos fundamentais que lhes são interdependentes.

3.2.2. *Separação de Poderes*

Em segundo lugar, positiva-se o entendimento de que, por força do princípio da separação de poderes (art. 2º da CF/88)⁸⁵, o Poder Executivo não pode ignorar as destinações orçamentárias que são determinadas pelo Poder Legislativo quando da confecção do Orçamento Público. Aliado a isso, com base nas obrigações legais de destinação específica dos recursos, o pedido de vedação ao contingenciamento dos recursos do Fundo Clima foi julgado procedente.

Conforme suscitado no voto relator, deve ser vedado o contingenciamento dos recursos do Fundo Clima, pois a destinação desses instrumentos conta com a apreciação e deliberação tanto do Executivo quanto do Legislativo, sendo uma escolha alocativa produzida mediante um ato complexo, que se sujeita, por sua vez, ao princípio da separação de poderes. Além disso, os recursos são vinculados por lei a atividades específicas e, por essa razão, não podem ser

⁸⁴ “Artigo 2º.1. Este Acordo, ao reforçar a implementação da Convenção, incluindo seu objetivo, visa fortalecer a resposta global à ameaça da mudança do clima, no contexto do desenvolvimento sustentável e dos esforços de erradicação da pobreza, incluindo: [...] (b) Aumentar a capacidade de adaptação aos impactos negativos da mudança do clima e promover a resiliência à mudança do clima e um desenvolvimento de baixa emissão de gases de efeito estufa, de uma maneira que não ameace a produção de alimentos; e (c) Tornar fluxos financeiros compatíveis com uma trajetória rumo a um desenvolvimento de baixa emissão de gases de efeito estufa e resiliente à mudança do clima.”

⁸⁵ “Art. 2º. São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.

contingenciadas, conforme Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (“LRF”).

O contingenciamento é um mecanismo previsto no Art. 9º da LRF⁸⁶ para permitir o cumprimento das metas fiscais do exercício perante indícios de frustração da receita realizada no bimestre, que reforça o caráter discricionário de execução das despesas “não obrigatórias” na medida em que permite ao Executivo limitar empenhos e movimentação financeira.

No entanto, o dispositivo, em seu parágrafo 2º, deixa bem claro que não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente. A decisão foi precisa ao incluir, enquanto limitação à discricionariedade de contingenciamento do Executivo, as despesas relacionadas aos deveres constitucionais de tutela e restauração do meio ambiente.

Como já discutido, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado se insere no rol de direitos fundamentais à luz da Constituição Federal, passíveis de exigir uma atuação positiva do Estado para sua garantia e efetividade. Tal atuação para a efetivação do direito ao meio ambiente ocorre pela implementação de políticas públicas que atendam a essa finalidade, que são, por seu turno, executadas, materializadas e viabilizadas por meio do orçamento.

Dito de outro modo, tomar providências para que o direito se realize e para que as determinações constitucionais e legais sejam atendidas é o que se denomina de políticas públicas⁸⁷. Cabendo ao Executivo concretizar a previsão normativa. Por lógico, para cumprir tais determinações constitucionais, faz-se essencial a existência de meios disponíveis e recursos ao Estado.

Dessa forma, o atendimento ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado pressupõe a lei orçamentária, seja em sua elaboração, seja na fase de execução orçamentária. A fase de execução orçamentária é a etapa que possibilita de fato a efetividade da política pública com a aplicação concreta dos recursos públicos alocados e deve ser norteada pelos princípios e

⁸⁶ “Art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal. 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 subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias. § 1º No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas. § 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, as relativas à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico custeadas por fundo criado para tal finalidade e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias. [...]”

⁸⁷ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 283.

valores ambientais, que nesse caso contribuem para a concretização do *caput* do artigo 225 da Constituição Federal⁸⁸.

Não somente, entender a política climática enquanto política pública significa condicioná-la ao direito. Nas palavras de Hübner e Alberto,

“Entender a política climática como política pública significa condicioná-la ao direito. Isso porque o direito é constitutivo das políticas públicas: ele estrutura sua dimensão institucional, ao constituir suas metas de funcionamento, regular seus procedimentos, articular aos setores encarregados de seu desenvolvimento, e definir as responsabilidades envolvidas em sua implementação. É por essa razão que toda política pública, enquanto construção jurídica, pode ser definida como arranjo institucional complexo, ‘expresso em estratégias ou programas de ação governamental, que resultam de processos juridicamente regulados, visando adequar fins e meios’”⁸⁹.

No tocante à política climática, o Brasil é signatário do Acordo de Paris, e internaliza em sua PNMC, as normas internacionais de proteção ambiental. O Fundo Clima é um dos principais instrumentos financeiros da PNMC, em conjunto com o Fundo Amazônia. Seu papel no financiamento climático e na execução da política climática é basilar. Se não operacionalizado ou contingenciado, o FNMC perde a sua razão de ser e os objetivos traçados pelas políticas climáticas são frustrados.

3.2.3. *Judicialização de Políticas Públicas*

Em terceiro e último lugar, porém não menos importante, a decisão reitera a possibilidade de judicialização de políticas públicas que sejam insuficientes para o enfrentamento da crise climática.

O descumprimento de políticas públicas no geral equivale ao descumprimento de obrigações jurídicas, o que acarreta a imputação de responsabilidade civil ao Estado, inclusive implicando em exigibilidade judicial⁹⁰. Ora, se a administração pública deixa de cumprir, ou falha em cumprir, os deveres jurídicos que detêm, verifica-se ato ilícito que comporta intervenção corretiva, condenatória e integrativa do Poder Judiciário.⁹¹

⁸⁸ SOARES, Inês Virgínia Prado; FARIAS, Talden. O orçamento público revela a intenção de proteger o meio ambiente? **Consultor Jurídico**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-nov-04/soarese-farias-orcamento-publico-revela-intencao-protetor-meio-ambiente>. Acesso em: 23 de abril de 2023.

⁸⁹ Cf. ALBERTO, Marco Antônio Moraes; MENDES, Conrado Hübner. **Litigância Climática e Separação de Poderes**. IN: SETZER, Joana; CUNHA, Kamyla; FABBRI BOTTER, Amália (Coord.). **Litigância climática: novas fronteiras para o direito ambiental no Brasil**. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019, pp. 118-119.

⁹⁰ Ibidem, *loc. cit.*

⁹¹ Cf. ALBERTO, Marco Antônio Moraes; MENDES, Conrado Hübner. **Litigância Climática e Separação de Poderes**. IN: SETZER, Joana; CUNHA, Kamyla; FABBRI BOTTER, Amália (Coord.). **Litigância climática: novas fronteiras para o direito ambiental no Brasil**. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019, p. 129.

Como discutido acima, não se trata meramente de escolha discricionária de governo, mas sim uma política pública dotada de estabilidade jurídico-institucional com o condão de constranger as dinâmicas governamentais.

A ação então questiona a insuficiência da efetivação da política climática, tendo em vista ter sido constatada a omissão da União em fazer funcionar o Fundo Clima. Não somente, a infração apresenta caráter de descumprimento estrutural, ou seja, uma falha na arquitetura e no funcionamento de uma política pública complexa⁹².

Vale pontuar que, por exemplo, no âmbito de omissão quanto a prestação de medicamentos ou oferecimento de vagas em creches, a possibilidade de controle judicial da omissão estatal pelo Poder Judiciário é incontestável. Outrossim, refuta-se o argumento da separação de poderes, quando se entende que o Judiciário nada mais faz do que reconhecer a omissão do Poder Executivo em fazer funcionar o Fundo Clima⁹³.

Levando em conta a potencialidade de investimento do Fundo Clima, seu adequado funcionamento é muito importante para a estruturação da política climática, inclusive a escolha de alocação dos recursos, com vistas a contribuir para as medidas de adaptação e mitigação.

Segundo o Ministro Barroso, o STF tem o dever de exercer o controle sobre decisões alocativas quando constatar que as escolhas tomadas no âmbito do Poder Executivo "estiverem eivadas de desvio de finalidade, não verossimilhança dos motivos que as determinaram ou violação da proporcionalidade, implicando grave prejuízo ao núcleo essencial de direitos fundamentais". Isso valeu de alerta para as escolhas alocativas do FNMC, caso se verifique uma possível alocação subótima de seus recursos.

Nesse caso, o Judiciário também poderá questionar futuramente as escolhas realizadas pelo governo quanto aos projetos a serem apoiados, para garantir que não haja desvios ou malversação dos recursos e para assegurar a maximização dos benefícios, em termos de efetiva redução das emissões.

⁹² “[...] compreensão da política climática como uma política pública complexa, isto é, que depende de uma pluralidade de agentes articulados para fins de competências jurídicas e instrumentos de ações complementares.” (ALBERTO, Marco Antônio Moraes; MENDES, Conrado Hübner. Litigância Climática e Separação de Poderes. IN: SETZER, Joana; CUNHA, Kamyla; FABBRI BOTTER, Amália (Coord.). **Litigância climática: novas fronteiras para o direito ambiental no Brasil**. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019, p. 129)

⁹³ STEIGLEDER, Annelise Monteiro. Estado de Coisas Inconstitucional e a ADPF n. 708: Um Olhar para o Financiamento das Políticas Públicas. IN: BORGES, Caio; VASQUES, Pedro Henrique. **STF e as mudanças climáticas: contribuições para o debate sobre o Fundo Clima (ADPF 708)**. Rio de Janeiro: Telha, 2021, pp. 318-319.

Ao cabo, o Ministro Barroso ilustra a grave situação em que se verifica o país, em especial tendo em vista o exponencial aumento do desmatamento na Amazônia Legal. Nos termos do voto:

“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”

Conforme alegado na petição inicial, a omissão estatal restou caracterizada não somente ao Fundo Clima, mas também em relação ao conjunto de políticas públicas ambientais que retrocederam em ritmo acelerado desde 2019. Nesse sentido, em um contexto de colapso de políticas públicas ambientais, e em observância ao princípio de vedação do retrocesso, é dever do Judiciário atuar de forma preponderante na consecução da tutela ambiental.

3.2.4. Recapitulando

Conclui-se que o STF cumpriu com o papel de garantidor dos compromissos constitucionais e internacionais, na medida em que consubstanciou que o Executivo tem o dever de dar funcionamento ao Fundo Clima e de alocar anualmente seus recursos para seus fins. Afinal, o Estado não detém discricionariedade para deixar de conferir efetividade aos direitos fundamentais e de cumprir as políticas públicas afirmadas pelo constituinte e elaboradas pelo legislador, sob pena de posterior judicialização. Ainda, é vedado o contingenciamento do Fundo Clima em razão das normas constitucionais e internacionais que protegem o meio ambiente e os direitos humanos e em função da Lei de Responsabilidade Fiscal. Por fim, ressalta-se que foi a primeira vez que uma corte constitucional equiparou o Acordo de Paris a um tratado de direitos humanos, que passa agora a ser dotado do caráter de supralegalidade. Compreendidas as nuances do Caso Fundo Clima, passa-se à análise das possíveis repercussões.

4. REPERCUSSÕES DO CASO FUNDO CLIMA

O objetivo desse quarto capítulo é discorrer sobre as possíveis repercussões do Caso Fundo Clima, a partir de uma análise da conjuntura verificada à época da propositura da ação em contraposição à atual conjuntura política ambiental no país. Serão tecidas considerações acerca: (i) dos impactos da ação para o financiamento climático, aliado a uma postura mais comprometida com as mudanças climáticas por parte do governo; (ii) da participação da sociedade civil; e (iii) dos impactos enquanto precedente nos futuros litígios climáticos.

Antes de tudo, ressalta-se que a contextualização fática exposta na ADPF 708 enfatiza a emergência climática e o papel do Brasil perante os compromissos internacionais assumidos.

Os anos que cobrem a gestão do presidente Jair Bolsonaro (2019-2022) foram marcados pela desmobilização das estruturas de governança da política climática nacional e pela omissão do governo federal quanto a adoção das medidas de proteção ambiental pertinentes à mitigação das mudanças climáticas. Os índices, ações e omissões corroboram para evidenciar esse cenário de retrocesso: aumento expressivo das taxas de desmatamento, mudanças infralegais que enfraqueceram regulamentações e a gestão ambiental, estrangulamento orçamentário ou da execução nesse campo, paralisação do Fundo Amazônia, desmonte do Fundo Clima e ausência de reuniões do Comitê Gestor, colapso dos espaços políticos de diálogos com a sociedade civil, nomeação para cargos políticos importantes de pessoas que não demonstram afinidade com a área ambiental, falta de transparência nas decisões que orientam a agenda ambiental e de clima, não consecução das metas da PNMC e ausência de estratégia de implementação dos compromissos do Brasil no Acordo de Paris.

As implicações remontam a retrocessos institucionais sem precedentes, que clamam para uma boa governança do Fundo Clima e para o seu adequado direcionamento. Diante disso, passa-se à análise das possíveis repercussões da ADPF 708.

4.1. Financiamento Climático

As principais fontes de financiamento climático⁹⁴ ao redor do mundo são provenientes de recursos de fundos públicos, como o empréstimo e o apoio não reembolsável do Fundo Clima, consideravelmente mais significativos se comparados aos valores provenientes do

⁹⁴ A Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas descreve o financiamento climático como o financiamento local, nacional ou transnacional usado para apoiar e implementar ações de mitigação e adaptação às mudanças climáticas, com recursos financeiros provenientes de fontes públicas, privadas e alternativas.

financiamento privado, ainda que a participação deste último esteja aumentando gradualmente⁹⁵. O financiamento climático é um fator chave para o alcance de uma economia de baixo carbono, fazendo parte do compromisso internacional assumido no Acordo de Paris.

Em vista desse papel central dos fundos públicos, o precedente do STF teve repercussões benéficas no âmbito do financiamento climático, possibilitando a melhora da imagem do país no cenário internacional e o restabelecimento de importantes relações diplomáticas com antigos parceiros e até com novos doadores. Ou seja, o caso Fundo Clima abre espaço para outras contribuições relevantes, algumas internacionais, como foi verificado no caso do Fundo Amazônia⁹⁶.

Conforme veiculado na mídia, logo após o Fundo Amazônia ser reativado, a Noruega anunciou a retomada de doações⁹⁷. Além disso, o BNDES e o banco alemão KfW assinaram, em 23 de dezembro de 2022, contratos de doação, formalizando o apoio do KfW ao Fundo Amazônia no valor de até EUR 35 milhões⁹⁸. Na mesma linha, em 20 de abril de 2023, durante o Fórum das Grandes Economias sobre Energia e Clima, o governo dos Estados Unidos anunciou doação de R\$ 2,5 bilhões⁹⁹. Em tempo, em 13 de junho deste ano, a União Europeia anunciou a doação de R\$ 105 milhões¹⁰⁰.

Cabe dizer que em decorrência do desmantelamento das políticas públicas ambientais, da negligência do governo para com o tema da crise climática e da relutância em tomar medidas efetivas, o Brasil vinha enfrentando dificuldades para obter financiamento internacional e para selar acordos comerciais. Esse momento crítico de soberania ambiental se deveu, em parte, às posturas retrógradas e insuficientes do governo brasileiro, em que se verificava narrativas constantes de deslegitimação da pauta com origem no próprio Presidente da República e seus aliados.

⁹⁵ MOTTA, Ronaldo Seroa. Eficácia e Focalização do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima. IN: BORGES, Caio; VASQUES, Pedro Henrique. **STF e as mudanças climáticas**: contribuições para o debate sobre o Fundo Clima (ADPF 708). Rio de Janeiro: Telha, 2021, p. 271.

⁹⁶ FRAGA, Arminio. Pensando Riscos e Oportunidades no Caminho do Desenvolvimento Sustentável e Inclusivo. IN: BORGES, Caio; VASQUES, Pedro Henrique. **STF e as mudanças climáticas**: contribuições para o debate sobre o Fundo Clima (ADPF 708). Rio de Janeiro: Telha, 2021, p. 136.

⁹⁷ INFOCLIMAADMIN. Noruega anuncia retomada de doações para Fundo Amazônia. **Climainfo**. Disponível em: <https://climainfo.org.br/2022/11/01/noruega-anuncia-retomada-de-doacoes-para-fundo-amazonia/>. Acesso em: 2 de junho de 2023.

⁹⁸ BNDES.GOV.BR. BNDES e KfW firmam contrato de doação para aporte no Fundo Amazônia. **BNDES**. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/imprensa/noticias/conteudo/bndes-e-kfw-firmam-contrato-de-doacao-para-aporte-no-fundo-amazonia>. Acesso em: 2 de junho de 2023.

⁹⁹ MELLO, Célia. EUA anunciam doação de R\$ 2,5 bilhões ao Fundo Amazônia. **Climainfo**. Disponível em: <https://climainfo.org.br/2023/04/23/eua-anunciam-doacao-de-r-25-bilhoes-ao-fundo-amazonia/>. Acesso em: 2 de junho de 2023.

¹⁰⁰ VERDÉLIO, Andreia. União Europeia fará doação de 20 milhões de euros para Fundo Amazônia. **Agência Brasil**. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2023-06/uniao-europeia-fara-doacao-de-20-milhoes-de-euros-par-fundo-amazonia>. Acesso em: 13 de junho de 2023.

Entretanto, como a decisão reforça que o dever do Estado perante o direito ao meio ambiente equilibrado não é um esforço meramente político, mas sim um dever constitucional, somado a determinação para fazer funcionar o fundo público em questão e destinar seus recursos, restando vedado o seu contingenciamento, têm-se um reforço da credibilidade do país no cenário internacional. Outrossim, o retorno das relações diplomáticas na área ambiental é muito devido ao posicionamento do governo atual em relação à retomada dos fundos e das políticas ambientais, que demonstram uma postura de maior comprometimento com a agenda climática. Nesse sentido, a decisão, sem dúvida, aliada a essa nova postura, oferece segurança jurídica para a captação de novos investimentos e uma garantia para o financiamento climático.

Não somente, a ADPF 708 repercutiu de tal forma que ensejou discussões e análises, inclusive no âmbito da audiência pública, acerca da efetividade da alocação de recursos do Fundo Clima para ações de mitigação e adaptação à mudança do clima, com base nas prioridades estabelecidas pela PNMC e levando em conta a NDC brasileira.

Como visto, o Fundo Clima é um instrumento da PNMC que tem por finalidade proporcionar justamente os recursos necessários para apoiar projetos, estudos e financiamentos de empreendimentos que buscam a mitigação e a adaptação da mudança do clima e seus efeitos.

A propositura da ação fez insurgir o debate acerca da eficácia da alocação desses recursos, tendo em vista a verificação da alocação dos recursos reembolsáveis para o meio ambiente urbano e dos não reembolsáveis para atividades de saneamento e destinação de resíduos sólidos, que contribuem com percentual irrisório, de apenas 4%, das emissões de GEEs do Brasil, em detrimento de outras atividades como o desmatamento e alteração de uso do solo, que representam mais de 40%. Essa destinação não parece trazer o enfrentamento necessário, configurando, nos termos da decisão, uma “*alocação subótima dos recursos do Fundo, que sacrificaria recursos escassos em situação de grave crise climática*” e que pode ensejar uma atuação do Judiciário futuramente.

Assim, é demandada uma atenção para o próprio funcionamento do Fundo Clima. Segundo um estudo realizado pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos – Inesc¹⁰¹, desde a criação do Fundo Clima até a presente data, foram autorizados e desembolsados R\$ 4,36 bilhões para investimentos em projetos pelo BNDES, no entanto, somente R\$ 564 milhões

¹⁰¹ SÉRIE Caminhos para o Financiamento da Política Socioambiental no Brasil. Fundo Nacional Sobre Mudança do Clima: governança, recursos, gestão e desafios. **Instituto de Estudos Socioeconômicos – Inesc**. Disponível em: <https://www.inesc.org.br/acoes/serie-caminhos-para-o-financiamento-da-politica-socioambiental-no-brasil/>. Acesso em: 2 de junho de 2023.

foram de fato aplicados e executados pelo MMA. Desse modo, o Fundo Clima apresenta, ao longo de sua história, uma execução muito baixa¹⁰².

Não somente, o Fundo Clima adota mecanismos de proposta orçamentária e plano anual de aplicação sem critérios explícitos, sem aderência regulatória e com uma governança centralizada e pouco transparente. Não há, desse modo, qualquer acompanhamento do resultado das atividades apoiadas com as diretrizes da PNMC.

Observou-se também uma falta de transparência nas informações disponibilizadas nos PAARs publicados no período compreendido entre 2011 e 2021, em especial com relação aos critérios e estratégias para alocação dos recursos em determinados setores e projetos. Fora a insuficiência das informações, também se verifica uma não padronização, o que dificulta o entendimento. Ao cabo, conforme constatado na pesquisa, a análise temporal dos PAARs demonstra uma falta de continuidade entre as diretrizes e prioridades de aplicação dos recursos do Fundo Clima para além da escala temporal de governos ou da alternância da composição do Comitê Gestor, o que também dificulta o alcance dos objetivos¹⁰³.

De maneira geral, o Fundo Clima necessita urgentemente de uma governança mais eficiente e mais transparente. Nesse contexto, a sugestão do Ministro Edson Fachin ganha robustez, trazendo à tona a necessidade de publicação pelo governo de relatório estatístico trimestral sobre o percentual de gastos do Fundo Clima e do Inventário Nacional de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa. Espera-se que a ação repercuta ainda mais de modo positivo tanto no âmbito nacional quanto internacional, a trazer novas captações e a fazer ensejar discussões e melhorias na gestão dos fundos ambientais em geral, com a demanda por uma maior transparência e avaliações periódicas.

4.2. Participação da Sociedade Civil

¹⁰² Ainda, ressalta-se que, no âmbito do Fundo Clima, “as Doações de Pessoas Físicas e Instituições Públicas e Privadas findaram em 2018. O volume total de R\$ 38,9 milhões em doações nunca foi de fato efetivado, uma vez que tais valores não foram repassados ao FNMC, como foi afirmado pelo MMA no Painel realizado em outubro de 2022. Em síntese, nos últimos anos, a única fonte de recurso do FNMC oriunda das receitas correntes é a dos recursos oriundos do petróleo. As aplicações financeiras do saldo do fundo gerido pelo BNDES são a outra fonte que hoje alimenta o Fundo. Por sua vez, ela reflete a baixa capacidade de desembolso por parte do BNDES dos recursos a ele destinados” Cf. Idem.

¹⁰³ “Existem dois principais problemas: critérios de alocação orçamentária não especificados suficientemente, e a falta de acompanhamento dos resultados vis-a-vis as amteas brasileiras. Outros problemas incluem a necessidade de aumentar a temporalidade do financiamento, aumentar a efetividade em termos de desenvolvimento tecnológico, ganhos de escala, as necessidades de compartilhar o Fundo com outros programas e políticas, e facilitar o aporte de recursos” Cf. MARGULIS, Sergio. Aquecimento Global, Mudanças Climáticas e a sua proximidade em relação aos tipping points. IN: BORGES, Caio; VASQUES, Pedro Henrique. **STF e as mudanças climáticas**: contribuições para o debate sobre o Fundo Clima (ADPF 708). Rio de Janeiro: Telha, 2021, p. 260.

Ademais, espera-se que a ação reverbere no restabelecimento de uma governança funcional, acessível e participativa, de forma a incorporar uma participação mais ampla em relação à sociedade civil e às representações da comunidade científica. A ação foi proposta diante de um contexto de extinção e/ou alteração de órgãos colegiados da Administração Pública, com vistas a suprimir ou reduzir a participação da sociedade civil e de *experts* em tais órgãos para assegurar o controle do governo sobre as decisões, medidas as quais foram acertadamente declaradas inconstitucionais pela Suprema Corte.

Ao passo em que a Constituição impõe à Administração Pública o dever de informação, de publicidade e de motivação de seus atos administrativos (art. 37, *caput*, CF/88), a política climática deve ser participativa, uma vez que os efeitos das mudanças climáticas são percebidos de formas diferentes pelos indivíduos, especialmente quando se considera as populações mais vulneráveis, que precisam ter a oportunidade de interferir nos debates pertinentes¹⁰⁴.

Faz-se necessário, portanto, reforçar a *accountability* dos órgãos ambientais, garantindo a transparência e a participação efetiva da sociedade civil nas políticas públicas e nos processos decisórios, mediante a articulação de instrumentos mais efetivos de governança e gerenciamento do Fundo Clima, que garantam a participação da sociedade civil.

No âmbito do FNMC, o Decreto 10.143/2018 produziu alterações no Decreto 9.578/2018, fragilizando a composição e atribuições do Comitê Gestor, ao reduzir, entre outros pontos, a participação da sociedade civil, que passou a ser unicamente por meio do Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas (“FBMC”), e a periodicidade das reuniões¹⁰⁵. Felizmente, por meio Decreto 11.549/2023, o espaço de participação foi retomado.

Do ponto de vista prático, a atuação das organizações da sociedade civil é essencial para a construção da agenda ambiental e para a produção de avanços, pois trata-se de agentes com experiência reconhecida. Nos termos de LEITÃO e VOGAS¹⁰⁶, a sociedade civil:

“é um tipo de comunidade caracterizada por uma influência política não apenas por meio de argumentos teóricos e ideológicos, mas também embasada na produção de conhecimentos relevantes para lidar com questões cientificamente complexas. Nesses casos, a própria ação política dos atores sociais emana de uma relação de cooperação e persuasão junto ao tomador de decisão, que envolve desde a definição da agenda

¹⁰⁴ FERREIRA, Vivian M [et. Al]. Manual de Litigância Climática: estratégias de defesa do clima estável para o Ministério Público. Belo Horizonte: Abrampa, 2022, p. 41.

¹⁰⁵ Ainda, segundo informações contidas nas atas do Comitê Gestor do Fundo Clima, a lista de membros surge somente a partir do Relatório de 2013, mas foi descontinuada, estando ausente para o período de 2018 até 2021. O Comitê Gestor só veio a se reunir em julho de 2020, provavelmente como consequência do despacho proferido nos autos da ADPF 708.

¹⁰⁶ VOGAS, Alice de Moraes Amorim; LEITÃO, Sergio. Litigância Climática no Brasil: A atuação da Sociedade Civil. IN: SETZER, Joana; CUNHA, Kamyla; FABBRI BOTTER, Amália (Coord.). **Litigância climática: novas fronteiras para o direito ambiental no Brasil**. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019, p. 160-161

temática (agenda setting) até a narrativa a ser usada para enquadrar os problemas de maneira a convencer e mobilizar a opinião pública.”

Nesse sentido, a realização da audiência pública representou um marco para a litigância climática brasileira, estreitando a relação do STF com a sociedade civil e com a comunidade científica. É possível perceber, ao longo de toda a decisão, o ganho informacional que a audiência trouxe, além do uso de dados científicos para descrever as mudanças climáticas e que também embasaram a decisão.

Com efeito, cada vez mais cientistas do clima são chamados para atuar em casos judiciais, visto que há uma necessidade em traduzir dados científicos e demonstrar o nexo de causalidade. Assim,

“Isso coloca em questão a necessidade de fortalecer os órgãos técnicos que subsidiam a atuação ministerial ou, ainda, de estabelecer parcerias com organizações da sociedade civil, universidades e centros de pesquisa comprometidos com a produção de dados e pesquisas relevantes. Essa colaboração pode ocorrer tanto antes do ajuizamento de uma demanda judicial quanto depois.”¹⁰⁷

O fenômeno da litigância climática protagonizada por organizações da sociedade civil alarga os espaços de debate, seja sobre justiça climática, seja sobre a fiscalização das omissões e responsabilidade do Estado. Ainda, amplia o rol de abordagens utilizadas pelas organizações para avançar nas pautas climáticas.

Adicionalmente, vale evidenciar que a atuação da sociedade civil no Brasil era marcada por dedicação à pesquisa científica, incidência política e campanhas de engajamento regionais. Conforme aduz novamente LEITÃO e VOGAS, havia antes uma menor atuação na esfera da defesa de direitos, distante do universo jurídico e da litigância, em parte, pela carência de recursos financeiros e humanos para adotar esse tipo de ação¹⁰⁸.

Espera-se, portanto, uma maior participação da sociedade civil tanto nas políticas públicas, quanto nos processos decisórios e frente aos litígios climáticos.

¹⁰⁷ FERREIRA, Vivian M. [et al]. Manual de Litigância Climática: **Estratégias de defesa do clima estável para o Ministério Público**. Belo Horizonte: Abrampa, 2022, p. 26.

¹⁰⁸ VOGAS, Alice de Moraes Amorim; LEITÃO, Sergio. Litigância Climática no Brasil: A atuação da Sociedade Civil. IN: SETZER, Joana; CUNHA, Kamyla; FABBRI BOTTER, Amália (Coord.). **Litigância climática: novas fronteiras para o direito ambiental no Brasil**. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019, p. 162 e ss.

4.3. Impactos nos Litígios

O voto do Ministro Barroso representa um enorme avanço para o tema das mudanças climáticas, sobretudo ao dar segurança jurídica aos magistrados de todo o país para avançarem em seus entendimentos, com maior ambição jurídica e institucional, e acolherem as teses jurídicas positivadas na ADPF 708 em suas decisões.

Frisa-se que a partir equiparação do Acordo de Paris aos tratados de direitos humanos, com o reconhecimento dos status supralegal, toda e qualquer legislação infraconstitucional conflitante tem sua eficácia jurídica paralisada. Nesse sentido, os magistrados devem exercer o controle de convencionalidade, segundo o qual as convenções internacionais de direitos humanos ratificadas e em vigor no Brasil servem de paradigma para a verificação da conformidade das normas e práticas nacionais. Assim, devem verificar a compatibilidade das leis e políticas climaticamente relevantes, dentre outras normas setoriais e transversais, com as obrigações internacionais do Acordo de Paris.

Sobre esse assunto, elucidam SARLET e FENSTERSEIFER,

“Assim importa enfatizar, um dos aspectos mais importantes do controle de convencionalidade diz respeito ao dever *ex officio* de Juízes e Tribunais internos de atentarem para o conteúdo dos diplomas internacionais sobre direitos humanos, entre os quais o direito humano ao meio ambiente. Por tal razão, também a Convenção-Quadro sobre Mudança do Clima e a Convenção-Quadro sobre a biodiversidade, ambas celebradas por ocasião da Conferência do Rio de 1992, e o Acordo de Paris 2015, devem ser tomados como parâmetro normativo para o controle de convencionalidade por parte de juízes e tribunais nacionais, inclusive *ex officio* como já decidido pela CIDH, da legislação infraconstitucional e ações e omissões dos órgãos públicos e particulares.”¹⁰⁹

Além disso, reconhecido o direito à estabilidade climática como um direito fundamental, o princípio da vedação ao retrocesso pode e deve ser invocado nos litígios climáticos. O denominado princípio da vedação do retrocesso foi bem explicado por Barroso¹¹⁰, em outra decisão. Ele esclarece que

“por este princípio, que não é expresso, mas decorre do sistema jurídico-constitucional, entende-se que se uma lei, ao regulamentar um mandamento constitucional, instituir determinado direito, ele se incorpora ao patrimônio jurídico da cidadania e não pode ser arbitrariamente suprimido. Nessa ordem de ideias, uma lei posterior não deve extinguir um direito ou uma garantia, especialmente os de cunho social, sob pena de promover um retrocesso, abolindo um direito fundado na Constituição. O que se veda é o ataque à efetividade da norma, que foi alcançada a

¹⁰⁹ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Direito Fundamental ao Clima Estável, Litigância Climática e ADPF n. 708/DF. IN: BORGES, Caio; VASQUES, Pedro Henrique. **STF e as mudanças climáticas**: contribuições para o debate sobre o Fundo Clima (ADPF 708). Rio de Janeiro: Telha, 2021, pp. 330-331.

¹¹⁰ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 75.

partir de sua regulamentação. Assim, por exemplo, se o legislador infraconstitucional deu concretude a uma norma programática ou se tornou viável o exercício de um direito que dependia de sua intermediação, não poderá simplesmente revogar o ato legislativo fazendo a situação voltar ao estado de omissão legislativa anterior.”

Logo, o princípio da vedação do retrocesso decorre implicitamente do ordenamento constitucional brasileiro e tem o condão de exigir do Judiciário a invalidade da revogação de normas que concedam ou ampliem direitos fundamentais, sem que a revogação em questão seja acompanhada de uma política substitutiva ou equivalente.

A decisão veio em boa hora, quando se considera o momento de franca expansão do conceito de litígio climático, possibilitando o acionamento do Poder Judiciário para questionar os comportamentos comissivos ou omissivos de agentes públicos relacionados ao clima. Ademais, a decisão afirmou o posicionamento do STF em prol do meio ambiente ecologicamente equilibrado e da ordem constitucional do combate às mudanças climáticas, que irá orientar uma série de outras ações em curso no país.

Em suma, espera-se um “Efeito Caso Fundo Clima” a ser verificado em outras ações da agenda ambiental e climática nos quais o STF ou outras instâncias venham a ser chamados a se manifestar.

4.4. Outras Considerações

Constata-se uma mudança de postura do STF se comparado com o mencionado caso da queima de palha. A decisão abre portas para a criação de um mecanismo constitucional para obrigar o governo a adotar medidas sérias para o enfrentamento da crise climática. Ao reconhecer que o Acordo de Paris é um tratado de direitos humanos, a violação da proteção do clima equilibrado passa a ser uma violação de direitos humanos, conforme assegurado na Constituição Federal.

Espera-se verificar o efeito desse julgamento na promoção efetiva de medidas ambientais de mitigação das emissões dos gases de efeito estufa, honrando efetivamente o compromisso estabelecido na NDC brasileira, e demonstrando engajamento a fim de conter retrocessos e proteger a trajetória das políticas ambientais e climáticas, seus instrumentos e sistemas de governança.

4.5. Recapitulando

Em resumo, a contextualização fática exposta na ADPF 708 enfatiza a emergência climática e o papel do Brasil perante os compromissos internacionais assumidos. Clama-se por uma boa governança do Fundo Clima e para o seu adequado direcionamento, além da verificação de uma governança funcional, acessível e participativa, de forma a incorporar as representações da sociedade civil e da comunidade científica. Foi verificado, inclusive, que o precedente do STF teve repercussões benéficas no âmbito do financiamento climático, possibilitando a melhora da imagem do país no cenário internacional e o restabelecimento de importantes relações diplomáticas com históricos parceiros, mas ainda é preciso a análise de sua real eficácia alocativa. A decisão faz parte do momento de franca expansão do conceito de litígio climático, possibilitando o acionamento do Poder Judiciário para questionar os comportamentos de agentes públicos relacionados ao clima.

5. CONCLUSÃO

Assim sendo, conclui-se pela importância da presente discussão sobre a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 708, conhecida como Caso Fundo Clima, principalmente tendo em vista ser um precedente paradigmático para a litigância climática brasileira. Notadamente a ação representa um caminho a ser seguido pelos demais magistrados e fez avançar o debate climático no Brasil, além de positivar o dever de o governo enfrentar as mudanças climáticas.

Como pôde ser visto, dentre as lições concebidas, o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado é compreendido como um direito fundamental, por meio do qual se impõe ao Poder Público e à coletividade o poder-dever de preservá-lo. E uma vez constitucionalizado esse dever, a política climática se torna competência juridicamente exigível da administração pública, especialmente pela via jurisdicional. Não se trata de opção discricionária. O instrumento econômico da política climática não pode ser contingenciado, à luz do princípio da separação de poderes e de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ainda, ressalta-se a importância da equiparação para os tratados internacionais de matéria ambiental aos tratados de direitos humanos, com destaque para o Acordo de Paris, dado que o status supralegal torna inaplicável qualquer legislação infraconstitucional conflitante, o que permite maior segurança jurídica e estabilidade para o tema.

Dentre as possíveis repercussões, almejassem o retorno das relações diplomáticas na área ambiental e a retomada do financiamento climático, com a captação de novos investimentos para os fundos. Não somente, faz-se necessária a reflexão sobre a eficácia da alocação dos escassos recursos, bem como sobre as medidas de governança do Fundo Clima. Espera-se que a ação enseje discussões e melhorias na gestão do FNMC, demandando uma maior transparência e avaliações periódicas. Ademais, espera-se que a ação reverbere no restabelecimento de uma governança funcional, acessível e participativa, de forma a incorporar uma participação mais ampla em relação à sociedade civil e às representações da comunidade científica.

Por fim, espera-se um “Efeito Caso Fundo Clima” a ser verificado em outras ações, bem como a consecução da NDC brasileira. É evidente o papel que o Supremo Tribunal Federal ocupou na criação dos parâmetros do direito das mudanças climáticas brasileiro e o aprofundamento experienciado pelo debate climático com esse precedente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBERTO, Marco Antônio Moraes; MENDES, Conrado Hübner. **Litigância Climática e Separação de Poderes**. IN: SETZER, Joana; CUNHA, Kamyla; FABBRI BOTTER, Amália (Coord.). **Litigância climática: novas fronteiras para o direito ambiental no Brasil**. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2008.

ARTAXO, Paulo; RODRIGUES, Délcio. As Bases Científicas das Mudanças Climáticas. In: SETZER, Joana; CUNHA, Kamyla; BOTTER FABBRI, Amália Simões (Coord.). **Litigância Climática: Novas Fronteiras Para o Direito Ambiental no Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

AZEVEDO, Nauê Bernardo Pinheiro de. **A atuação do Supremo Tribunal Federal na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 708 – reativação do Fundo Clima**. Diálogos Soberania e Clima, v .2, n. 2. Brasília: Centro Soberania e Clima, fev. 2023.

BATISTA, Jeferson. STF vota pacote de ações ambientais em março. **Conectas**. Disponível em: <https://www.conectas.org/noticias/stf-vota-pacote-de-aco-es-ambientais-em-marco>. Acesso em: 31 de maio de 2023.

BNDES.GOV.BR. Fundo Clima. **BNDES**. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/produto/fundo-clima>. Acesso em: 12 de abril de 2023.

BNDES.GOV.BR. Processos de Contas Anuais FNMC. **BNDES**. Disponível em: https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/fundos-governamentais/fundo-nacional-sobre-mudan%C3%A7a-do-clima-fnmc/processos-de-contas-anuais-fnmc!/ut/p/z0/hU5Nb4JAEP0tPXDczEKJ9kqNsX4lcqN7MeOy6CjMlrPY9t9XqGd7enl5n2CgAMN4oyMG8oz1nX-ayX6aL2YfWRpv9Pz9TefLOE9369ck0TGswDw33BuSbjvbHsG0GE6KuPJQtJ23TsSLKp2yngOKQu6RRFXc2CFF5-vVZGAG1X0HKA5cOtkTS6DQ2_FfpE--cZEOHbK02Dm2hJGuei69PFax_plV05fIFpWtqcFxJ9L_HWkv5vDzlb38Agawaco!. Acesso em: 12 de abril de 2023.

BORGES, Caio. **Litigância climática no STF: as lições dos casos paradigmáticos internacionais**. Instituto Clima e Sociedade, 2020. Disponível em: <https://climaesociedade.org/litigancia-climatica-no-stf-as-lico-es-dos-casos-paradigmaticos-internacionais/>.

BORGES, Caio; VASQUES, Pedro Henrique. STF e as Mudanças Climáticas: contribuições para o debate sobre o Fundo Clima (ADPF 708). Rio de Janeiro: Telha, 2021.

BRASIL. **Lei 12.114, de 9 de dezembro de 2009.** Cria o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima [...] e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2009.

BRASIL. **Lei 12.187, de 29 de dezembro de 2009.** Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima- PNMC e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2009.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2000.

CANOTILHO, Gomes J. J. (Coord.). **Comentários à Constituição do Brasil.** 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (coords). *Direito constitucional ambiental brasileiro.* São Paulo: Saraiva, 2007.

CLIMATEWATCHDATA.ORG. Climate Watch. Disponível em: <https://www.climatewatchdata.org/>. Acesso em: 11 de maio de 2023.

CLIMATE CHANGE LITIGATION DATABASES - SABIN CENTER FOR CLIMATE CHANGE LAW. Climate Change Litigation. Disponível em: <http://climatecasechart.com/>. Acesso em: 12 jun. 2023.

COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE. **Avaliação da Política Nacional sobre Mudança do Clima.** Senado Federal, 2019.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Opinión Consultiva 23/17.** 15 de novembro de 2017. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf. Acesso em: 31 de maio de 2023.

DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico.** 2. ed. São Paulo: Editora Max Limonad, 2001.

FERREIRA, Vivian M. et al. **Manual de Litigância Climática:** estratégias de defesa do clima estável para o Ministério Público. Belo Horizonte: Abrampa, 2022.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro.** 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

FRAGA, Armínio. Pensando Riscos e Oportunidades no Caminho do Desenvolvimento Sustentável e Inclusivo. IN: BORGES, Caio; VASQUES, Pedro Henrique. **STF e as mudanças climáticas**: contribuições para o debate sobre o Fundo Clima (ADPF 708). Rio de Janeiro: Telha, 2021.

GUERRA, Gabriel. ADO-59: a paralisação do Fundo Amazônia. **Conectas**. Disponível em: <https://www.conectas.org/litigiopt/ado-59-a-paralisacao-do-fundo-amazonia>. Acesso em: 15 de maio de 2023.

INFOCLIMAADMIN. Noruega anuncia retomada de doações para Fundo Amazônia. **Climainfo**. Disponível em: <https://climainfo.org.br/2022/11/01/noruega-anuncia-retomada-de-doacoes-para-fundo-amazonia/>. Acesso em: 2 de junho de 2023.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC). **History of the IPCC**. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/about/history/>. Acesso em: 29 de março de 2023.

JUSCLIMA2023. **Massachusetts v EPA (Estados Unidos)**. Jfrs.jus.br. Disponível em: <https://jusclima2030.jfrs.jus.br/caso-similar/massachusetts-v-epa-estados-unidos/>. Acesso em: 5 de maio de 2023.

KRELL, Andreas Joachim. Do Meio Ambiente, Capítulo VI. In: CANOTILHO, Gomes J. J. (Coord.). **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

MANTELLI, Gabriel; NABUCO, Joana; BORGES, Caio. **Litigância climática na prática**: estratégias para litígios climáticos no Brasil. São Paulo: Conectas Direitos Humanos; Instituto Clima e Sociedade, 2019.

MARKELL, David; RUHL, J.B. **An empirical assessment of climate change in the courts**: a new jurisprudence or business as usual? Florida Law Review, Gainesville, v. 64, n.1, 2012.

MELLO, Célia. EUA anunciam doação de R\$ 2,5 bilhões ao Fundo Amazônia. **Climainfo**. Disponível em: <https://climainfo.org.br/2023/04/23/eua-anunciam-doacao-de-r-25-bilhoes-ao-fundo-amazonia/>. Acesso em: 2 de junho de 2023.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Plano Anual de Aplicação de Recursos. Disponível em: [https://www.gov.br/mma/pt-br/acesso-a-informacao/apoio-a-projetos/fundo-nacional-sobre-mudanca-do-clima/plano-anual-de-aplicacao-de-recursos]

MOREIRA, Danielle de Andrade (Coord.). **Boletim da Litigância Climática no Brasil - 2022**. 1. ed. Rio de Janeiro: PUC Rio, 2022.

MOTTA, Ronaldo Seroa. Eficácia e Focalização do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima. IN: BORGES, Caio; VASQUES, Pedro Henrique. **STF e as mudanças climáticas**: contribuições para o debate sobre o Fundo Clima (ADPF 708). Rio de Janeiro: Telha, 2021.

NEIVA, Julia; MANTELLI, Gabriel. **Clima e Direitos Humanos**: Vozes e Ações. São Paulo: Conectas Direitos Humanos; Instituto Clima e Sociedade, 2021.

NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. Litigância e Governança Climática. Possíveis impactos e implicações. IN: SETZER, Joana; CUNHA, Kamyla; FABBRI BOTTER, Amália (Coord.). **Litigância climática**: novas fronteiras para o direito ambiental no Brasil. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

PEEL, Jacqueline; LIN, Jolene. **Transnational Climate Litigation**: The Contribution of the Global South. In: American Journal of International Law, v. 113, n. 4, 2019.

PEEL, Jacqueline; OSOFSKY, Hari. **Climate change litigation**: regulatory pathways to cleaner energy. Cambridge: Cambridge University Press, 2015

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Direito Fundamental ao Clima Estável, Litigância Climática e ADPF n. 708/DF. IN: BORGES, Caio; VASQUES, Pedro Henrique. **STF e as mudanças climáticas**: contribuições para o debate sobre o Fundo Clima (ADPF 708). Rio de Janeiro: Telha, 2021.

SARLET, Ingo; FENSTERSEIFER, Tiago. **Litigância climática, proteção do meio ambiente e ADPF 708/DF**. Disponível em: [https://genjuridico.jusbrasil.com.br/artigos/934334880/litigancia-climatica-protecao-do-meio-ambiente-e-adpf-708-df].

SARLET, Ingo; WEDY, Gabriel; FENSTERSEIFER, Tiago. Litigância climática, proteção do meio ambiente e ADPF 708/DF **Jusbrasil**. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/litigancia-climatica-protecao-do-meio-ambiente-e-adpf-708-df/934334880>. Acesso em: 29 de abril de 2023.

SEEG – SYSTEM FOR ESTIMATION OF GREEN HOUSE GASES EMISSIONS. Relatório 2021. Disponível em: <https://plataforma.seeg.eco.br/>. Acesso em: 10 de abril de 2023.

SÉRIE Caminhos para o Financiamento da Política Socioambiental no Brasil. Fundo Nacional Sobre Mudança do Clima: governança, recursos, gestão e desafios. **Instituto de Estudos Socioeconômicos – Inesc**. Disponível em: <https://www.inesc.org.br/acoes/serie-caminhos-para-o-financiamento-da-politica-socioambiental-no-brasil/>. Acesso em: 2 de junho de 2023.

SETZER, Joana; BENJAMIN, Lisa. **Climate Change Litigation in the Global South**: constraints and innovations. Transnational Environmental Law. Cambridge: Cambridge University Press, 2020.

SETZER, Joana; BENJAMIN, Lisa. **Climate litigation**: Regulatory lessons (for the Global North) from the Global South. Transnational Environmental Law. Cambridge: Cambridge University Press, 2019.

SETZER, Joana; CUNHA, Kamyla; BOTTER FABBRI, Amália Simões (Coord.). **Litigância Climática: Novas Fronteiras Para o Direito Ambiental no Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

SETZER, Joana; HIGHAM, Catherine. **Global Trends in Climate Change Litigation: 2022 Snapshot**. Policy Report. Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment and Centre for Climate Change Economics and Policy, London School of Economics and Political Science, 2022. Disponível em: <https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/publication/global-trends-in-climate-change-litigation-2022/>. Acesso em: 28 de abril de 2023.

SOARES, Inês Virgínia Prado; FARIAS, Talden. O orçamento público revela a intenção de proteger o meio ambiente? **Consultor Jurídico**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-nov-04/soarese-farias-orcamento-publico-revela-intencao-protger-meio-ambiente>. Acesso em: 23 de abril de 2023.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ata da **Audiência Pública sobre a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 708**. Brasília, DF, 2020.

UNITED NATIONS CLIMATE CHANGE. **What is the Kyoto Protocol?** Disponível em https://unfccc.int/kyoto_protocol/. Acesso em: 3 de abril de 2023.

UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME; COLUMBIA UNIVERSITY, SABIN CENTER FOR CLIMATE CHANGE LAW. **The Status of climate change litigation: a global review**. Nairobi: Law Division UN Environment Programme, May 2017.

VERDÉLIO, Andreia. União Europeia fará doação de 20 milhões de euros para Fundo Amazônia. **Agência Brasil**. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2023-06/uniao-europeia-fara-doacao-de-20-milhoes-de-euros-par-fundo-amazonia>. Acesso em: 13 de junho de 2023.

WEDY, Gabriel. **Litígios climáticos**: de acordo com o direito brasileiro, norte-americano e alemão. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

Wri Brasil. Brasil estabelece meta pouco ambiciosa de redução de emissões para 2030. Disponível em: <https://www.wribrasil.org.br/imprensa/brasil-estabelece-meta-pouco-ambiciosa-de-reducao-de-emissoes-para-2030>. Acesso em: 11 de junho de 2023.