



**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI,
PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

“Não existe plano B porque não existe planeta B”

(Ban Ki-moon, ex-secretário-geral das Nações Unidas, sobre as
mudanças climáticas¹)

O **PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO – PSB**, pessoa jurídica de direito privado, partido político registrado no E. Tribunal Superior Eleitoral e com representação no Congresso Nacional (doc. 01), inscrito no CNPJ sob o nº 01.421.697/0001-37, situado no SCLN 304 Bloco A, Sobreloja, Brasília/DF, CEP 70.736- 510, neste ato representado, na forma do seu Estatuto Social (doc. 02), por seu Presidente Nacional, **CARLOS ROBERTO SIQUEIRA DE BARROS**, brasileiro, inscrito no CPF sob o nº 084.316.204-04, por intermédio de advogados constituídos pelo mandato correspondente (doc. 03), **PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE - PSOL**, pessoa jurídica de direito privado, partido político registrado no E. Tribunal Superior Eleitoral por meio da Resolução nº 22083, de 15.09.2005, e com representação no Congresso Nacional (doc. 04), inscrito no CNPJ sob o nº 06.954.942/0001-95, com sede no SCS, Qd. 02, Bl. C, número 252, 5º andar, Edifício Jamel Cecílio, Brasília/DF, neste ato representado, na forma do seu Estatuto Social (doc. 05), por seu Presidente Nacional (doc. 06), **JULIANO MEDEIROS**, brasileiro, historiador, inscrito no CPF nº 004.407.270-81 e do RG 8.084.283.962 SJS/RS, residente e domiciliado em São Paulo, por intermédio de advogados constituídos pelo mandato correspondente (doc. 07), **PARTIDO DOS TRABALHADORES - PT**, pessoa jurídica de direito privado, partido político registrado no E. Tribunal Superior Eleitoral (doc. 08) e com representação no Congresso Nacional (doc. 09), inscrito no CNPJ sob o nº 00.676.262/0001-70, com sede no Setor Comercial Sul – Quadra 02 Bloco C nº 256, Edifício Toufic, 1º andar, CEP 70302-000 – Brasília/DF, neste ato representado, na forma do seu Estatuto Social (doc. 10), por sua Presidenta (doc. 11), **GLEISI HELENA HOFFMANN**, brasileira, casada, Deputada

¹ <https://nacoesunidas.org/nao-ha-plano-b-para-deter-a-mudanca-climatica-porque-nao-temos-um-planeta-b-diz-ban-ki-moon/>



Federal (PT/PR), RG nº 3996866-5 SSP/PR, CPF sob nº 676.770.619-15, endereço funcional na Esplanada dos Ministérios, Praça dos Três Poderes, Câmara dos Deputados, Gabinete 232 - Anexo 4, por intermédio de advogados constituídos pelo mandato correspondente (doc. 12) e a **REDE SUSTENTABILIDADE**, pessoa jurídica de direito privado, partido político registrado no E. Tribunal Superior Eleitoral e com representação no Congresso Nacional (doc. 13), inscrito no CNPJ sob o nº 17.981.188/0001-07, com sede na SDS, Bl. A, CONIC, Ed. Boulevard Center, Salas 108/198, Asa Sul, Brasília – DF, CEP 70391-900, neste ato representado, na forma do seu Estatuto Social (doc. 13), por **PEDRO IVO DE SOUZA BATISTA**, brasileiro, casado, consultor, CPF sob nº 139.381.693-20, com endereço na SQSW 100, Bloco A, apto 205, Sudoeste, Brasília – DF, por intermédio de advogados constituídos pelo mandato correspondente (doc. 14), vêm, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, com fulcro nos arts. 102, I, “a”, e “p”, e 103, VIII, da Constituição Federal, e no artigo 12-A e seguintes da Lei Federal nº. 9.868/99, propor

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO,
com pedido de MEDIDA CAUTELAR**

com objetivo que seja reconhecida a **omissão inconstitucional da UNIÃO ao não adotar providências de índole administrativa objetivando o funcionamento do “FUNDO CLIMA”**, que se encontra ilegalmente paralisado pela RÉ, atentando contra o pacto federativo e o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado assegurado pelo art. 225, *caput*, da Constituição Federal. Além desse princípio, o FUNDO CLIMA também propiciava a observação de outros mandamentos constitucionais estabelecidos no artigo 225 da Constituição que se encontraram prejudicados a partir do contingenciamento São eles: (i) o dever de preservar e restaurar processos ecológicos, promovendo o manejo ecológico dos ecossistemas (CF/88, art. 225, § 1º, inciso I), (ii) definir espaços territoriais e componentes a serem especialmente protegidos (§ 1º, III); controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente (§ 1º, V); e proteger a fauna e a flora (§ 1º, VII).



I. BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO FÁTICA: EMERGÊNCIA CLIMÁTICA E O PAPEL DO BRASIL NO MUNDO.

O Brasil tem uma série de deveres relacionados à mitigação das mudanças climáticas, incluindo aqueles relacionados na **POLÍTICA NACIONAL SOBRE MUDANÇA DO CLIMA** (Lei Federal n.º 12.187 de 2009) e no **ACORDO DE PARIS**, com sua **CONTRIBUIÇÃO NACIONALMENTE DETERMINADA (NDC)**.

O **ACORDO DE PARIS**, firmado em dezembro de 2015 durante a COP21 (a 21ª Convenção das Partes sobre Mudança do Clima) da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, busca manter o aumento da temperatura global bem abaixo de 2°C (em relação aos níveis pré-industriais), fazendo esforço para limitá-lo a 1,5° C. O acordo entrou em vigor em 4 de novembro de 2016 e até hoje, dos 196 países que fazem parte da Convenção, 180 ratificaram o acordo, entre eles o Brasil².

Com o acordo, cada país estabeleceu sua NDC. A do Brasil traz o compromisso de, até 2025, reduzir as emissões de gases de efeito estufa (GEE) em 37% em relação ao nível registrado em 2005. A fim de alcançar a meta, o Brasil pretende adotar medidas que incluem, entre outras:

1. Aumentar a participação de fontes renováveis no mix de energia do país para 45%. Para isso, o país planeja aumentar a participação de fontes renováveis e não-hidráulicas (eólica e luz solar) em seu mix energético de 28 para 33%; aumentar a participação da bioenergia sustentável (biocombustíveis e biomassa) para 18%; e expandir o uso de combustíveis não-fósseis e de fontes de energia renováveis (excluindo a energia hídrica) para pelo menos 23% do fornecimento de eletricidade;
2. Aumentar a eficiência energética no setor elétrico em 10% e promover tecnologia limpa e eficiência energética nos setores industrial e de transporte;

² <https://www.camara.leg.br/noticias/497879-brasil-ratifica-acordo-de-paris-sobre-mudanca-do-clima/>



3. Alcançar, na Amazônia brasileira, zero desmatamento ilegal até 2030 e compensar as emissões de gases de efeito estufa da supressão legal de vegetação até 2030;
4. Restaurar e reflorestar 12 milhões de hectares de florestas;
5. Restaurar mais 15 milhões de hectares de pastagens degradadas até 2030 e a melhoria de 5 milhões de hectares de sistemas integrados de lavoura-pecuária-floresta (ICLFS) até 2030.

Esses compromissos incluem tanto metas agregadas de redução de emissões quanto objetivos de redução de desmatamento e de integração de fontes renováveis à matriz energética, entre outros. Mesmo que as metas quantitativas de redução de emissões contidas nas NDCs não sejam legalmente vinculantes, existe a obrigação legal de implementar medidas que sejam compatíveis com o alcance dessas metas (obrigações de conduta) que, conforme demonstrado no item acima, vêm sendo desrespeitadas pelo governo brasileiro.

Sem o efetivo cumprimento de normas nacionais e internacionais por parte do Estado, a sociedade brasileira está submetida a políticas que não serão capazes de mitigar as emissões de GEE e nem de promover a adaptação às mudanças climáticas. Na realidade, as políticas atuais contribuem para um aumento nas emissões de GEE no Brasil. Conforme demonstrado em diversos estudos, as mudanças climáticas têm efeitos graves sobre a saúde, o bem-estar e a vida humana. Elas estão, assim, associadas à violação de uma série de direitos humanos que devem ser tutelados pelo Poder Público e pela sociedade.

O controle do desmatamento na Amazônia é o carro-chefe dos compromissos climáticos brasileiros, além de estar diretamente vinculado à proteção de povos indígenas e comunidades tradicionais, à preservação da biodiversidade e à estabilização do ciclo hidrológico continental, entre outros aspectos. Mas, recentemente, tem ocorrido progressivo desmantelamento das políticas de preservação da floresta e controle do desmatamento.

Integram esse processo: 1) a aprovação da nova Lei Florestal (Lei Federal nº 12.651, de 2012), que reduziu a proteção legal conferida a áreas protegidas dentro de imóveis rurais



e anistiou desmatamentos ocorridos nessas áreas até 2008; 2) a aprovação da Lei nº 13.465, de 2017, que facilitou a regularização fundiária de invasões de terras públicas na Amazônia Legal; 3) a queda drástica, desde 2010, na demarcação de Terras Indígenas, sendo que existem ainda centenas de TIs no Brasil que não tiveram sua demarcação concluída ou sequer iniciada; 4) a redução dos orçamentos das organizações públicas encarregadas do controle do desmatamento e fomento de formas sustentáveis de produção; 5) as frequentes tentativas por parte de lideranças políticas de reduzir a proteção de Unidades de Conservação; e 6) o avanço contínuo de obras de infraestrutura licenciadas a partir de um foco limitado, sem avaliação dos impactos sobre o clima e sem serem precedidas de avaliação ambiental estratégica que foque os programas mais amplos nas quais estão inseridas.

No atual governo federal, esse processo foi bastante intensificado, com a desestruturação dos órgãos ambientais federais, esvaziamento das atribuições do Ministério do Meio Ambiente, nomeação para cargos importantes de pessoas sem afinidade com a área ambiental, cortes orçamentários na política ambiental ainda maiores do que os que vinham ocorrendo e contingenciamento de financiamento de iniciativas voltadas para a preservação do meio ambiente, como o FUNDO AMAZÔNIA, focado para projetos idealizados para a Amazônia Legal, e o FUNDO CLIMA, idealizado no país para financiar direta e indiretamente ações de visem combater mudanças climáticas. Além disso, o Presidente da República, o Ministro do Meio Ambiente, o Ministro das Relações Exteriores e outras autoridades propagam um discurso contrário à agenda de proteção ao meio ambiente, com destaque para uma postura negacionista^{3,4,5} com relação às mudanças climáticas.

Cada um desses elementos tem contribuído para o aumento das taxas de desmatamento na Amazônia, o que, por sua vez, resulta no aumento das emissões brasileiras e em uma série de violações de direitos humanos. Em 2019, ano que marcou o início da rápida e progressiva extinção das políticas públicas ambientais promovida pelo atual governo federal, segundo o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE, o desmatamento na Amazônia cresceu 30%, a maior taxa em uma década. Se comparados os meses de julho de

³ <https://cbn.globoradio.globo.com/media/audio/232391/futuro-ministro-do-meio-ambiente-diz-que-nao-tem-d.htm>

⁴ <https://www.metropoles.com/brasil/chanceler-atribui-aumento-da-temperatura-da-terra-a-asfalto-quente>

⁵ <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/03/27/ministro-questiona-contribuicao-humana-no-aquecimento-global>



2019 e julho de 2018, constata-se **alta de 278% na área de alertas do desmatamento**. Somente em julho de 2019, a área de alertas de desmatamento detectada pelo sistema DETER do INPE foi de 2.254 Km² da Amazônia. A título de comparação, no mesmo mês de 2018, foram medidos 596 km² de alertas⁶. . Convém não esquecer que, em razão dos dados alarmantes e da enorme repercussão nacional e internacional desses dados o Governo Federal demitiu à época o diretor do INPE, o Dr. RICARDO GALVÃO.⁷

Ainda em 2019, entre os meses de janeiro a agosto, também foi **possível constatar na Amazônia o aumento de 145% das queimadas** – etapa final do processo de desmatamento.⁸ O ano de 2019 também ficou marcado pela ação coordenada entre fazendeiros em prol do chamado “dia do fogo”,⁹ fator que foi determinante para o episódio que “transformou o dia em noite” na cidade de São Paulo.¹⁰

Sobre as queimadas, aliás, vale destacar que ao longo de 2019, a área total da Amazônia destruída por incêndios é estimada em **72.501 km²**. No mesmo período, em 2018, foram queimados 43.171 km², o que representa um aumento de **67% no ano**¹¹.

As imagens chocantes da Amazônia brasileira literalmente pegando fogo correram o mundo em 2019 e causaram enorme comoção e preocupação de lideranças internacionais. O presidente da França, EMMANUEL MACRON, por exemplo, reagiu afirmando que iria se opor ao acordo comercial entre a UNIÃO Europeia e o Mercosul, recém anunciado. O governo da Finlândia, que hoje ocupa a presidência rotativa da UNIÃO Europeia, pediu que o bloco avaliasse "urgentemente" a suspensão da importação de carne bovina brasileira como

⁶ Ver: <http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/alerts/legal/amazon/aggregated/> e <http://www1.dpi.inpe.br/obt/deter/dados/>.

⁷ OBSERVATÓRIO DO CLIMA. *Desmatamento subiu 50% em 2019, indicam alertas do INPE*. Disponível em: <http://www.observatoriodoclima.eco.br/desmatamento-subiu-50-em-2019-indicam-alertas-inpe/>. Acessado em 23/05/2020.

⁸ GREENPEACE. *Amazônia sob ataque: queimadas têm aumento de 145% em 2019*. Disponível em: <https://www.greenpeace.org/brasil/blog/amazonia-sob-ataque-queimadas-tem-aumento-de-145-em-2019/>. Acessado em 23/05/2020.

⁹ FOLHA. *Em “dia do fogo”, sul do PA registra disparo no número de queimadas*. Disponível em: <https://folha.com/wqgd3x8>. Acessado em 23/05/2020.

¹⁰ O GLOBO. *Fenômeno ótico que escureceu SP é uma das consequências das queimadas na Amazônia*. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/sociedade/fenomeno-otico-que-escureceu-sp-uma-das-consequencias-das-queimadas-na-amazonia-23891542>. Acessado em 23/05/2020.

¹¹ <http://queimadas.dgi.inpe.br/queimadas/aq1km/>.



resposta à destruição na Amazônia. O primeiro-ministro da Irlanda, LEO VARADKAR, também declarou que votará contra o acordo comercial entre a UNIÃO Europeia e o Mercosul se o Brasil não respeitar seus "compromissos ambientais".

Outros líderes europeus, como a chanceler alemã, ANGELA MERKEL, e o primeiro-ministro britânico, BORIS JOHNSON, também defenderam medidas internacionais para combater o problema no Brasil. O primeiro-ministro do Reino Unido declarou profunda preocupação com o aumento das queimadas na Amazônia e com os impactos desses incêndios. Um porta-voz do governo afirmou que JOHNSON defende uma "ação internacional" para proteger as florestas tropicais do mundo. O primeiro-ministro do Canadá, JUSTIN TRUDEAU, foi mais um líder do G7 a apoiar a necessidade de discutir a situação em âmbito internacional.

A elevação da grilagem de terras na Amazônia também tem contribuído para o aumento no desmatamento. Segundo análise do Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia – IPAM, **35% do desmatamento ocorrido entre agosto de 2018 e julho de 2019 foi fruto da grilagem de terras** em áreas não protegidas; incluindo-as na conta, o aumento chega aos 44%.¹²

Neste ano de 2020, como infelizmente era previsível, a destruição da floresta aumentou ainda mais assustadoramente.

No período de agosto de 2019 a abril de 2020, o sistema DETER do INPE registrou um aumento de 94% na área de alertas. Com efeito, o ano de 2020, dois meses e meio antes do final do período de contabilização dos dados, já tinha a segunda maior área de alertas medida em toda a série iniciada em 2015: 6.059 km².

Somente no primeiro quadrimestre de 2020, a área de alertas havia crescido 55% em relação ao ano passado, sinal de que o desmatamento estava recrudescendo mesmo no

¹² OBSERVATÓRIO DO CLIMA. *35% do desmatamento na Amazônia é grilagem, indica Ipam*. Disponível em: <http://www.observatoriodoclima.eco.br/35-desmatamento-na-amazonia-e-grilagem-indica-ipam/>. Acessado em 23/05/2020.



período de chuvas. O mesmo DETER viu a **área com alertas de degradação florestal crescer 122% entre setembro de 2019 e abril de 2020.**¹³

Por fim, as terras indígenas também vêm sofrendo com o avanço do desmatamento. Também de acordo com o DETER do INPE, **os alertas de desmatamento nesses locais aumentaram 59% de janeiro a abril em comparação com o mesmo período de 2019, totalizando 1.319 hectares**, e no ritmo atual as projeções do referido Instituto para o desmatamento até o fim do ano são trágicas¹⁴.

Todos esses números evidenciam o recente desacerto das políticas públicas brasileiras em relação ao tema e indica com os compromissos e metas climáticas assumidas pelo Brasil no Acordo de Paris e na sua Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC) estão sendo descumpridos.

O grande desafio é enfrentar esses problemas dentro de um contexto político que se mostra resistente e refratário à pauta socioambiental e climática, e dentro do qual as vias de participação e incidência em políticas públicas estão se fechando.

No caso ora apresentado, importa consignar que há vultuosos recursos “em caixa” com a rubrica específica de financiar ações voltadas à mitigação das emergências climáticas. Esses valores são do FUNDO CLIMA, um dos instrumentos da Política Nacional sobre Mudança do Clima e que constitui um fundo de natureza contábil, vinculado ao MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, com a finalidade de garantir recursos para apoio a projetos ou estudos e financiamento de empreendimentos que tenham como objetivo a mitigação das mudanças climáticas.

O FUNDO CLIMA foi criado há quase 10 anos única e exclusivamente para esse fim, e a inconstitucional omissão da UNIÃO em liberar esses valores a partir da nova gestão

¹³ GREENPEACE. *Alertas de desmatamento disparam na Amazônia*. Disponível em: <https://www.greenpeace.org/brasil/blog/alertas-de-desmatamento-disparam-na-amazonia/>. Acessado em 23/05/2020.

¹⁴<https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2020/05/desmatamento-da-amazonia-uma-tragedia-anunciada.shtml>. Acesso em 26/05/2020.



do MINISTÉRIO MEIO AMBIENTE em 2019 rompeu um processo importante e efetivo que estava até então sendo desenvolvido.

Nos últimos anos, a chamada *litigância climática* vem crescendo ao redor do mundo. Os atores que participam de iniciativas de litigância partem do pressuposto de que, na ausência de um Poder Público comprometido com o clima, o Poder Judiciário se torna uma instância decisória importante na construção e implementação de políticas públicas efetivas. Algumas ações tiveram efeitos diretos na construção de políticas climáticas, como foi o caso de *Massachusetts v. EPA*¹⁵ e *Urgenda v. Reino dos Países Baixos*¹⁶. Para além de representar iniciativas pontuais, esses casos apontam para o surgimento de uma cultura de litigância que têm gerado frutos políticos promissores, os quais buscamos trazer e traduzir, de forma crítica e consequente, para o cenário brasileiro.

No Brasil, o problema identificado diz respeito à falta de cumprimento da UNIÃO das obrigações climáticas e das políticas existentes, prevista em Lei Federal e com orçamento previsto para tanto, e é por isso que apresentamos ao Supremo Tribunal Federal o pedido para determinar que a UNIÃO faça o que a lei, a Constituição e os acordos internacionais lhe obrigam.

2. A IMPORTÂNCIA DO FUNDO CLIMA PARA O COMBATE À EMERGÊNCIA CLIMÁTICA.

Cediço que a proteção ao meio ambiente é de competência concorrente entre todos os entes da República. Como consagrado na Constituição, em seu artigo 23, incisos VI e VII:

Art. 23. É competência comum da UNIÃO, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

[...]

¹⁵ <https://www.oyez.org/cases/2006/05-1120>

¹⁶ <https://www.urgenda.nl/en/themas/climate-case/>



VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

(grifo nosso)

O modelo constitucional de federalismo cooperativo exige da UNIÃO a observância das regras de repartição de recursos com as demais entidades políticas nacionais.

O FUNDO NACIONAL SOBRE MUDANÇA DO CLIMA (FUNDO CLIMA), também conhecido como **FUNDO CLIMA**, foi criado pela Lei nº 12.114, de 9 de dezembro de 2009¹⁷. O **FUNDO CLIMA** também é citado na Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, que institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), como um dos instrumentos da PNMC (art. 6º).

A Lei nº 12.114/2009 prevê como recursos do fundo:

Art. 3º Constituem recursos do **FUNDO CLIMA**:

I – até 60% (sessenta por cento) dos recursos de que trata o inciso II do § 2º do art. 50 da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997¹⁸; 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 –

¹⁷ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12114.htm

¹⁸ Relatório publicado em dezembro de 2019 intitulado “Avaliação da Política Nacional sobre Mudança do Clima”, da Comissão de Meio Ambiente do Senado, afirma que este inciso I não seria mais aplicável em face do conteúdo da Lei nº 12.734/2012. O dispositivo não foi, contudo, revogado expressamente. Explica-se no relatório que: “Quando de sua criação, os recursos do **FUNDO CLIMA** provinham da participação especial da UNIÃO sobre a exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluídos. Em 2012, uma mudança no quadro legal determinou que essa participação especial seria destinada ao Fundo Social, ainda a ser regulamentado, extinguindo assim o percentual fixo anteriormente destinado ao Fundo Clima.” Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/c002f430-7ece-4ccb-aad3-9247f62713ab>
Ver página 67



rendimentos auferidos com a aplicação dos recursos do Fundo; e IX – recursos de outras fontes.

O Programa Fundo Clima possui dez subprogramas:

I. **Mobilidade Urbana:**

Destinado a projetos que contribuam para reduzir a emissão de gases do efeito estufa e de poluentes locais no transporte coletivo urbano de passageiros e para a melhoria da mobilidade urbana em regiões metropolitanas.

II. **Cidades Sustentáveis e Mudança do Clima:**

Apoio a projetos que aumentem a sustentabilidade das cidades, melhorando sua eficiência global e reduzindo o consumo de energia e de recursos naturais.

III. **Máquinas e Equipamentos Eficientes:**

Voltado ao financiamento à aquisição e à produção de máquinas e equipamentos com maiores índices de eficiência energética ou que contribuam para a redução de emissão de gases do efeito estufa.

IV. **Energias Renováveis:**

Apoio a investimentos em geração e distribuição local de energia renovável a partir do uso de biomassa, exceto cana-de-açúcar, da captura da radiação solar, dos oceanos e da energia eólica no caso de sistemas isolados; e investimentos em atividades voltadas para o desenvolvimento tecnológico dos setores de energia solar, dos oceanos, energia eólica e da biomassa, bem como para o desenvolvimento da cadeia produtiva dos setores de energia solar e dos oceanos.

V. **Resíduos Sólidos:**

Apoio a projetos de racionalização da limpeza urbana e disposição de resíduos preferencialmente com aproveitamento para geração de energia localizados em um dos municípios prioritários identificados pelo Ministério do Meio Ambiente.

VI. **Carvão Vegetal:**

Destinado a investimentos para a melhoria da eficiência e sustentabilidade da produção de carvão vegetal.



VII. **Florestas Nativas:**

Voltado a projetos associados ao manejo florestal sustentável; ao plantio florestal com espécies nativas, incluindo a cadeia de produção; ao beneficiamento; e ao consumo de produtos florestais de origem sustentável; bem como ao desenvolvimento tecnológico destas atividades.

VIII. **Gestão e Serviços de Carbono:**

Destinado a projetos que melhorem a gestão de emissões de carbono ou que efetivamente reduzam as emissões de gases de efeito estufa.

IX. **Projetos Inovadores:**

Apoio a projetos inovadores relacionados aos empreendimentos apoiáveis nos demais subprogramas do Programa Fundo Clima.

A Lei nº 12.114/2009 estabelece que o **FUNDO CLIMA** será administrado por um **Comitê Gestor** vinculado ao MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE que o coordenará, cuja competência e composição serão estabelecidos em regulamento, assegurada a participação de seis representantes do Poder Executivo federal e cinco representantes do setor não governamental.

A mesma lei diferenciou duas modalidades de aplicação para os recursos do **FUNDO**: a) apoio financeiro reembolsável mediante concessão de empréstimo por intermédio do BNDES, que é o agente operador; e b) apoio financeiro não reembolsável a projetos relativos à mitigação da mudança do clima ou à adaptação à mudança do clima e aos seus efeitos, aprovados pelo Comitê Gestor do **FUNDO CLIMA**.

A lei determina que cabe ao Comitê Gestor do **FUNDO CLIMA** definir, anualmente, a proporção de recursos a serem aplicados em cada uma dessas modalidades. Os recursos não reembolsáveis podem ser aplicados diretamente pelo Ministério do Meio Ambiente ou transferidos mediante convênios, termos de parceria, acordos, ajustes ou outros instrumentos previstos em lei. Até 2% dos recursos do **FUNDO CLIMA** podem ser aplicados anualmente no pagamento ao agente financeiro e em despesas relativas à sua administração. O BNDES pode habilitar o Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal e



outros agentes financeiros públicos para atuar nas operações de financiamento com recursos do fundo.

Cada instrumento de financiamento do BNDES se destina a um ou mais perfis de clientes, entre os quais¹⁹:

1. *Empresas sediadas no Brasil;*
2. *Empresários individuais (pessoa física com CNPJ)*
3. *Microempreendedores individuais (pessoa jurídica);*
4. *Entidades ou órgãos públicos, da administração direta e indireta, das esferas Federal, Estadual, Municipal e do Distrito Federal;*
5. *Fundações e associações de direito privado;*
6. *Cooperativas;*
7. *Pessoas físicas domiciliadas e residentes no país, desde que exerçam atividades econômicas e sejam devidamente registradas, como por exemplo caminhoneiros e produtores rurais;*
8. *Consórcios e condomínios que exerçam atividade produtiva; e*
9. *Sindicatos e clubes*

O Decreto nº 9.578, de 22 de novembro de 2018²⁰, consolidou atos normativos editados pelo Poder Executivo federal sobre o **FUNDO CLIMA** e a Política Nacional sobre Mudança do Clima.

Ficou estabelecido que o **MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE** deverá elaborar **plano anual** de aplicação dos recursos do **FUNDO CLIMA** e, após ser aprovado pelo Comitê Gestor do **FUNDO CLIMA**, publicá-lo no prazo de sessenta dias, contado da

¹⁹ https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/guia/quem-pode-ser-cliente/lut/p/z1/tZNdK5owFIZ_y15wGXMgILF3IHGlytb1g6rc7PARMB1JEILu9tc3Wjuz23HtdHbKVTjz5pznvLzgGK9xLJIIDLxPFpUh2-n0T95_GNPSDgQ3hyFr0wXucmSSYR5YfuXh1FsA7jwc4vn3_G45xnAIVqy3epCJn7RMXreKqy84EBmxlXQwouEhExpOKCSVbA8qOJ-hN0YB9xypUy5yhIjUo23FdZqf-dcZzvLEtKjmm6aKsMAHZTj9F1HQZase2aD4Atw_kss8N4Pj2uuOzwJ2N_MCzzXAUmhbMIvo4W9CA TH375KjVPPgPpcZK1BZxUUii8LjqRyxNylWiE-K1rcD93NMRyTob2mMDCugjCwWQY2FMlp1_IELzADx17ODFHA3IR3ODc6D3dVx3mAQUv9MPl4z2FSWTh1YGzI46EbCqdg8U_2hj8nvCek6bzwQm3F_hw-Hfgqu_I--38eejq_UOXtWeP1f8ns9MNe1mrrcyfTXj-ujlFB9q2EFa1jT6xpd3ipVt58MMOB4PPbOwL1SHnppoyu1Bqtlo07YLVfsKryWNDLvTofXqb0ycCtbbcqf c3BdRRUIlyhO-Pgx-evaOSn9LgsqlVv9IXsSu_u7ichFkkQ/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/

²⁰ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9578.htm



data de publicação da Lei Orçamentária Anual – LOA (art. 9º). Essa programação inclui os recursos reembolsáveis e os não reembolsáveis (art. 9º, § 2º, combinado com art. 8º, parágrafo único, e art. 13).

Mais recentemente, o Decreto nº 10.143, de 28 de dezembro de 2019²¹, entre outros pontos, alterou a composição do Comitê Gestor do Fundo, que passou a ser a seguinte:

- um representante, titular e suplente, de cada um dos órgãos e da entidade indicados a seguir: o Ministério do Meio Ambiente, que o presidirá; o Ministério da Economia; o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; o Ministério de Minas e Energia; o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações; e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social;
- um representante, titular e suplente, de cada uma das entidades setoriais indicadas a seguir: o Confederação Nacional da Indústria; o Confederação Nacional do Comércio; o Confederação Nacional de Serviços; o Confederação Nacional da Agricultura; o Confederação Nacional do Transporte; e o Fórum Brasileiro de Mudança do Clima.

Considerada a composição anterior, saíram: os representantes: da comunidade científica; de organização não governamental indicada pelo Fórum Brasileiro de Mudança do Clima; dos trabalhadores rurais/agricultura familiar/comunidades rurais tradicionais; dos trabalhadores da área urbana; e os representantes dos estados e municípios. É importante ressaltar que a governança do **FUNDO CLIMA** ficou inoperante durante o ano de 2019, porque o governo não designou os membros de seu comitê gestor enquanto não foram modificadas as regras sobre sua composição. A inação calculada e ideológica do governo atual com relação à política ambiental tem prevalecido.

²¹ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10143.htm



O Relatório “Avaliação da Política Nacional sobre Mudança do Clima”, da Comissão de Meio Ambiente do SENADO FEDERAL, publicado em dezembro de 2019²², mostra essa inoperância:

[...] o **FUNDO CLIMA** tem estado inoperante ao longo do ano de 2019, pela falta de nomeação de seu Comitê Gestor (CG-**FUNDO CLIMA**), o que esse ato [o Decreto nº 10.143/2019, anotou-se] tenta corrigir. Contudo, a proposta de nova composição do Comitê privilegia a representação e a participação do setor privado em detrimento da participação da sociedade civil organizada, ao contrário da antiga composição. A inoperância certamente tem relação direta com a extinção pelo atual governo da Secretaria de Mudança do Clima e Florestas (SMCF), que existia desde 2007. A governança da PNMC foi desestruturada. Os poucos servidores do **MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE** que se dedicam ao tema estão lotados atualmente na Secretaria de Relações Internacionais (SRI) do **MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE**.

O mesmo relatório da Comissão de Meio Ambiente do Senado chama a atenção para o fato de que o Decreto nº 10.143/2019 extrapolou o disposto na Lei nº 11.114/2009 com relação à lista de ações potencialmente beneficiadas com recursos do **FUNDO CLIMA**, constatação que pode fundamentar invalidação de parte de seu conteúdo, seja por meio de decreto legislativo (art. 49, inciso V, da Constituição Federal), seja por decisão judicial:

O decreto parece ainda extrapolar suas competências, ao tratar de matéria prevista em lei. Com efeito, a Lei nº 12.114, de 2009, que cria o **FUNDO CLIMA**, elenca em seu art. 5º, § 4º, as atividades nas quais poderão ser aplicados os recursos do Fundo. O novo decreto, porém, adiciona um novo dispositivo ao decreto anterior (o parágrafo único do art. 7º) em que lista um grande número de áreas nas quais os projetos deverão ser considerados prioritários. Ora, o art. 7º do

²² <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/c002f430-7ece-4ccb-aad3-9247f62713ab>



decreto, em sua redação anterior, era uma mera repetição das atividades listadas na lei. Ao introduzir novas atividades consideradas prioritárias, não listadas na lei, o decreto modifica a intenção do legislador, fugindo do seu papel de meramente regulamentar a lei para introduzir elementos estranhos a ela. As áreas previstas no novo decreto simplesmente traduzem a prioridade que o novo ministro do meio ambiente tem concedido à agenda ambiental urbana, que, contudo, não é excluída nas atividades hoje previstas em lei para o apoio do **FUNDO CLIMA** (que incluem projetos de redução de emissões de GEE e atividades de adaptação da sociedade e dos ecossistemas aos impactos das mudanças climáticas, entre outras)²³

O direcionamento para a pauta priorizada pelo Ministro Salles chegou a ser divulgado na imprensa: <https://g1.globo.com/natureza/noticia/2019/11/29/decreto-debolsonaro-inclui-saneamento-basico-e-mobilidade-urbana-entre-prioridades-do-fundoclima.ghtml>.

Deve-se reconhecer, a bem da verdade, que a aplicação de recursos do **FUNDO CLIMA** apresenta problemas que são anteriores ao atual Governo Federal. O relatório da Comissão de Meio Ambiente expõe esse quadro, **mas destaca o papel positivo do fundo desde a sua criação:**

O Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (**FUNDO CLIMA**, ou **FUNDO CLIMA**), criado em 2009, mesmo ano em que foi instituída a PNMC, deveria se constituir um dos principais instrumentos para viabilizar o cumprimento das metas brasileiras, mas revelou-se pouco eficaz para isso na medida em que não dispunha de recursos suficientes e previsíveis, em face das restrições orçamentárias decorrentes da crise fiscal por que passa o Brasil. A falta de previsibilidade de recursos para o fundo limitou sua eficácia e impediu a adoção de estratégias estruturadas de médio e longo prazo para a implementação da PNMC. [...] **A despeito dessas dificuldades, o FUNDO CLIMA tem um**

²³ Ver páginas 32 e 33 do Relatório.



histórico de boas realizações e poderia ser objeto de aperfeiçoamento em suas estratégias de captação e de uso dos recursos. Contudo, a nova administração federal optou por paralisar as operações do Fundo no ano de 2019, não tendo havido, ainda, reunião do seu comitê gestor e não tendo sido aprovado o plano anual de aplicação dos seus recursos para 2019, previsto em lei²⁴.

Em 2019, havia autorização orçamentária para aplicação de **R\$ 8.050.000,00** não reembolsáveis no fomento a estudos, projetos e empreendimentos, somando os dois grupos de despesas. No fechamento do ano, foram empenhados apenas **R\$ 718.094,00**, sem registro ainda de liquidação²⁵. O restante dos recursos permaneceu sem aplicação, essencialmente pelo fato de a governança do **FUNDO CLIMA** ter sido mantida inoperante durante todo o ano de 2019, como apontado anteriormente.

No sítio eletrônico do **MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE**, as informações mais recentes sobre reuniões do Comitê Gestor são de 2018²⁶. Não há registro sobre reunião do Comitê após o Decreto nº 10.143/2019, que estabeleceu a nova composição do fundo. O último Plano Anual de Aplicação de Recursos disponível no sítio do **MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE** é relativo a 2018²⁷, no do BNDES idem²⁸.

Como explicado, esse plano é obrigatório e tem prazo máximo de publicação – sessenta dias após a aprovação da Lei Orçamentária Anual (LOA) –, conforme o art. 9º do Decreto nº 9.578/2018. Na verdade, já deveria ter sido publicado o plano relativo a 2020, que também não está disponível nos sítios eletrônicos do **MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE** ou do BNDES.

²⁴ Ver página 51.

²⁵ A possibilidade de liquidação e pagamento desse valor empenhado depende da inscrição como Restos a Pagar.

²⁶ <https://www.Ministério do Meio Ambiente.gov.br/clima/fundo-nacional-sobre-mudanca-do-clima/comitegestor.html>. Acesso em 26/4/2020.

²⁷ <https://www.Ministério do Meio Ambiente.gov.br/clima/fundo-nacional-sobre-mudanca-do-clima/plano-anual-deaplicacao-de-recursos.html>. Acesso em: 26/4/2000.

²⁸ <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/fundosgovernamentais/fundo-nacional-sobre-mudan%C3%A7a-do-clima-FUNDO CLIMA/>. Acesso em: 26/4/2000.



Quanto aos recursos reembolsáveis, geridos pelo BNDES mas também submetidos à supervisão do Comitê Gestor do **MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE**, os valores estavam disponíveis em 2019 eram de mais de 500 milhões de Reais (R\$ 543.969.037,00). Foram empenhados R\$ 348.709.939,00, mas o direcionamento desses recursos ao BNDES não se concretizou, pelo mesmo motivo apresentado anteriormente. Na prática, a governança do **FUNDO CLIMA** se manteve inoperante em 2019, por decisão do **MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE**. Está caracterizada omissão calculada e ideológica do governo atual com relação à política ambiental e a política climática.

Vale destacar que não havia, também, Plano Anual de Aplicação de Recursos – como manda a Lei – para 2019. Esse quadro gerou matéria na imprensa: <https://g1.globo.com/natureza/noticia/2019/05/03/governo-descumpreprazo-e-trava-86percent-do-orcamento-para-enfrentar-a-mudancaclimatica.ghtml>

O valor mencionado na matéria de R\$ 357 milhões corresponde à soma de R\$ 348.709.939,00 (recursos reembolsáveis) com R\$ 8.050.000,00 (recursos não reembolsáveis). O BNDES permaneceu operando regularmente em 2019, com os recursos gerenciados pelo banco depositados até 2018. O Relatório Financeiro do **FUNDO CLIMA** do segundo trimestre de 2019, o mais recente constante no sítio eletrônico do BNDES²⁹, traz relato elucidativo sobre os recursos que já foram disponibilizados para o banco financiar projetos:

No dia 16.12.2011 foi assinado o 1º contrato entre o BNDES e o **MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE**. Esse contrato sofreu cinco aditamentos sendo que quatro desses para incorporação dos valores aprovados para os exercícios de 2012 a 2015, perfazendo um total de R\$ 1.640.000.000,00 (um bilhão, seiscentos e quarenta milhões de reais). No entanto, os valores previstos nos orçamentos de 2013, 2014 e 2015, inscritos em restos a pagar, foram cancelados devido ao decurso do prazo prescricional de 2 anos e meio. O Contrato nº

²⁹ https://www.bndes.gov.br/wps/wcm/connect/site/c4195884-f751-45da-b786-842440d0beec/Relat%C3%B3rio+financeiro+do+FUNDO_CLIMA_2%C2%BA+tri+2019_internet.pdf?MOD=AJPERES&CVID=mTwdCtO. Acesso em: 27/4/2020. Ver páginas 1 e 2.

001/2016 foi assinado em 28.12.2016 e disciplinou a transferência ao BNDES, de R\$ 361.806.318,00 (trezentos e sessenta e um milhões, oitocentos e seis mil e trezentos e dezoito reais) de recursos do **FUNDO CLIMA** relativos ao orçamento de 2016, sendo: (a) R\$ 360.000.000,00 (trezentos e sessenta milhões de reais) a serem utilizados em financiamentos reembolsáveis a projetos que visem à mitigação da mudança do clima e à adaptação à mudança do clima e aos seus efeitos e (b) R\$1.806.318,00 (um milhão oitocentos e seis mil trezentos e dezoito reais) ao BNDES enquanto agente financeiro do **FUNDO CLIMA**. O Contrato nº 01/2016 sofreu quatro aditamentos, sendo o primeiro para alterar o valor destinado a financiamentos reembolsáveis no orçamento de 2016 para R\$ 337.613.119,00 (trezentos e trinta e sete milhões seiscentos e treze mil cento e dezenove reais) e incluindo os valores previstos no orçamento de 2017, quais sejam: (a) R\$ 23.166.881,00 (vinte e três milhões cento e sessenta e seis mil oitocentos e oitenta e um reais) para serem utilizados em financiamentos reembolsáveis e (b) R\$ 1.739.108,00 (um milhão setecentos e trinta e nove mil cento e oito reais) ao BNDES enquanto agente financeiro do **FUNDO CLIMA**. O segundo aditivo incluiu os recursos referentes ao orçamento de 2018, sendo: (a) R\$ 202.896.574,00 (duzentos e dois milhões, oitocentos e noventa e seis mil, quinhentos e setenta e quatro reais) a serem utilizados em financiamentos; e (b) R\$ 2.115.347,00 (dois milhões, cento e quinze mil, trezentos e quarenta e sete reais) destinados à remuneração do BNDES. O terceiro aditivo estipulou montante de recursos financeiros reembolsáveis relativos ao remanejamento da reserva de contingência para o orçamento de 2018, no valor de R\$ 26.585.881,00 (vinte e seis milhões, quinhentos e oitenta e cinco mil, oitocentos e oitenta e um reais), destinados a operações de financiamento. Já o quarto aditivo estabeleceu o montante de recursos financeiros reembolsáveis relativos ao orçamento adicional de 2018, oriundo da Lei nº 13.754, de 10 de dezembro de 2018, no valor de R\$ 163.100.464,00 (cento e sessenta e três milhões, cem mil, quatrocentos e sessenta e quatro reais), que também será aplicado em financiamentos.



Durante 2019, houve liberação relevante de recursos, por decorrência dos valores transferidos ao BNDES em 2018 (pelo governo anterior, portanto). Não houve novo aporte de recursos ao BNDES a partir de janeiro de 2019.

Em 2018 e principalmente em 2019 cresceu a participação das chamadas operações indiretas, realizadas a partir de pactuações do BNDES com outros bancos públicos, como previsto no art. 7º da Lei nº 12.114/2009.

O demonstrativo de movimentação financeira do FUNDO CLIMA do ano de 2019³⁰ aponta um saldo disponível de R\$ 250.074.000,00 no fundo.

C) O CONTINGENCIAMENTO DE RECURSOS SEM JUSTIFICATIVA IDÔNEA.

Como evidenciado nos tópicos anteriores, o **FUNDO CLIMA** é o principal financiador das medidas a serem tomadas no país que dizem respeito às mudanças climáticas e a **UNIÃO tem o dever legal e constitucional de (i) apresentar plano de trabalho anual e (ii) desempenhar os valores existentes**. Entretanto, tudo se alterou após a mudança no Governo Federal que iniciou a implosão de programas de proteção ambiental, sobretudo com corte de recursos. O **FUNDO CLIMA** foi um de seus alvos.

Após dismantelar os processos de participação e gestão desse fundamental instrumento de financiamento, o MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE optou por contingenciar quase a totalidade do orçamento previsto e já disponibilizado para o **FUNDO**.

Como já citado em tópico anterior, insatisfeitos com a postura burlesca do da atual gestão do MEIO AMBIENTE,³¹ os representantes dos governos da Noruega e da

³⁰ https://www.bndes.gov.br/wps/wcm/connect/site/b00fa4db-77fb-457d-b771-4e424c7cd94e/Fluxo+Financeiro+FNMC_12+2019.pdf?MOD=AJPERES&CVID=m-Gv7G- Acesso em: 27/4/2020.

³¹ UOL. *Noruega está "de saco cheio", diz embaixador alemão sobre Fundo Amazônia*. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/deutschewelle/2020/03/05/noruega-esta-de-saco-cheio-diz-embaixador-alemao-sobre-fundo-amazonia.htm>. Acessado em 22/05/2020.



Alemanha passaram a se recusar a realizar novos depósitos em outro Fundo, o chamado FUNDO AMAZÔNIA, em mais um episódio de **vergonha internacional** relativo à Amazônia.³²

Cumpra-se perceber que a atuação brasileira no **ACORDO DE PARIS**, subscrito e ratificado pelo Brasil, está em xeque com a postura dolosa da **UNIÃO** em descaradamente desmobilizar as linhas de financiamento para mitigar as mudanças climáticas – ao mesmo tempo em que o ministro do Meio Ambiente cinicamente cobra recursos internacionais para esse mesmo fim³³ –, e países como a França já anunciaram possíveis retaliações ao Brasil diante dessa injustificável “nova política”.

Desde os rompantes autoritários ministeriais de então – até mesmo o negacionismo do atual Ministro sobre o aquecimento da Terra³⁴, os recursos do **FUNDO CLIMA** encontram-se contingenciados, sem que qualquer medida de equilíbrio seja implementada, prejudicando severamente as atividades de financiamento de políticas que busquem mitigar as emergências climáticas.

É possível observar que, em 2019 e 2020, a partir do desmonte da estrutura de governança do FUNDO e a canetadas do Ministro do Meio Ambiente, não houve apresentação de plano de trabalho – como manda expressamente a Lei³⁵ -, e nem houve a liberação das linhas de financiamento existentes.

³² O Eco. *Noruega suspende R\$ 130 milhões para o Fundo Amazônia*. Disponível em: <https://www.oeco.org.br/blogs/salada-verde/noruega-suspende-r-130-milhoes-para-o-fundo-amazonia/>. Acessado em: 22/05/2020.

³³ <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2019/11/20/salles-cobrara-na-cop-25-parte-do-brasil-em-recursos-para-meio-ambiente.ghtml>

³⁴ <https://www.terra.com.br/noticias/brasil/em-berlim-salles-questiona-contribuicao-humana-na-mudanca-climatica,752bba186db04fe30a5d8a75fd29ad97kb6pkfyl.html>

³⁵ Como já indicado anteriormente, o Decreto nº 9.578, de 22 de novembro de 2018 consolidou atos normativos editados pelo Poder Executivo federal sobre o FUNDO CLIMA e a Política Nacional sobre Mudança do Clima. Ficou estabelecido que o MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE deverá elaborar plano anual de aplicação dos recursos do FUNDO CLIMA e, após ser aprovado pelo Comitê Gestor do FUNDO CLIMA, publicá-lo no prazo de sessenta dias, contado da data de publicação da Lei Orçamentária Anual – LOA (art. 9º). Essa programação inclui os recursos reembolsáveis e os não reembolsáveis (art. 9º, § 2º, combinado com art. 8º, parágrafo único, e art. 13).



A bem da verdade, não há qualquer lógica ou o mínimo de razoabilidade no contingenciamento dos valores do FUNDO CLIMA diante de um cenário tão grave de aumento e consolidação da destruição do meio ambiente.

Não se trata da construção de uma nova política de financiamento para projetos na área e que se poderia alegar estaria dentro das prerrogativas da **UNIÃO**. Ao contrário, ao que parece, a “política” tocada até o momento é destruir o que havia – e que, segundo substancial parecer do Senado Federal, já citado, estava sendo bem desenvolvido (ainda que melhorias poderiam ser realizadas), sem criar absolutamente qualquer alternativa no lugar. O atual governo optou deliberadamente pela não política pública, pela inação em termos de política ambiental.

Essa aparente intenção de desmonte de projetos de proteção ao meio ambiente sem lógica aparente talvez seja agora mais bem compreendida pela sociedade após a divulgação de gravação de reUNIÃO ministerial ocorrida em 22 de abril, com divulgação autorizada pelo decano deste Supremo Tribunal Federal, Ministro CELSO DE MELLO, em 22 de maio. Para o titular da pasta, RICARDO SALLES, a pandemia da COVID-19, que, até o momento, já matou mais de 20.000 (vinte mil) brasileiros e brasileiras e infectou outros 330.000 (trezentos e trinta mil)³⁶ é uma “oportunidade” que deve ser aproveitada para a desregulamentação maciça da legislação ambiental, sem qualquer controle do Congresso Nacional ou mesmo da imprensa³⁷.

DO DIREITO:

A) A MANIFESTA OMISSÃO INCONSTITUCIONAL QUANTO À ADOÇÃO DE PROVIDÊNCIAS DE ÍNDOLE ADMINISTRATIVA.

A presente ação objetiva obter pronunciamento dessa Excelsa Corte acerca da **inconstitucional omissão relativa à aplicação dos recursos do chamado FUNDO**

³⁶ Números oficiais coletados até 23/05/20, disponíveis em: <https://covid.saude.gov.br/>

³⁷ <https://brasil.elpais.com/brasil/2020-05-22/salles-ve-oportunidade-com-coronavirus-para-passar-de-boiada-desregulacao-da-protecao-ao-meio-ambiente.html>



CLIMA, o principal mecanismo de financiamento de projetos para mitigar as mudanças climáticas, que se encontra paralisado desde o início da atual gestão federal. As operações reembolsáveis realizadas pelo BNDES desde janeiro de 2019 utilizam recursos depositados até 2018. Os recursos não reembolsáveis autorizados na lei orçamentária não têm tido destinação.

De acordo com a Constituição da República, em seus artigos arts. 102, I, “a”, e “p”, e 103, VIII, e no artigo 12-A e seguintes da Lei Federal nº 9.868/1999, o Supremo Tribunal Federal é competente para apreciar omissão inconstitucional quanto à adoção de providência de índole administrativa: no caso, a UNIÃO está deixando de disponibilizar vultuosos recursos de fundo de natureza contábil, vinculado ao MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, que legalmente **DEVEM** ser desempenhados para financiar projetos ou estudos e financiamento de empreendimentos que tenham como objetivo a mitigação das mudanças climáticas. Essa omissão abrange a não utilização de recursos não reembolsáveis cuja gestão compete ao MMA, bem como a não destinação ao BNDES de recursos autorizados na lei orçamentária de 2019, para financiamento de projetos com cunho reembolsável.

Como relatado, o quadro de violações ora trazido a essa Suprema Corte tem raiz em **controvérsia inequívoca: a postura reiteradamente omissa da UNIÃO frente ao direito constitucional a um meio ambiente ecologicamente equilibrado assegurado pelo art. 225, caput, da Constituição Federal. Além disso, ao se omitir de autorizar o financiamento de novos projetos, outros entes da Federação também são atingidos dada a importância dos biomas nacionais para o equilíbrio ecológico e climático de todo o país.**

Vale também destacar que no preocupante cenário da pandemia que atinge o país, os atos omissivos da UNIÃO no sentido de permanecer bloqueando recursos que têm em caixa e que poderiam ser utilizados para políticas públicas não é razoável. Ao contrário, além do **dever legal, constitucional e político** de promover o financiamento das políticas relativas às mudanças climáticas, como já amplamente exposto, a pandemia significará, certamente, corte de gastos nos estados e municípios em geral, e infelizmente é comum que



as políticas de proteção ao meio ambiente sejam as primeiras a serem desmanteladas por não serem consideradas “prioridade” em um cenário de recessão econômica que está se consolidando a passos largos.

Em outras palavras: se já era urgente e impositivo que o MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE apresentasse plano de trabalho relativo ao FUNDO CLIMA e liberasse os valores autorizados na lei orçamentária (abrangidas as modalidades não reembolsável e reembolsável de atuação do Fundo), a crise que se avizinha reforça esse caminho, como medida até mesmo de mitigar os impactos orçamentários que estados e municípios terão, em especial os mais pobres da região norte, no enfrentamento da pandemia.

Para além desse cenário alarmante, vale ressaltar a relevância da MANUTENÇÃO das políticas ambientais como RESPOSTA à pandemia atual e prevenção de eventuais novas, segundo cientistas e especialistas do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) que estão reunindo os dados científicos mais recentes sobre a COVID-19.

Embora a origem do surto e seu caminho de disseminação ainda não estejam claros, o PNUMA já indicou **seis** pontos importantes que merecem resposta de toda a sociedade³⁸:

- i. A interação de seres humanos ou rebanhos com animais selvagens pode nos expor à disseminação de possíveis patógenos. Para muitas zoonoses, os rebanhos servem de ponte epidemiológica entre a vida selvagem e as doenças humanas.
- ii. Os fatores determinantes do surgimento de zoonoses são as transformações do meio ambiente – geralmente resultado das atividades humanas, que vão desde a alteração no uso da terra até a mudança climática; das mudanças nos hospedeiros animais e humanos aos patógenos em constante evolução para explorar novos hospedeiros.

³⁸ <https://nacoesunidas.org/pnuma-lista-6-fatos-sobre-coronavirus-e-meio-ambiente/>



- iii. As doenças associadas aos morcegos surgiram devido à perda de habitat por conta do desmatamento e da expansão agrícola. Esses mamíferos desempenham papéis importantes nos ecossistemas, sendo polinizadores noturnos e predadores de insetos.
- iv. A integridade do ecossistema evidencia a saúde e o desenvolvimento humano. As mudanças ambientais induzidas pelo homem modificam a estrutura populacional da vida selvagem e reduzem a biodiversidade, resultando em condições ambientais que favorecem determinados hospedeiros, vetores e/ou patógenos.
- v. A integridade do ecossistema também ajuda a controlar as doenças, apoiando a diversidade biológica e dificultando a disseminação, a ampliação e a dominação dos patógenos.
- vi. É impossível prever de onde ou quando virá o próximo surto. Temos cada vez mais evidências sugerindo que esses surtos ou epidemias podem se tornar mais frequentes à medida que o clima continua a mudar.

Como se vê, sob os aspectos legais, constitucionais, orçamentários, ambientais e de saúde, NADA justifica o contingenciamento do FUNDO CLIMA e a não apresentação do Plano Anual de Aplicação de Recursos necessário para o desenvolvimento adequado dos projetos.

Para além de todos esses aspectos indicados, é cediço que o **regime de competências administrativas comum**, previsto pela Constituição Federal em seu artigo 23, incisos VI e VII, determina que a proteção da fauna e da flora é **dever de todos os entes da federação**.

Considerando as dimensões continentais do país, seria desarrazoado exigir a fiscalização minuciosa de todos os biomas exclusivamente por parte da UNIÃO, ficando patente que é a atuação conjunta e articulada entre as três esferas o melhor caminho para atender a isso. Para a preservação do meio ambiente e para que as políticas relacionadas às emergências climáticas sejam bem desenvolvidas, é importante uma atuação conjunta e articulada de Municípios, Estados e da UNIÃO.



Ou seja: compreende-se que a preservação do **equilíbrio do meio ambiente** não pode depender apenas da atuação dos órgãos federais. Todavia, **isso não significa que a obrigação da UNIÃO se encerra com a manutenção desses órgãos federais** - cada vez mais precarizados, diga-se. Como visto, a **UNIÃO, ente detentor da maior parte dos recursos, tem a obrigação de auxiliar, com financiamentos via FUNDO CLIMA**, outros entes da Federação, órgãos e entidades que tenham como finalidade ações de mitigação de mudanças climáticas.

O entendimento encontra respaldo em outros dispositivos constitucionais, que implementaram o chamado **federalismo cooperativo**. A atuação dos entes regionais e locais na prestação de serviços públicos garantiria, em tese, a contrapartida da UNIÃO com recursos para sua execução. Segundo a doutrina de PAULO GUSTAVO GONET BRANCO:

[o] Estado, permeado pelos compromissos de bem-estar social, deve buscar a isonomia material e atuação conjunta para erradicação das grandes desigualdades sociais e econômicas. Para tanto, foi dado destaque à distribuição de receitas pelo produto arrecadado e ampliada participação de Estados e municípios na renda tributária.³⁹

Em suma, o **federalismo cooperativo** é uma forma de atuação de Estado para garantir a defesa de direitos fundamentais, independentemente de seus governos. Por conseguinte, a lealdade federativa demanda que a UNIÃO aja de maneira leal com municípios, territórios, estados e o Distrito Federal. Isso inclusive já foi tangenciado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 1.247 MC, de relatora do Ministro CELSO DE MELLO.

³⁹ BRANCO, Paulo Gustavo. MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de Direito Constitucional*. 11ª ed. – São Paulo : Saraiva, 2016, p. 689.



O contingenciamento de recursos que poderiam ser utilizados, por outros entes da Federação, na prevenção e combate às violações supra referidas, enseja inconstitucionalidade da UNIÃO em razão da **violação ao princípio da lealdade federativa** (CF/88, arts. 1º, 18 e 60, § 4º, I) e **ao modelo de federalismo cooperativo** (CF/88, arts. 3º, incisos I, II e III, e 241).

O Supremo Tribunal Federal já analisou situação semelhante no julgamento do RE 572.762/SC, **considerando desleal o atraso do repasse de recursos devidos aos Municípios:**

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ICMS. REPARTIÇÃO DE RENDAS TRIBUTÁRIAS. PRODEC. PROGRAMA DE INCENTIVO FISCAL DE SANTA CATARINA. RETENÇÃO, PELO ESTADO, DE PARTE DA PARCELA PERTENCENTE AOS MUNICÍPIOS. INCONSTITUCIONALIDADE. RE DESPROVIDO.

I - A parcela do imposto estadual sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, a que se refere o art. 158, IV, da Carta Magna pertence de pleno direito aos Municípios.

II - O repasse da quota constitucionalmente devida aos Municípios não pode sujeitar-se à condição prevista em programa de benefício fiscal de âmbito estadual.

III - **Limitação que configura indevida interferência do Estado no sistema constitucional de repartição de receitas tributárias.**

IV - Recurso extraordinário desprovido.

(RE 572762, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 18/06/2008, REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-167 DIVULG 04-09-2008 PUBLIC 05-09-2008 EMENT VOL-02331-04 PP-00737) (grifo nosso)



Lembrando-se que a inoperância do FUNDO CLIMA não decorre da ausência de verbas, mas de uma conduta omissiva dolosamente capitaneada pela UNIÃO, através do MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE.

Reiteramos mais uma vez: para o ano de 2019 foram empenhados quase 350 milhões de Reais do FUNDO (R\$ 348.709.939,00), mas o direcionamento desses recursos ao BNDES **não se concretizou**. Sequer houve a elaboração e publicação do Plano Anual de Aplicação de Recursos para 2019 e para 2020. Na prática, a governança do **FUNDO CLIMA** se manteve inoperante em 2019, por decisão do MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Está caracterizada omissão calculada e ideológica do governo atual com relação à política ambiental e a política climática. Esse quadro gerou inclusive matéria na imprensa: <https://g1.globo.com/natureza/noticia/2019/05/03/governo-descumpre-prazo-e-trava-86percent-do-orcamento-para-enfrentar-a-mudanca-climatica.ghtml>

Também é importante destacar que a Constituição Federal, em seu art. 225, *caput*, estabelece que o *Poder Público* tem o **dever de proteger e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida**. Em outras palavras, todas as esferas têm o dever constitucional de observar esse princípio, orientando todas as suas políticas públicas para respeitá-lo.

Além desse princípio, o FUNDO CLIMA também propiciava a observação de outros mandamentos constitucionais estabelecidos no artigo 225, que se encontraram prejudicados a partir do contingenciamento. São eles: (i) o dever de preservar e restaurar processos ecológicos, promovendo o manejo ecológico dos ecossistemas (CF/88, art. 225, § 1º, inciso I), (ii) definir espaços territoriais e componentes a serem especialmente protegidos (§ 1º, III); controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente (§ 1º, V); e proteger a fauna e a flora (§ 1º, VII).

Consolidando os elementos constitucionais ora invocados, uma lente fundamental para a análise do pleito formulado é o **princípio da precaução**.

Segundo JOANA SETZER,⁴⁰ esse princípio surgiu em defesa de medidas acautelatórias não só para danos com nexos causais estabelecidos, mas também para aqueles com “dano potencial grave ou irreversível”, o que se aplica inequivocamente à matéria ora tratada. Segundo a autora:

[...] **diante da possibilidade de uma atividade causar um dano grave e irreversível**, a incerteza sobre a magnitude do impacto ou sobre a relação de causalidade entre a atividade e o perigo que poderá se caracterizar, **não dispensa a adoção de medidas que visem evitar o dano [...]**. (grifo nosso)⁴¹

O próprio Supremo Tribunal Federal, em ao menos duas oportunidades, consagrou o princípio: na arguição de descumprimento de preceito fundamental nº 101 e no recurso extraordinário nº 627.189-SP. Segundo consignou-se nesses casos:

[...] onde a ciência não assegura a preservação, ou não assegura a falta, a carência de lesividade ao meio ambiente, a precaução se impõe. E quando a precaução se impõe, vale dizer, se há dúvida, interrompe-se a atividade **potencialmente lesiva**, a empreitada humana, seja ela de caráter privado, seja de caráter público.⁴²

Dentre os principais elementos que integram tal princípio figuram: i) a precaução diante de incertezas científicas; ii) a exploração de alternativas a ações potencialmente prejudiciais, inclusive a da não-ação; iii) a transferência do ônus da prova aos seus proponentes e não às vítimas ou possíveis vítimas; e iv) o emprego de processos democráticos de decisão e acompanhamento dessas ações, com destaque para o direito subjetivo ao consentimento informado”.⁴³

⁴⁰ SETZER, Joana. *Panorama do princípio da precaução: o direito do ambiente face aos novos riscos e Incertezas*. Universidade de São Paulo, 2007.

⁴¹ Idem, página 15.

⁴² ADPF 101, Relatora: Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 24/06/2009, DJe-108 DIVULG 01-06-2012 PUBLIC 04-06-2012 EMENT VOL-02654-01 PP-00001 RTJ VOL-00224-01 PP-00011. Disponível em: < <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=629955> >.

⁴³ RE 627189, Relator: Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 08/06/2016, ACÓRDÃO



Nesse caso, a *empreitada lesiva* é a implementada pelo Poder Público, especificamente a UNIÃO, ao se omitir ao longo dos últimos 18 meses (desde a nova gestão governamental assumir) e não deflagrar os atos administrativos necessários para o desempenho dos recursos que visam a proteger direitos fundamentais cristalizados na Constituição de 1988.

O PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR.

No presente caso, impõe-se o deferimento da medida cautelar para que seja imediatamente determinado à UNIÃO a suspensão do comportamento lesivo do Poder Público em não tomar as medidas administrativas necessárias para disponibilizar os recursos relativos ao **FUNDO CLIMA (abrangidas as modalidades não reembolsável e reembolsável de atuação do Fundo)**, bem como a elaboração e apresentação do plano de trabalho devido.

De acordo com o artigo 300 do Código de Processo Civil atinentes à tutela antecipatória *A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.*

E, no caso, os requisitos legais exigidos para a concessão da tutela de urgência – **probabilidade do direito e perigo de ano ou risco ao resultado útil do processo** – estão evidenciados. Vejamos.

A **probabilidade do direito** vem demonstrada pela exposição fática e jurídica até o momento exposta, em especial conforme os mandamentos constitucionais dos artigos: 1º, 3º, incisos I, II e III, 18, 23, incisos VI e VII, 60, § 4º, I, 225, 231 e 241, conjuminados com a legislação federal específica que criou e regulamentou o **FUNDO CLIMA**.



O **perigo de dano** também está presente, apresentado por uma série de indicadores que comprovam o aumento exponencial da destruição do meio ambiente e, como consequência, do equilíbrio ecológico - ao mesmo tempo que as condutas praticadas pelo governo federal, especialmente o MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, parecem agravar a situação ao invés de resolvê-la.

Conforme TODOS os dados apontam, a manutenção da postura omissa do UNIÃO em relação aos recursos do FUNDO CLIMA viola a Constituição Federal, impedindo que os estados, municípios, empresas, e outras instituições e legitimados⁴⁴ a pleitear os seus recursos realizem adequadamente suas funções de mitigar as mudanças climáticas, cenário que será agravado em cenário de recessão econômica que se avizinha.

Como indicou o Relatório de avaliação externa promovido pela Comissão de Meio Ambiente do SENADO FEDERAL sobre o FUNDO CLIMA, publicado em Dezembro de 2019⁴⁵, ainda que melhorias pudessem ser realizadas – o que, aliás, é sempre saudável em políticas públicas de qualquer natureza – a importância e relevância dos financiamentos até então realizados através do FUNDO eram incontestáveis.

Aliás, consta do próprio site oficial do GOVERNO FEDERAL uma ferramenta para calcular a redução de emissões de gases do efeito estufa (GEE) vinculada a projetos financiados com recursos do programa até a sua paralisação. A calculadora é composta por 18 metodologias, agrupadas de acordo com os oito subprogramas do FUNDO, e utiliza informações qualitativas e quantitativas para chegar aos resultados de emissões GEE evitadas:

⁴⁴ Como já citado, Cada instrumento de financiamento do BNDES se destina a um ou mais perfis de clientes, entre os quais: Empresas sediadas no Brasil; Empresários individuais (pessoa física com CNPJ); Microempreendedores individuais (pessoa jurídica); Entidades ou órgãos públicos, da administração direta e indireta, das esferas Federal, Estadual, Municipal e do Distrito Federal; Fundações e associações de direito privado; Cooperativas; Pessoas físicas domiciliadas e residentes no país, desde que exerçam atividades econômicas e sejam devidamente registradas, como por exemplo caminhoneiros e produtores rurais; Consórcios e condomínios que exerçam atividade produtiva; e Sindicatos e clubes.

⁴⁵ Relatório “Avaliação da Política Nacional sobre Mudança do Clima”, da Comissão de Meio Ambiente do Senado Federal: <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/c002f430-7ece-4ccb-aad3-9247f62713ab>



Com a aplicação da ferramenta nos dez projetos contratados até então, estima-se um redução de mais de 1,4 milhão de toneladas de dióxido de carbono equivalente (tCO₂eq) ao longo da vida útil dos empreendimentos.⁴⁶

Não obstante, como já exposto, as informações obtidas diretamente da página oficial do **FUNDO CLIMA** evidenciam a estagnação de suas atividades, subsistindo apenas aqueles compromissos firmados até 2018. No sítio eletrônico do **MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE**, as informações mais recentes sobre reuniões do Comitê Gestor são de 2018⁴⁷. Não há registro sobre reunião do Comitê após o Decreto nº 10.143/2019, que estabeleceu a nova composição do fundo. O último Plano Anual de Aplicação de Recursos disponível no sítio do **MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE** é relativo a 2018⁴⁸, no do BNDES idem⁴⁹.

Esse quadro também foi destacado pela Comissão do SENADO FEDERAL já citada, que atestou em seu Relatório Final que o FUNDO estava “inoperante” por desídia da UNIÃO⁵⁰:

⁴⁶ https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/produto/fundo-clima/ferramenta-calculo-reducao/lut/p/z1/vZJNc5swEIZ_DUdZsgEbemOoa-KQcRzXteHiEUKAMiARIEzm33ehPvTL7vRSXaSVdmf3fV7hFB9xKulZINQIJWkNcZLOT4vtKowCZxqv4umMbPfe83bnRfYmdPBhTCA3VkBwer_C05xyqRpTYWITTOa8OwnZGWF6Nk5gkUo13CKFkFQyQRSujcosUgtZ0Q61WpWaNnAqepkPD-OOWC0aCgHXeiYhiNGa9bVCmuc9o2po2zKR4ySnjk-KmYdyOneRk2UL5LlugTJm8wWdE58V9Crzjo70PoX13zgA6Jl-Cp9KGIuaCglZKH8QqWet8VAAtXh9e0sDYKmk4V8NPv5PmIcBJwhce3EY-Q6JyacXlwTPn1_spbO2yW52TYj9x2XkbEi8ebCXJlJc2HWWj9OVb18T7jBMwIPFbYYuPpwFv-C9VLqBr7v7R4uj0aWyVtn3fx_IzPbADs1BONeTXsN1ZUzbfbcIRS6Xy2REPCnVeZJpuGmBWKu0GUB3wvA_4oYUrfj-OPzk7u8NK9WBjb_2wW2zbzz7HaWJZ_yHV7dsTh9jfgi-AQWnCl0!dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/

⁴⁷ <https://www.Ministério do Meio Ambiente.gov.br/clima/fundo-nacional-sobre-mudanca-do-clima/comitegestor.html>. Acesso em 26/4/2020.

⁴⁸ <https://www.Ministério do Meio Ambiente.gov.br/clima/fundo-nacional-sobre-mudanca-do-clima/plano-anual-deaplicacao-de-recursos.html>. Acesso em: 26/4/2000.

⁴⁹ <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/fundosgovernamentais/fundo-nacional-sobre-mudan%C3%A7a-do-clima-FUNDO CLIMA/>. Acesso em: 26/4/2000. Como explicado, esse plano é obrigatório e tem prazo máximo de publicação – sessenta dias após a aprovação da Lei Orçamentária Anual (LOA) -, conforme o art. 9º do Decreto nº 9.578/2018. Na verdade, já deveria ter sido publicado o plano relativo a 2020, que também não está disponível nos sítios eletrônicos do MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE ou do BNDES.

⁵⁰ <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/c002f430-7ece-4ccb-aad3-9247f62713ab>



[...] o FUNDO CLIMA tem estado inoperante ao longo do ano de 2019, pela falta de nomeação de seu Comitê Gestor (CG-FUNDO CLIMA), o que esse ato [o Decreto nº 10.143/2019, anotou-se] tenta corrigir. Contudo, a proposta de nova composição do Comitê privilegia a representação e a participação do setor privado em detrimento da participação da sociedade civil organizada, ao contrário da antiga composição. A inoperância certamente tem relação direta com a extinção pelo atual governo da Secretaria de Mudança do Clima e Florestas (SMCF), que existia desde 2007. A governança da PNMC foi desestruturada. Os poucos servidores do MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE que se dedicam ao tema estão lotados atualmente na Secretaria de Relações Internacionais (SRI) do MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE.

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal já concedeu medidas cautelares anteriormente. No julgamento da Medida Cautelar na Ação Cível Originária 3.329-DF. Em decisão monocrática, o presidente do Corte, Ministro DIAS TOFFOLI, consignou que:

No caso dos autos, em exame de cognição sumária, próprio das tutelas provisórias de urgência, verifico que o *fumus boni iuris* decorre da expressa disposição na Lei nº 13.756/2018 da *obrigação de transferência, pela UNIÃO, de no mínimo 50% dos recursos do referido Fundo, arrecadados com as loterias, para os Estados e o Distrito Federal independentemente da celebração de convênio, de contrato de repasse ou de instrumento congênere* (art. 7º, I).

[...]

A par desse aspecto, entendo que o modelo constitucional de federalismo cooperativo exige da UNIÃO a observância das regras de repartição de recursos com as demais entidades políticas nacionais, sob pena de incorrer em *infidelidade federativa*.

[...]



Ante o exposto, **defiro parcialmente a tutela de urgência para determinar que a UNIÃO transfira imediatamente aos Fundos Estaduais e ao Fundo Distrital dos autores 50% (cinquenta por cento) dos recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública, do montante proveniente das receitas decorrentes da exploração de loterias, gravados por lei como de transferência obrigatória, bem como se abstenha de contingenciar novos recursos do referido Fundo, até ulterior análise da eminente Ministra Relatora do feito.**

Situação similar e anterior foi a Medida Cautelar da ADPF nº 347, de relatoria do Ministro MARCO AURELIO, que versa sobre o estado de coisas inconstitucional do sistema prisional brasileiro. Os autores da ação alegaram que “A UNIÃO estaria contingenciando recursos do Fundo Penitenciário – FUNPEN, deixando de repassá-los aos Estados, apesar de encontrarem-se disponíveis e serem necessários à melhoria do quadro”.

O Ministro MARCO AURELIO concedeu a cautelar, determinado à UNIÃO “que libere o saldo acumulado do Fundo Penitenciário Nacional para utilização com a finalidade para a qual foi criado, abstendo-se de realiza novos contingenciamentos”. Em seu voto, considerou que:

A violação da dignidade da pessoa humana e do mínimo existencial autoriza a judicialização do orçamento, sobretudo se considerado o fato de que recursos legalmente previstos para o combate a esse quadro vêm sendo contingenciados, anualmente, em valores muito superiores aos efetivamente realizados, apenas para alcançar metas fiscais. Essa prática explica parte do fracasso das políticas públicas existentes. Como assevera o professor Eduardo Bastos de Mendonça, “políticas públicas são definidas concretamente na lei orçamentária, em função das possibilidades financeiras do Estado”, de forma que “a retenção de verbas tende a produzir, na melhor das hipóteses, programas menos abrangentes”. Segundo o autor, a medida mostra-se ainda mais problemática tendo em conta “que os cortes têm atingido programas



relacionados a áreas em que, para além de qualquer dúvida, a atuação do Estado tem sido insatisfatória ou insuficiente” [...].

[Se] trata da situação em que o Governo deixa de executar, parcialmente, o orçamento, vindo a contingenciar os valores ordenados a despesas [...]. Tratando o Funpen de recursos com destinação legal específica, é inafastável a circunstância de não poderem ser utilizados para satisfazer exigências de contingenciamento: atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos (artigo 5º, inciso III, alínea “b”, da Lei Complementar nº 101, de 2000).

Na ocasião, a Ministra Rosa Weber assinalou:

O pedido do item “h” merece acolhida. O descontingenciamento das verbas existentes no FUNPEN se impõe. Acompanho o Relator para efeito de determinar à UNIÃO que libere o saldo acumulado do Fundo Penitenciário Nacional para utilização com a finalidade para a qual foi criado, com comando ainda de que se abstenha de realizar novos contingenciamentos. Razoável, contudo, a fixação do prazo de até sessenta dias, a contar da publicação da presente decisão, para que a UNIÃO proceda às adequações necessárias ao cumprimento da medida, tal como proposto pelo Ministro Edson Fachin, a quem acompanho no aspecto.

O artigo 12-F, §1º, da Lei nº 9.868/1999, com a redação dada pela Lei nº 12.063/2009, conferiu nova disciplina à Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão, autorizando o Supremo Tribunal Federal a determinar qualquer providência que se revele necessária para a solução de problemas decorrentes de omissões administrativas.

Nesse sentido, sobre a nova regulamentação da Lei nº 9.868/1999, o Ministro Gilmar Mendes afirma o seguinte, em sede doutrinária:

A Lei n. 12.063, de 27-10-2009, que regulou a Ação Direta de Inconstitucionalidade, contudo, parece realizar a superação do entendimento jurisprudencial adotado até então. (...) Nos termos da nova disciplina, a medida cautelar poderá consistir: 1) na suspensão de aplicação da norma questionada, nos casos de omissão parcial; 2) na suspensão dos processos judiciais ou dos procedimentos administrativos; ou, ainda, **3) em qualquer providência a ser fixada pelo Tribunal. (...) É certo (...) que a complexidade das questões afetas à omissão inconstitucional parece justificar a fórmula genérica utilizada pelo legislador, confiando ao Supremo Tribunal Federal a tarefa de conceber providência adequada a tutelar a situação jurídica controvertida.**⁵¹

Por fim, mas não menos importante, insta ressaltar novamente que o país e quase a totalidade do mundo vivem situação excepcional diante da pandemia da COVID-19, e o papel desta Corte Suprema para dirimir conflitos e reparar direitos nesse contexto está sendo ainda mais relevante e fundamental para ao menos mitigar violações de direitos e garantir a continuidade de políticas públicas relevantes. Foram várias as decisões do Supremo Tribunal Federal nos últimos meses, desde da chegada do novo coronavírus ao país, nesse sentido, e vale registrar o acerto das medias judiciais que têm balizado a atuação dos entes da Federação para que sob pretexto de combate à pandemia não sejam tomadas medidas que violem direitos fundamentais.⁵² Além disso, a recessão econômica que está se consolidando já está impactando as medidas de proteção ambiental – como amplamente exposto – e a conduta omissiva inconstitucional da UNIÃO relativa ao **FUNDO CLIMA** deve ser reparada com urgência, para que os projetos tenham andamento e que os vultosos recursos autorizados sejam disponibilizados para interessados em novos projetos.

⁵¹ Controle abstrato de constitucionalidade – ADI, ADC e ADO: comentários à Lei n. 9.868/99. São Paulo: Saraiva, 2012 – destaques nossos.

⁵² Algumas das decisões monocráticas nesse contexto: ACO 3363-SP, Relator: Ministro Alexandre de Moraes, Data da decisão: 22/03/2020; ADI 6357, Relator: Ministro Alexandre de Moraes, Data da decisão: 29/03/2020; ACO 3.359-DF, Relator: Ministro Marco Aurélio, Data da decisão: 20/03/2020ADPF 661-DF, Relator: Ministro Alexandre de Moraes, Data da decisão: 27/03/2020.



Assim, por todo o exposto, esperam os autores que seja a medida cautelar concedida monocraticamente pelo Ministro Relator, *ad referendum* do Plenário, para:

- a) Determinar à UNIÃO que tome as medidas administrativas necessárias para reativar o funcionamento do **FUNDO CLIMA com todos os recursos autorizados pela lei orçamentária (abrangidas as modalidades não reembolsável e reembolsável de atuação do Fundo)**, permitindo sua captação por órgãos e entidades da administração pública direta e indireta (federal e estadual e municipal); fundações de direito privado (incluídas as fundações de apoio); associações civis; empresas privadas; cooperativas; governo central do país beneficiário e instituições multilaterais, conforme previsto em seu próprio sítio eletrônico;⁵³
- b) Determinar à UNIÃO, através do MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, que apresente em até 30 (trinta) dias o Plano Anual de Aplicação de Recursos do FUNDO CLIMA para o ano de 2020, e se abstenha de não elaborar os Planos subsequentes, relativos aos anos de 2021 e 2022;
- c) Determinar à UNIÃO que se abstenha de contingenciar novamente recursos do **FUNDO CLIMA** nos próximos orçamentos a serem apresentados.

PEDIDO.

Diante de todo o narrado, requer-se:

- a) Quando do julgamento do mérito desta Ação, sejam confirmadas as medidas cautelares pleiteadas, nas suas integralidades, e declarada a **inconstitucionalidade do comportamento omissivo lesivo do Poder Público em não dar andamento ao funcionamento sistemático do FUNDO CLIMA**,

⁵³ <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/portfolio-produtosBRASIL>



seja pela não liberação dos recursos autorizados na lei orçamentária, seja pela não apresentação do Plano Anual de Aplicação de Recursos, vedando-se novos atos omissivos que venham a ser feitos nas programações futuras, em respeito ao pacto federativo e aos direitos fundamentais relativos a um meio ambiente ecologicamente equilibrado e dos povos indígenas.

5. PEDIDO SUBSIDIÁRIO.

Vale destacar que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal admite, em certas hipóteses, fungibilidade entre ação direta de inconstitucionalidade (ADI) e arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF), conforme inúmeros julgados⁵⁴.

No caso sob análise, a reiterada disposição da UNIÃO em não elaborar os atos administrativos necessários para que o FUNDO CLIMA tenha funcionamento real pode ser interpretada como omissão violadora de direitos constitucionais, a ser impugnada via ADI. Todavia, o comportamento reiterado da UNIÃO em paralisar o funcionamento do FUNDO CLIMA pode ser considerado como ato lesivo do Poder Público que viola preceitos fundamentais e que, na ausência de outro meio eficaz de sanar a lesividade, deve ser impugnado via ADPF. Tais circunstâncias suscitam dúvida fundada e objetiva sobre o instrumento de controle concentrado cabível para impugnar os atos da UNIÃO, se ADI ou ADPF.

Assim, caso a Corte repute que a omissão da UNIÃO relativa à aplicação dos recursos do chamado FUNDO CLIMA possui caráter de violação de preceito fundamental e que deve ser manejado instrumento jurídico subsidiário da Ação Declaratória de Inconstitucionalidade por Omissão, postula-se que esta demanda seja processada como Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), nos termos da Lei Federal n.º 9.882 de 1999. Neste caso, pleiteia-se, também aqui, concessão de medida cautelar, com

⁵⁴ STF. Plenário. Questão de ordem na ADPF 72/PA. Rel.: Min. ELLEN GRACIE. 1/6/2005, un. DJ, 2 dez. 2005, p. 2. STF. Plenário. Referendo na medida cautelar na ADI 4.180/DF. Rel.: Min. CEZAR PELUSO. 10/3/2010, un. DJe 67, 16 abr. 2010. STF. Plenário. ADI 4.163/SP. Rel.: Min. CEZAR PELUSO. 29/2/2012, maioria. DJe 40, 1º mar. 2013.



fundamento no artigo 5, § 1º da Lei Federal 9.882/1999, e nos mesmos termos do requerimento do capítulo 3, e procedência dos pedidos, na forma do capítulo 4.

Atribui-se à causa o valor de R\$ 100.000 (cem mil Reais).

Termos em que, pedem deferimento.

Brasília, 05 de junho de 2020.

Rafael de Alencar Araripe Carneiro
OAB/DF nº 25.120
PSB

André Brandão Henriques Maimoni
OAB/DF nº 29.498
PSOL

Eugênio José Guilherme de Aragão
OAB/DF nº 4.935
PT

Rafael Echeverria Lopes
OAB/SP nº 321.174
REDE