

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR MINISTRO LUÍS ROBERTO
BARROSO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

DISTRIBUIÇÃO POR DEPENDÊNCIA – ADPF 708

A ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MEIO AMBIENTE – ABRAMPA, associação civil de âmbito nacional sem fins lucrativos, inscrita no CNPJ sob o nº 02.322.438/0001-11, com sede na Rua Araguari, 1705/703, Santo Agostinho, CEP 30.190-111, Belo Horizonte – MG (doc. 1), por sua procuradora abaixo subscrita (doc. 2), vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, com fundamento nos artigos 102, § 1º, da Constituição da República, bem como na Lei Federal 9.882/1999, propor a presente

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL
com pedido de medida liminar**

em face do Decreto Federal 10.143/2019 e da Portaria MMA 575/2020, que alteraram a composição do Comitê Gestor do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (“Fundo Clima”) e o seu procedimento deliberativo, tendo em vista as previsões dos artigos 1º; 5º, inc. I e XXXVI; 14; 37; 60, §4º e inc. I; 193 e 225 da Constituição Federal.

Informa, desde logo, que acompanham esta petição inicial cópia dos atos impugnados (docs. 3 e 4), bem como de outros documentos relevantes à compreensão da questão, conforme determina o art. 3º, parágrafo único, da Lei Federal 9.882/1999.

I. DO OBJETO

I.1. DO OBJETO DA MEDIDA LIMINAR

Na presente Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), pleiteia a Requerente provimento jurisdicional de caráter liminar e urgente, nos termos do artigo 5º da Lei nº 9.882/1999, para que se **suspendam os efeitos do Decreto nº 10.143/2019 e da Portaria MMA nº 575/2020** no que diz respeito às alterações promovidas na composição do Comitê Gestor do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (“Fundo Clima”) e na forma de deliberação do colegiado, tendo em vista que promovem grave e inconstitucional retrocesso institucional e socioambiental no campo da política climática brasileira.

Como restará cabalmente demonstrado a seguir, tais alterações reduziram a transparência do processo deliberativo do órgão colegiado e reduziram também a sua representatividade, violando os princípios federativo, democrático e da participação popular. As alterações também desviaram o órgão do atingimento da sua finalidade precípua, qual seja, o apoio a projetos ou estudos e financiamento de empreendimentos que visem à mitigação da mudança do clima e à adaptação à mudança do clima e aos seus efeitos. Tanto assim que a nova composição do órgão aprovou destinação inadequada dos recursos do Fundo Clima no ano de 2020, resultando em ofensa ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Em vista da proximidade da 29ª Reunião Ordinária do Comitê Gestor, que deverá ocorrer no fim do mês de março, quando deve ser aprovado o plano anual de aplicação de recursos do Fundo Clima referente ao ano de 2021, requer sejam suspensas as reuniões do Comitê Gestor na sua atual conformação ou, caso se realizem, sejam suspensas as suas decisões. Ademais, a fim de evitar nova paralisação inconstitucional do Fundo, pleiteia-se seja prontamente restabelecida a plena vigência e eficácia do Decreto nº 9.578/2018 e da Portaria MMA nº 261/2011, determinando-se, no que for possível, a adequação da composição do Comitê Gestor do Fundo Clima e o restabelecimento das disposições que asseguravam a transparência das suas deliberações, até o julgamento final da presente demanda.

I.2. DO OBJETO PRINCIPAL DA ADPF

A presente ADPF tem por objetivo combater as violações a preceitos fundamentais geradas pelas disposições do Decreto nº 10.143/2019 e da Portaria MMA nº 575/2020, que alteraram a composição do Comitê Gestor do Fundo Clima e os seus procedimentos deliberativos, invalidando-as. Eis o teor das alterações ora debatidas:

	DECRETO Nº 9.578/2018	DECRETO Nº 10.143/2019
Composição	<p>Art. 14. O Comitê Gestor do FNMC terá a seguinte composição:</p> <p>I - um representante, titular e suplente, de cada um dos órgãos e da entidade indicados a seguir:</p> <p>a) Ministério do Meio Ambiente, que o presidirá;</p> <p>b) Casa Civil da Presidência da República;</p> <p>c) Ministério das Relações Exteriores;</p> <p>d) Ministério da Fazenda;</p> <p>e) Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;</p> <p>f) Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços;</p> <p>g) Ministério de Minas e Energia;</p> <p>h) Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão;</p> <p>i) Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações;</p> <p>j) Ministério das Cidades;</p> <p>k) Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário da Casa Civil da Presidência da República; e</p> <p>l) BNDES</p>	<p>Art. 14. O Comitê Gestor do FNMC terá a seguinte composição:</p> <p>I - um representante, titular e suplente, de cada um dos órgãos e da entidade indicados a seguir:</p> <p>a) Ministério do Meio Ambiente, que o presidirá;</p> <p>b) Ministério da Economia</p> <p>c) Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento</p> <p>d) Ministério de Minas e Energia</p> <p>e) Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações; e</p> <p>f) Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social</p>
	<p>II - um representante, titular e suplente, dos setores não governamentais indicados a seguir:</p> <p>a) da comunidade científica;</p> <p>b) de organização não governamental com atuação na temática mudança do clima, indicada pelo Fórum Brasileiro de Mudança do Clima;</p> <p>c) do Fórum Brasileiro de Mudança do Clima, escolhido entre os representantes da sociedade civil que o integram;</p> <p>d) de entidade empresarial do setor industrial;</p> <p>e) de entidade empresarial do setor rural;</p>	<p>II - um representante, titular e suplente, de cada uma das entidades setoriais indicadas a seguir:</p> <p>a) Confederação Nacional da Indústria;</p> <p>b) Confederação Nacional do Comércio;</p> <p>c) Confederação Nacional de Serviços;</p> <p>d) Confederação Nacional da Agricultura;</p> <p>e) Confederação Nacional do Transporte; e</p> <p>f) Fórum Brasileiro de Mudança do Clima.</p>

	f) dos trabalhadores rurais, da agricultura familiar e das comunidades rurais tradicionais; e g) dos trabalhadores da área urbana	
	III - um representante, titular e suplente, dos Estados e do Distrito Federal	(revogado)
	IV - um representante, titular e suplente, dos Municípios.	(revogado)
Periodicidade	§ 6º O Comitê Gestor do FNMC se reunirá, em caráter ordinário, a cada quatro meses e, em caráter extraordinário, a qualquer tempo, por convocação de seu Presidente ou da maioria absoluta de seus membros, neste caso, por meio de documento escrito, acompanhado de pauta justificada.	§ 6º O Comitê Gestor do FNMC se reunirá, em caráter ordinário, semestralmente , ou a qualquer tempo, em caráter extraordinário, por convocação de seu Presidente ou da maioria absoluta de seus membros (...)
Deliberação	(sem correspondente)	§ 6º-A Além do voto ordinário, o Coordenador do Comitê Gestor do FNMC terá o voto de qualidade em caso de empate.
	§ 7º As deliberações do Comitê Gestor do FNMC serão tomadas pela maioria absoluta de seus representantes.	(revogado)

Importante enfatizar, ainda, que tais disposições devem ser lidas conjuntamente com as previsões do Regimento Interno do Comitê Gestor do Fundo Clima, instituído pela Portaria MMA nº 575/2020, em especial aquelas que tratam do quórum de aprovação das deliberações do colegiado e da sua transparência:

	PORTARIA MMA nº 261/2011	PORTARIA MMA Nº 575/2020
Voto de minerva	Art. 2º O Comitê Gestor do FNMC será composto da seguinte forma: I - por um representante, titular e suplente, de cada um dos órgãos e entidades a seguir indicados: a) Ministério do Meio Ambiente, que o presidirá; Art. 8º A deliberação das matérias da ordem do dia obedecerá aos seguintes passos: (...) III - far-se-á a votação, encaminhada pelo presidente.	Art. 3º O Comitê Gestor tem a seguinte composição (...): I - um representante, titular e suplente, de cada um dos órgãos e entidades indicados a seguir: a) Ministério do Meio Ambiente, que o presidirá Art. 13. O processo de votação será encaminhado pelo Presidente do Comitê Gestor, após anunciado o encerramento dos debates, e será nominal.
	(sem correspondente)	§1º Em casos de empate, o Presidente do Comitê Gestor, ou seu suplente como coordenador da reunião, terá direito a voto de qualidade.
Quórum de aprovação	Art. 8º (...) §1º As deliberações serão tomadas por maioria absoluta .	Art. 8º (...) §1º As deliberações do Comitê Gestor serão por maioria simples .

Transparência	<p>Art. 6º. (...) § 5º As reuniões do Comitê Gestor serão gravadas e/ou estenotipadas e as atas contendo resumo das discussões e deliberações, bem como documentos relevantes, objeto das discussões das reuniões, serão publicadas, após a aprovação dos membros, em sítio eletrônico específico do FNMC, pela sua Secretaria-Executiva, para amplo acesso público, em tempo hábil para orientar a reunião seguinte.</p>	<p>Art. 8º. (...) § 7º As reuniões presenciais ou por videoconferência podem ser gravadas, para fins de registro e documentação pelo Ministério do Meio Ambiente, sendo assegurado aos membros do colegiado o acesso às eventuais gravações.</p>
	<p>Art. 10. Poderão participar das reuniões do Comitê Gestor convidados, que terão direito a voz, mas não a voto, bem como observadores e assessores dos membros do Comitê, que não terão direito a voz nem a voto. §4º Qualquer cidadão poderá solicitar a participação como observador nas reuniões do Comitê Gestor, limitando o número de participantes externos à existência de infraestrutura física para tal, devendo os interessados apresentar solicitação ao Presidente do Comitê Gestor, a quem caberá autorizar ou não tal participação, com, no mínimo, vinte dias úteis de antecedência da reunião. §6º Mediante solicitação de um dos membros, com a devida justificativa, o Comitê Gestor pode deliberar para que determinado tema seja apreciado em caráter reservado pelos membros titulares e suplentes do Comitê Gestor.</p>	<p>(revogado)</p>

II. PRELIMINARMENTE

II.1. DO CABIMENTO DA ADPF

A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental se presta a repelir ou reparar lesão ou ameaça a preceito fundamental decorrente de ato comissivo ou omissivo do Poder Público nos casos em que não haja outro instrumento apto a sanar a situação lesiva.

No que diz respeito à **ocorrência de lesão a preceitos fundamentais** no caso em tela, tem-se que as modificações perpetradas pelo Decreto nº 10.143/2019 e pela Portaria MMA nº 575/2020 reduziram a transparência do processo deliberativo do Comitê Gestor do Fundo Clima, bem com a representatividade e pluralidade do

colegiado, em prejuízo da sua capacidade de atuar de forma efetiva em prol da proteção climática.

Foi eliminada a participação dos Estados e Municípios no órgão. Também foi consideravelmente reduzida a participação da sociedade civil interessada no combate às mudanças climáticas, uma vez que foram excluídos os representantes da comunidade científica, de organizações não governamentais com atuação na temática do clima, dos trabalhadores urbanos e rurais, da agricultura familiar, e das comunidades tradicionais. Por outro lado, foi ampliada a participação dos setores econômicos que não necessariamente estão comprometidos com a agenda climática, uma vez que a sua atividade lucrativa ainda é fortemente baseada, justamente, na emissão dos gases de efeito estufa (GEE) causadores das mudanças climáticas.

A falta de representatividade da nova composição do órgão e a ausência de integrantes especializados na questão climática e diretamente interessados no combate às mudanças climáticas têm desviado o Comitê Gestor do atingimento da sua finalidade institucional. Tanto assim que os recursos do Fundo passaram a ser investidos de forma inadequada desde o ano de 2020.

Esse panorama evidencia a ocorrência de lesão aos preceitos fundamentais consubstanciados nos princípios democrático, da participação popular direta (art. 1º, parágrafo único, 14 e 193, parágrafo único da CF); no princípio federativo (art. 1º, *caput* da CF); no princípio da proibição do retrocesso institucional (que decorre dos direitos insculpidos no art. 1º, *caput* e inciso III; art. 5º, inciso XXXVI e § 1º; e art. 60, § 4º, IV da CF); no direito à igualdade (art. 5º, inciso I, da CF); no direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 da CF) e nos princípios da transparência e eficiência da Administração Pública (art. 37, *caput* da CF). Cuidam-se, como se vê, de ofensas a direitos e garantias fundamentais e a princípios protegidos por cláusula pétrea, os quais se consolidam como preceitos fundamentais, como reconhece a jurisprudência deste E. Supremo Tribunal Federal:

Constitucional. Arguição de descumprimento de preceito fundamental. (...) Parâmetro de controle. Inegável qualidade de preceitos fundamentais da ordem constitucional dos direitos e garantias fundamentais (art. 5º, dentre outros), dos princípios protegidos por cláusula pétrea (art. 60, § 4º, da CF) e dos “princípios sensíveis” (art. 34, VII). A lesão a preceito fundamental configurar-se-á, também, com ofensa a disposições que confirmam densidade normativa ou significado específico a um desses princípios.

(STF, ADPF 388/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, j. 09/03/2016)

Ressalte-se, ademais, que o desrespeito aos preceitos fundamentais ora debatidos **decorre diretamente de ato do Poder Público**, especificamente da edição do Decreto Federal nº 10.143/2019 pelo Presidente da República e da Portaria MMA nº 575/2020 pelo Ministro do Meio Ambiente. Trata-se de atos normativos que alteraram as disposições anteriormente vigentes do Decreto nº 9.578/2018, que dispunha sobre o funcionamento do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima e acerca da Política Nacional sobre Mudança do Clima, e era complementado pela Portaria MMA nº 261/2011.

O decreto tem por função disciplinar a execução da Lei nº 12.114/2009, que criou o Fundo Clima, ou seja, explicitar o modo pelo qual a administração operacionalizaria o cumprimento da norma legal. Da mesma forma, cabe à Portaria disciplinar a aplicação da lei e do seu regulamento, trazendo especificações de competência do órgão Administrativo. Os atos normativos ora impugnados, no entanto, inovaram na ordem jurídica e alteraram o funcionamento do Comitê Gestor do Fundo Clima a tal ponto que incorreram em ofensa a diversos dispositivos constitucionais.

No caso, ao dispor sobre a constituição e o funcionamento do Comitê Gestor do Fundo Clima, **o Decreto nº 10.143/2019 e a Portaria MMA nº 575/2020 têm conteúdo normativo suficientemente primário**, uma vez que trazem inovações para a ordem jurídica. De fato, a conformação procedimental e institucional do Comitê Gestor do Fundo Clima, quanto à sua composição, às regras de funcionamento e ao processo decisório, integra espaço decisório autônomo do Poder Executivo, uma vez que tais elementos não estão especificados na Lei nº 12.114/2009, que criou o Fundo Clima e nem na Lei nº 12.187/2009, que instituiu a Política Nacional sobre Mudanças do Clima.

A **autonomia do Poder Executivo** enseja o **confronto direto do ato normativo com a ordem constitucional**, sem intermediações legislativas ou ofensa reflexa. Com efeito, ao imprimir a arquitetura institucional deste Conselho, a atividade normativa do Executivo não se restringiu à mera regulamentação secundária da Lei nº 12.114/2009, mas definiu os mecanismos procedimentais da atuação do Comitê Gestor, com impacto direto nas deliberações de sua competência e no direcionamento dos recursos da política climática brasileira.

Ressalte-se que tais atos reúnem as características de abstração, generalidade, autonomia e impessoalidade que autorizam o controle de constitucionalidade, na linha da jurisprudência desse E. Supremo Tribunal Federal:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Impugnação de resolução do Poder Executivo estadual. Disciplina do horário de funcionamento de estabelecimentos comerciais, consumo e assuntos análogos. Ato normativo autônomo. Conteúdo de lei ordinária em sentido material. Admissibilidade do pedido de controle abstrato. Precedentes. Pode ser objeto de ação direta de inconstitucionalidade, o ato normativo subalterno cujo conteúdo seja de lei ordinária em sentido material e, como tal, goze de autonomia nomológica. (STF, ADI ADI 3731 MC, Plenário, Rel. Min. Cezar Peluso, j. 29/08/2007, DJe 11/10/2007).

Em suma, **a regulamentação ora questionada tem vocação de inovar o ordenamento jurídico**, o que impede a sua redução a uma controvérsia de mero conflito de legalidade, sem estatura constitucional. Qualificam-se o Decreto nº 10.143/2019 e a Portaria MMA nº 575/2020 à tutela de constitucionalidade concentrada, impugnável pela via objetiva da ADPF.

Por fim, com relação à exigência de **subsidiariedade**, tem-se que o requisito está plenamente satisfeito, em vista da insuficiência dos meios processuais ordinários para sanar as lesões a preceitos fundamentais já apontadas de forma ampla, geral e imediata. Nesse sentido, este E. Supremo Tribunal Federal já decidiu:

“Cláusula da subsidiariedade ou do esgotamento das instâncias. Inexistência de outro meio eficaz para sanar lesão a preceito fundamental de forma ampla, geral e imediata. Caráter objetivo do instituto a revelar como meio eficaz aquele apto a solver a controvérsia constitucional relevante. Compreensão do princípio no contexto da ordem constitucional global. Atenuação do significado literal do princípio da subsidiariedade quando o prosseguimento de ações nas vias ordinárias não se mostra apto para afastar a lesão a preceito fundamental (ADPF 33 MC, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 29.10.2003).

A natureza objetiva da ADPF, por sua eficácia vinculante e *erga omnes*, é indispensável para sanar, de uma vez, as graves lesões a preceitos fundamentais decorrentes do completo esvaziamento da participação popular e democrática nas

decisões acerca de políticas climáticas, colocando assim em risco a integridade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

De todo modo, caso assim não se entenda, requer-se desde já seja a presente recebida como Ação Direta de Inconstitucionalidade, tendo em vista a fungibilidade das ações de controle abstrato, como entre a ADPF e a ADI¹.

II.2. DA LEGITIMIDADE ATIVA DA ABRAMPA E DA PERTINÊNCIA TEMÁTICA

Nos termos do artigo 103, inciso IX, da Constituição Federal² e do artigo 2º, inciso I, da Lei nº 9.882/1999,³ as **entidades de classe de âmbito nacional** são competentes para propor Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental.

De fato, a Constituição Federal ampliou a legitimidade ativa para provocar o controle normativo abstrato, reforçando a jurisdição constitucional por meio da democratização das suas vias de acesso. No caso de entidades de classe de âmbito nacional, os critérios para aferição da sua legitimidade ativa, como bem sintetizado pelo Exmo. Ministro Luiz Fux em julgamento recente, são os seguintes:

“a) homogeneidade entre os membros integrantes da entidade (ADI 108-QI, Rel. Min Celso de Mello, Plenário, DJ de 5/6/1992; ADI 146, Rel. Min. Maurício Corrêa, Plenário, DJ de 19/12/2002); **b) representatividade da categoria em sua totalidade e comprovação do caráter nacional da entidade, pela presença efetiva de associados em, pelo menos, nove estados-membros** (ADI 386, Rel. Min. Sydney Sanches, Plenário, DJ de 28/6/1991; e ADI 1.486-MC, Rel. Min. Moreira Alves, Plenário, DJ de 13/12/1996; e **c) pertinência temática entre os objetivos institucionais da entidade postulante e a norma objeto da impugnação** (ADI 1.873, Rel. Min. Marco Aurélio, Plenário, DJ de 19/9/2003).

¹ “EMENTAS: [...] 2. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Impropriedade da ação. Conversão em Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF. Admissibilidade. Satisfação de todos os requisitos exigidos à sua propositura. Pedido conhecido, em parte, como tal. Aplicação do princípio da fungibilidade. Precedente. É lícito conhecer de ação direta de inconstitucionalidade como arguição de descumprimento de preceito fundamental, quando coexistentes todos os requisitos de admissibilidade desta, em caso de inadmissibilidade daquela” (ADI 4163, Rel. Min. Cezar Peluso, Plenário, j. 29/02/2012).

² Constituição Federal. Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade: (...) IX - confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

³ Lei nº 9.882/1999. Art. 2º. Podem propor arguição de descumprimento de preceito fundamental: I - os legitimados para a ação direta de inconstitucionalidade.

A Requerente preenche todas essas condicionantes.

A **homogeneidade** entre os membros integrantes da Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público de Meio Ambiente – ABRAMPA se extrai do seu estatuto (doc. 5). Cuida-se de “associação civil de âmbito nacional, multidisciplinar, sem fins lucrativos, sem filiação partidária, de caráter científico, técnico e pedagógico, de duração indeterminada, que congrega os membros do Ministério Público Nacional” (art. 1º). Reúne, como se vê Promotores e Procuradores de Justiça e Procuradores da República com atuação na área ambiental, para o fim de promover a proteção ao meio ambiente.

Ora, o que caracteriza uma entidade de classe são as aspirações comuns de seus associados e os interesses próprios que, no caso, dizem respeito à defesa do meio ambiente pelos integrantes do Ministério Público.

No que concerne ao requisito da **espacialidade**, o caráter nacional da ABRAMPA pode ser aferido a partir do seu quadro de associados (doc. 6), que comprova que seus membros se encontram em todo o país, em bem mais do que nove Estados da Federação, critério erigido pela jurisprudência em exigência idêntica àquela para o registro de partidos políticos junto ao Tribunal Superior Eleitoral.

De fato, com grande capilaridade no território nacional, a associação tem tido destacada atuação na denúncia de uma série de retrocessos na proteção ao meio ambiente, que incluem a flexibilização de normas ambientais, a paralisação de fundos de proteção ao meio ambiente e a redução da democracia ambiental decorrente da alteração do funcionamento de conselhos participativos, como é o caso do CONAMA. Vem atuando, também, na discussão sobre licenciamento ambiental junto ao Congresso Nacional (Projeto de Lei nº 3.729/2004) e no debate nacional sobre os impactos do uso de agrotóxicos para o meio ambiente e para a saúde das pessoas, bem como o uso de estratégias de tributação verde, que estimula o uso de produtos biológicos ou menos nocivos por produtores.

Por fim, não restam dúvidas quanto à **pertinência temática** entre os objetivos institucionais da ABRAMPA, que se alinham com a atuação ativa na proteção do meio ambiente, e a norma impugnada, que trata da governança do Fundo Clima, com importantes reflexos no direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Veja-se, a este respeito, o artigo 3º do estatuto da Requerente:

ARTIGO 3º. A entidade tem como objetivos:

- a) **promover a proteção do meio ambiente, bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, garantindo a sua defesa judicial e extrajudicial;**
- b) **pugnar junto aos poderes constituídos e demais órgãos pelos interesses gerais de seu quadro associativo;**
- c) propiciar a integração de seus associados;
- d) realizar simpósios, seminários e outras atividades culturais visando o aperfeiçoamento técnico-científico de seus membros;
- e) promover ou patrocinar concursos, conferindo prêmios aos autores dos melhores trabalhos apresentados;
- f) manter um boletim informativo, um sítio na rede mundial de computadores e uma revista jurídica para a divulgação das atividades e matérias do interesse dos associados;
- g) manter um bando de dados contendo doutrina e jurisprudência sobre questões ambientais e outras de interesse dos associados;
- h) atuar no interesse de seus associados, especialmente, na melhor das condições de trabalho;
- i) acompanhar junto ao Congresso Nacional, Assembleias Legislativas, Assembleia Distrital e Câmaras Municipais o trâmite de todos os projetos de leis ambientais, inclusive manifestando posição da entidade, quando oportuna.

Como se vê, a associação visa **promover a proteção do meio ambiente, garantindo a sua defesa judicial e extrajudicial,** além defender os interesses gerais da sua categoria junto aos poderes constituídos e propiciar a integração e capacitação dos seus associados, realizando cursos, simpósios, seminários e outras atividades que permitem a troca de ideias e o aperfeiçoamento profissional e técnico-científico de seus membros.

Entre outras atividades, a associação conta com grupos de trabalho temáticos nas áreas de agrotóxicos, mudanças climáticas, licenciamento ambiental, crimes ambientais, proteção florestal e da biodiversidade, que buscam produzir documentos e notas técnicas e traçar estratégias de atuação para defender o direito a um meio ambiente saudável.

Com relação especificamente à **temática das Mudanças Climáticas**, a ABRAMPA desenvolve, em parceria com o ICS - Instituto Clima e Sociedade, **um projeto especificamente voltado à implementação das disposições da Política Nacional sobre Mudança Climática**, instituída pela Lei nº 12.187/2009. Um dos pilares do projeto diz respeito justamente à atuação estratégica em demandas judiciais

relacionadas à questão climática. Nesse sentido, o projeto hoje desenvolvido pela ABRAMPA tem como foco exatamente as questões referentes à governança e política climática, como é o caso da deturpação da composição e funcionamento do Comitê Gestor do Fundo Clima, importante instrumento da Política Nacional sobre Mudança Climática e essencial para que os recursos do Fundo Clima sejam adequadamente investidos em prol da estabilidade climática e do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, constitucionalmente assegurado.

Por todo o exposto, resta claro que a ABRAMPA é parte legítima para propor a presente ação, tendo demonstrado que seus membros têm homogeneidade nas suas aspirações e como categoria profissional, que a entidade tem caráter nacional e que os seus objetivos institucionais guardam pertinência temática com a questão ambiental e climática, debatida nos autos.

II.3. DA DISTRIBUIÇÃO POR DEPENDÊNCIA À ADPF 708

Ainda preliminarmente, cumpre esclarecer que, na forma dos artigos 55, § 3º e 286, inciso III do Código de Processo Civil, a presente ADPF deve ser distribuída por dependência à ADPF 708, já em trâmite perante esse E. Supremo Tribunal Federal, tendo em vista a existência de risco de prolação de decisões conflitantes ou contraditórias caso os processos venham a ser decididos separadamente.

De fato, a **ADPF 708 trata, especificamente, da paralisação injustificada dos recursos disponíveis no Fundo Clima** em razão da omissão da Administração Pública Federal quanto às medidas administrativas necessárias ao seu funcionamento, com evidentes impactos deletérios para a continuidade e o sucesso da política pública climática, redundando em ofensa ao modelo de federalismo cooperativo e ao dever constitucional do Estado em promover a defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Ressalte-se que o Fundo permaneceu paralisado ao longo de todo o ano de 2019 e parte do ano de 2020, razão pela qual **os Autores da ADPF 708 requereram, cautelarmente, fosse determinado à União que cessasse o comportamento lesivo, consistente em não tomar as medidas administrativas necessárias para disponibilizar os recursos relativos ao Fundo Clima**, determinando-se, ainda, a

apresentação do Plano Anual de Aplicação de Recursos de forma regular, de modo a evitar o repesamento dos recursos disponíveis. **No mérito, pediram** a confirmação das cautelares e postularam **o reconhecimento da inconstitucionalidade da conduta da União na condução do Fundo Clima, bem como na adoção das medidas de proteção ambiental pertinentes à mitigação de mudanças climáticas.**

Após meses de paralisia, provavelmente em razão da propositura da ADPF 708, os recursos reembolsáveis do Fundo voltaram a ser repassados ao BNDES. Já os recursos não reembolsáveis – cuja destinação dependia da nomeação dos integrantes do Comitê Gestor do Fundo e da elaboração de um Plano Anual de Aplicação de Recursos – foram reservados integralmente para um único projeto de adequação da gestão de resíduos sólidos no Estado de Rondônia. Cuida-se, no entanto, de destinação absolutamente inadequada, tendo em vista que a gestão de resíduos sólidos do Estado de Rondônia, ainda que muito relevante do ponto de vista socioambiental, não é central para a política climática brasileira.

Apontando que a medida foi aprovada rapidamente, sem qualquer análise de impacto técnico, sem convocação de edital público de seleção e sem respeito às disposições da Lei nº 4.320/1964, que regula os orçamentos públicos, e do Decreto nº 93.872/1986, que regulamenta a unificação dos recursos do Tesouro Nacional, os Autores da ADPF 708 formularam **pedido incidental de tutela provisória**, para o fim de **suspender o financiamento do projeto “Lixão Zero” do Governo do Estado de Rondônia** através dos recursos do Fundo Clima, agora encabeçado pelo Consórcio Intermunicipal da Região Centro Leste do Estado de Rondônia (CIMCERO), até que as irregularidades indicadas fossem sanadas.

Pontue-se que as recentes medidas tendentes à reativação do funcionamento do Fundo não esvaziam, em absoluto, o objeto da ADPF 708. Com efeito, a inconstitucional inação do governo federal ao longo de 2019 e da maior parte do ano de 2020 levou à efetiva paralisação do Fundo Clima, sendo certo que as medidas adotadas no sentido de investir os recursos disponíveis foram insuficientes para sanar a gravidade da omissão e, ainda, em parte eivadas por inaceitável desvio de finalidade no que tange à sua destinação pretendida.

Diante desse contexto, a ora **Requerente requereu a sua habilitação na ADPF 708 para atuar como *amicus curiae*** e, trazendo seus argumentos técnicos e jurídicos, opinou pela necessidade de que fosse declarada a inconstitucionalidade do

comportamento omissivo lesivo do Poder Público, consistente em não dar andamento ao funcionamento sistemático do Fundo Clima, bem como em razão da aplicação inadequada dos recursos em ações que não se vinculam, fundamentalmente, às finalidades legalmente atribuídas ao Fundo. Sugeriu, ainda, a instauração de um mecanismo de monitoramento que permita a este E. Supremo Tribunal Federal monitorar e coordenar as capacidades institucionais da Administração Pública em matéria de política climática, a fim de afastar o estado de inércia e deficiência estatal permanente, em detrimento do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e de diversos outros direitos fundamentais dos brasileiros e brasileiras, que hoje já vêm sendo progressivamente afetados pelos eventos extremos ocasionados pelas mudanças climáticas.

O que se nota, no entanto, **ao se analisar a decisão tomada pelo Comitê Gestor do Fundo Clima em 22/10/2020 e que destinou a integralidade dos recursos não-reembolsáveis do Fundo a um projeto de relevância climática duvidosa e sob circunstâncias bastante questionáveis do ponto de vista da legalidade, da impessoalidade e da moralidade administrativa, é que tal destinação só ocorreu em razão da corrosão da governança interna do órgão.**

Com efeito, as modificações perpetradas na estrutura do Comitê Gestor do Fundo Clima pelo Decreto nº 10.143/2019 e pela Portaria MMA nº 575/2020 reduziram a transparência do seu processo deliberativo, além da representatividade e pluralidade do colegiado, em prejuízo da sua capacidade de atuar de forma efetiva em prol da proteção climática. Foi eliminada a participação dos Estados e Municípios e consideravelmente reduzida a participação da sociedade civil interessada no combate às mudanças climáticas, uma vez que foram excluídos os representantes da comunidade científica, de organizações não governamentais com atuação na temática do clima e dos trabalhadores urbanos e rurais, da agricultura familiar e das comunidades tradicionais. Por outro lado, foi ampliada a participação de confederações de setores econômicos, não necessariamente conhecedores ou comprometidos com a agenda climática.

A falta de representatividade da nova composição do órgão e a ausência de integrantes especializados na questão climática e diretamente interessados no combate às mudanças climáticas têm desviado o Comitê do atingimento da sua finalidade institucional. Tanto assim que os recursos do Fundo passaram a ser investidos de forma inadequada desde 2020. **A presente demanda objetiva, assim, combater as violações**

a preceitos fundamentais geradas pelas disposições do Decreto nº 10.143/2019 e da Portaria MMA nº 575/2020, que alteraram a composição do Comitê Gestor do Fundo Clima e os seus procedimentos deliberativos, invalidando-as.

Como se vê, a presente arguição e a ADPF 708 tratam, ambas, da necessidade de adequada destinação dos recursos do Fundo Clima e buscam invalidar diferentes medidas inconstitucionais adotadas pelo Poder Executivo Federal a este respeito. O debate sobre os repasses mais recentes dos recursos não-reembolsáveis do Fundo perpassa explicitamente ambas as demandas. Assim, tendo em vista risco de prolação de decisões contraditórias sobre o tema, requer a distribuição da presente por dependência à ADPF 708, medida que atende, ainda, à economia processual.

III. PANORAMA FÁTICO

III.1. A EMERGÊNCIA CLIMÁTICA GLOBAL

Hoje, é possível afirmar, com certeza científica, que a influência da atividade humana no sistema climático, a partir da emissão de gases de efeito estufa (GEE), é a grande responsável pelo aquecimento da atmosfera e dos oceanos, observado desde a metade do século XX, e que vem acarretando alterações no ciclo hidrológico e eventos climáticos extremos cada vez mais frequentes.⁴

Atividades como a queima de combustíveis fósseis (carvão, gasolina, diesel e gás natural), as queimadas, o desmatamento de florestas, o manejo de resíduos e a agropecuária extensiva⁵ vêm provocando um aumento dramático na concentração global de gases como o gás carbônico (CO₂), o metano (CH₄), o ozônio (O₃), o óxido

⁴ Os dados aqui trazidos foram retirados do IPCC – *Intergovernmental Panel on Climate Change*, criado pelas Nações Unidas para reunir os estudos científicos relacionados às mudanças climáticas, de modo a servir de guia para a tomada de decisão nos âmbitos político e econômico. Ver, em especial, o relatório especial sobre “Aquecimento Global de 1.5°C”, de 2018, disponível em: <<https://www.ipcc.ch/sr15/>>.

⁵ O Sistema de Estimativas de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa (SEEG) produz estimativas anuais das emissões de gases de efeito estufa (GEE) no Brasil, geradas segundo as diretrizes do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC), com base na metodologia dos Inventários Brasileiros de Emissões e Remoções Antrópicas de Gases do Efeito Estufa, elaborado pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), e em dados obtidos junto a relatórios governamentais, institutos, centros de pesquisa, entidades setoriais e organizações não governamentais. Para mais informações, ver: <<http://seeg.eco.br>>.

nitroso (N₂O), os clorofluorcarbonetos (CFCs), o hexafluorido de enxofre (SF₆), os hidrofluorcarbonos (HFCs) e os perfluorcarbonos (PFCs) na atmosfera.

A principal consequência disso é o **aumento da temperatura média do planeta**. Isso porque esse tipo de gás funciona como uma cortina que se estende da superfície da Terra em direção ao espaço, impedindo que a energia do sol absorvida pela Terra durante o dia seja emitida de volta para o espaço. Dessa forma, parte do calor fica aprisionado próximo à Terra, onde o ar é mais denso, aquecendo-a – fenômeno conhecido como **efeito estufa**.⁶

Estudos científicos apontam que a atividade humana está causando um aumento de 0,2°C na temperatura média do planeta por década, e que, se esse ritmo continuar, chegaria a 1,5°C por volta de 2040 (IPCC, 2018). Essas aparentemente sutis mudanças na temperatura média do planeta já vêm causando **impactos importantes em ecossistemas, na fauna, na flora e no bem-estar humano em todo o globo**. Observam-se, assim, ondas de calor mais frequentes, ondas de calor marinhas mais longas, o derretimento das calotas polares e um aumento na frequência e na intensidade de eventos climáticos extremos, incluindo precipitação pesada, aumento de secas em determinadas regiões, ocorrência de ciclones devastadores, entre outros.

A alteração no delicado equilíbrio climático e ecológico do planeta traz consequências graves e que se retroalimentam de maneira complexa. Nas duas primeiras décadas do século XXI, quase 480 mil pessoas morreram em decorrência de eventos climáticos extremos em todo o mundo, sendo mais afetadas as populações de países em desenvolvimento.⁷ A expectativa é que a **alteração dos ciclos hidrológicos e de temperatura decorrentes da emergência climática obriguem 143 milhões de pessoas a migrar nas regiões da África Subsaariana, da Ásia do Sul e da América Latina**, segundo um estudo conduzido pelo Banco Mundial⁸.

⁶ Para uma explicação clara sobre o efeito estufa, veja-se a página sobre o tema mantida pelo departamento de química ambiental da Universidade de São Paulo (USP): <<http://www.usp.br/qambiental/tefeitoestufa.htm>>.

⁷ Ver: <https://germanwatch.org/sites/germanwatch.org/files/Global%20Climate%20Risk%20Index%202021_1.pdf?utm_source=akna&utm_medium=email&utm_campaign=26012021-ClimaInfo-Newsletter>

⁸ Ver: <<https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2018/03/19/climate-change-could-force-over-140-million-to-migrate-within-countries-by-2050-world-bank-report>>.

Tais alterações físicas afetam cadeias alimentares e habitats de diversos organismos e podem implicar em perda irreversível de biodiversidade, o que, de uma perspectiva humana, pode significar a perda de segurança alimentar, o risco ampliado de novas epidemias e grande prejuízo para a produção de medicamentos importantes.

No Brasil, a temperatura em algumas regiões do Nordeste brasileiro já se elevou 2°C e a chuva foi reduzida em 30%. Com a continuidade da elevação na temperatura global média, parte da região central do Brasil pode aquecer cerca de 7°C e o Nordeste brasileiro, em média, 5°C, aumentando as secas e os riscos de incêndios florestais. Ademais, a redução de chuvas na parte leste da Amazônia e o aumento de chuvas na região Sul podem impactar a produtividade agrícola em todo o território nacional. Áreas urbanas também serão afetadas com crises hídricas, como a enfrentada pela região metropolitana de São Paulo entre 2013 e 2017. Também as áreas costeiras devem sofrer com o aumento do nível do mar de até 120cm ao longo do século XXI, sem falar na morte dos recifes de corais, que trará consequências sociais e econômicas ao impactar a atividade pesqueira e o turismo⁹.

O país, no entanto, figura como o quinto maior emissor de GEE do mundo.¹⁰ Diferentemente de outros países nos quais essas emissões estão relacionadas com a industrialização e o consumo, aqui elas estão majoritariamente associadas ao desmatamento e a atividades ilegais, como a extração ilegal de madeira, a mineração ilegal e a grilagem de terras¹¹ – atividades que inclusive beneficiam o crime organizado, a corrupção e a violência.

Esse panorama fático foi traçado e ricamente esclarecido por especialistas de diversos campos do conhecimento por ocasião das audiências públicas realizadas em setembro de 2020, no âmbito da ADPF 708.

⁹ ARTAXO, Paulo; RODRIGUES, Délcio. “As bases científicas das mudanças climáticas”. In: SETZER, Joana et. al. (org). *Litigância climática – novas fronteiras para o direito ambiental no Brasil*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. p. 47-48

¹⁰ Sobre o tema, ver: <<https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2020/11/06/brasil-e-o-quinto-maior-emissor-de-gases-de-efeito-estufa-do-planeta-aponta-levantamento.ghtml>>.

¹¹ Para mais informações, ver: <<http://seeg.eco.br>>.

III.2. OS COMPROMISSOS CLIMÁTICOS INTERNACIONAIS

O reconhecimento da emergência climática como uma **realidade fática** conduziu a comunidade internacional a reconhecê-la como uma **preocupação comum da humanidade**. Nessa linha, em 1992, durante a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro (ECO 92), foi assinada a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC) – também conhecida como UNFCCC (do original em inglês, *United Nations Framework Convention on Climate Change*). De fato, a estabilidade climática se configura como pressuposto lógico e jurídico do gozo do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem como dos direitos à vida, à alimentação, à moradia, à cultura, ao trabalho, à saúde e, em última análise, à dignidade.

Reunindo representantes de 197 países, a CQNUMC consolidou uma agenda global para assegurar a estabilização das concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera e proteger o sistema climático para as gerações presentes e futuras. Definiu, assim, compromissos e obrigações para todos os países, inclusive o Brasil, que a ratificou por meio do Decreto nº 2.652/1998.¹² O principal órgão da CQNUMC, a Conferência das Partes (COP), reúne anualmente todos os países que ratificaram a Convenção e suas deliberações orientam os esforços das partes na redução das emissões de gases de efeito estufa.

Em uma dessas reuniões, foi assinado o Protocolo de Kyoto (1997), que buscava tornar as obrigações assumidas em medidas mais concretas e pontuais. Foram definidas, então, metas obrigatórias de redução de emissões de GEE para países membros da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico). No agregado, as emissões deveriam ser reduzidas em 5%, em comparação com 1990.

Apesar de ter atingido seu objetivo global de redução de emissões, tudo indica que isto se deu em grande medida em razão das crises globais, que impactaram na atividade econômica nos países desenvolvidos, bem como à redução alcançada pelo

¹² O país comprometeu-se, assim, a: (i) elaborar, atualizar periodicamente e publicar inventários nacionais de emissões antrópicas por fontes e das remoções por sumidouros de todos os gases de efeito estufa; (ii) formular, implementar, publicar e atualizar regularmente programas nacionais que incluam medidas para mitigar a mudança do clima; (iii) levar em conta, na medida do possível, os fatores relacionados com a mudança do clima em suas políticas e medidas sociais, econômicas e ambientais pertinentes, bem como empregar métodos adequados, tais como avaliações de impactos, formulados e definidos nacionalmente, com vistas a minimizar os efeitos negativos na economia, na saúde pública e na qualidade do meio ambiente; e (iv) prestar contas sobre a implementação da Convenção-Quadro.

grupo dos países em desenvolvimento. O Brasil foi um dos países que mais contribuiu para o êxito relativo da meta agregada do Protocolo de Kyoto na sua primeira fase (2008-2012), e isso foi possível graças à drástica redução do desmatamento na Amazônia naquele período. De modo geral, no entanto, o Protocolo não logrou redirecionar as economias dos países signatários e nem mudar substancialmente a configuração da atividade industrial, baseada na queima de combustíveis fósseis.¹³

As negociações para uma segunda fase de implementação do Protocolo de Kyoto (2012-2020) foram realizadas em Doha, quando se reconheceu que o modelo regulatório do Protocolo havia se esgotado. Primeiro, a recusa de países campeões em emissões, como os EUA, em ratificar o Protocolo, e a saída de países como Canadá às vésperas do fim da primeira fase para evitar uma situação de não-conformidade, exigia a revisão da arquitetura dos acordos climáticos. Além disso, fazia-se necessário reconhecer que os países em desenvolvimento passaram a assumir participação crítica no total de emissões globais de GEE, de modo que precisariam participar ativamente dos esforços de mitigação das emissões globais.

Nesse contexto, o princípio basilar das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, passou a ser questionado por países como os EUA, desencadeando a oposição firme de países em desenvolvimento. Na tentativa de superar impasses diplomáticos e abrir caminhos alternativos às visões dicotômicas entre crescimento econômico e desenvolvimento sustentável, o Brasil, junto a outros países em desenvolvimento, assumiu voluntariamente metas concretas, de natureza quantitativa, de redução de emissões, por ocasião da 15ª Conferência das Partes, ocorrida em 2009 em Copenhague (COP-15).

As metas brasileiras (Ações Nacionalmente Apropriadas de Mitigação ou *Nationally Appropriate Mitigation Action* – NAMAs) foram fixadas a partir das significativas conquistas alcançadas pelo país na redução de suas emissões de GEE associadas ao desmatamento ilegal entre 2004 e 2012, período em que o país atingia

¹³ Um de seus méritos, por outro lado, foi avançar na regulamentação de instrumentos financeiros como o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo – MDL (*Clean Development Mechanism*), para financiar políticas climáticas de mitigação e adaptação nos países em desenvolvimento, facilitando a custosa transição para uma economia de baixo carbono. O MDL, juntamente com o Fundo Verde do Clima, criado em 2010, são instrumentos de financiamento dos quais o Brasil é um importante beneficiário, o que demonstra a importância de instrumentos de financiamento climático como o Fundo Clima, que ora se debate.

índices de desenvolvimento econômico inéditos.¹⁴ O país comprometeu-se, assim, com a redução de:

- 564 mi/CO₂-eq pela redução do desmatamento na Amazônia;
- 104 mi/CO₂-eq pela redução do desmatamento no Cerrado;
- 83 a 104 mi/CO₂-eq pela restauração de áreas degradadas;
- 18 a 22 mi/CO₂-eq pela integração de sistemas de plantio e pasto;
- 16 a 20 mi/CO₂-eq por técnicas de manejo do solo (plantio direto);
- 16 a 20 mi/CO₂-eq pela fixação biológica de nitrogênio.

Todas as metas assinaladas tinham como horizonte o ano de 2020 e, em seu conjunto, indicavam um compromisso de redução global das emissões entre 36,1% a 38,9% até 2020, em comparação aos níveis de 2005.¹⁵ Tais metas foram posteriormente internalizadas por meio da Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), com a edição da Lei nº 12.187/2009, embora não tenham sido cumpridas, como se verá em seguida.

Mais recentemente, **o reconhecimento de que uma elevação de temperatura média do planeta da ordem de 2°C daria causa a desastres ambientais graves, extensos e irreversíveis ao planeta e às populações humanas conduziu à assinatura do Acordo de Paris em 2015** pelos países signatários da Convenção do Clima, com vistas a “fortalecer a resposta global à ameaça da mudança do clima e reforçar a capacidade dos países para lidar com os impactos decorrentes dessas mudanças”¹⁶.

Estabeleceu-se, então, a **meta de “manter o aumento da temperatura média global em bem menos de 2°C acima dos níveis pré-industriais e de envidar esforços para limitar o aumento de temperatura a 1,5°C acima dos níveis pré-industriais”**. Em uma abordagem inovadora, coube a cada país definir, nacional e soberanamente, a sua contribuição para a redução na emissão de gases de efeito estufa

¹⁴ Nesse período o país lançou mão de compreensivos planos de controle do desmatamento na Amazônia e no Cerrado, o PPCDam e o PPCerrado. O PPCDam foi responsável por reduzir drasticamente os índices de desmatamento na Amazônia, de 27.772 km², em 2004, para 4.571 km², em 2012. Isto representa uma queda de 83% em 8 anos.

¹⁵ Disponível em: https://unfccc.int/files/meetings/cop_15/copenhagen_accord/application/pdf/brazilcphaccord_app2.pdf

¹⁶ O texto do Acordo de Paris, em português, encontra-se disponível em: <http://www.br.undp.org/content/dam/brazil/docs/ODS/undp-br-ods-ParisAgreement.pdf>.

(NDC – *Nationally Determined Contributions*)¹⁷, assumindo a obrigação de realizar revisões periódicas e sucessivas das metas para torná-las sempre mais ambiciosas.

A contribuição nacionalmente determinada (NDC) inicial do Brasil era de reduzir as emissões de gases de efeito estufa em 37% até 2025 e em 43% até 2030, em relação à linha base de 2005. Todavia, o país encerrou o ano de 2020 na contramão de cumprir essa meta estabelecida voluntariamente.¹⁸ Já no final de 2020, quando os países signatários deveriam rerepresentar seus compromissos individuais de emissões, a meta brasileira revelou-se menos ambiciosa do que a anterior¹⁹, contrariamente às obrigações de progressividade impostas pelo Acordo.

¹⁷ Já em 2015, o Met Office, um dos mais tradicionais serviços de meteorologia do mundo, alertava que nos aproximávamos da metade dessa meta, com a temperatura média do planeta cerca de 1°C mais alta do que aquelas medidas na era pré-Industrial. Sobre o tema, ver: <<https://www.metoffice.gov.uk/research/news/2015/global-average-temperature-2015>>.

Assim, para atingir a meta de 1,5°C seria necessário que a intensidade em carbono da economia global (ou seja, o quanto de gases de efeito estufa se emite para cada unidade de PIB produzida) fosse reduzida em 11,3% ao ano até 2050. Se o objetivo for mais modesto, 2°C, a intensidade em carbono da produção global teria que cair, em média, 7,5% neste período (ABRAMOVAY, Ricardo. Prefácio. Conectas Direitos Humanos. *Guia da Litigância Climática*. 2019. p. 7).

¹⁸ Para cumprir a NDC – limitando as emissões líquidas em 2025 a 1,3 bilhão de toneladas –, o Brasil precisaria chegar a 2025 com emissões líquidas 17% menores, o que seria, em tese, factível. Contudo, desde 2015, o país aumentou suas emissões líquidas em 12%. Vejam-se os dados disponibilizados pelo SEEG, atualizadas para incluir informações sobre o ano de 2019, disponíveis em: <https://seeg-br.s3.amazonaws.com/Documentos%20Analiticos/SEEG_8/SEEG8_DOC_ANALITICO_SINTESE_19_90-2019.pdf>.

¹⁹ Isso porque, embora os valores relativos tenham sido mantidos – redução de 37% em 2025 e 43% em 2030 em relação a 2005 –, em razão de um aprimoramento metodológico, a referência das emissões do ano base de 2005, que era de 2,1 GtCO₂e na primeira NDC, hoje passou para 2,8 GtCO₂e. Com isso, a meta que antes representava níveis de emissões líquidas de 1,3 GtCO₂e em 2025 e 1,2 GtCO₂e em 2030 passou para 1,8 GtCO₂e em 2025 e 1,6 GtCO₂e em 2030. Como resultado, a atual NDC do Brasil não é compatível com um aumento da temperatura global abaixo de 2°C.

Destaque-se que a NDC anteriormente submetida pelo Brasil expressamente declarava que a sua implementação não dependeria de apoio financeiro internacional. A nova NDC omitiu esse elemento, dando margem para discussão sobre se os compromissos para 2025 e 2030 estão condicionados ou não ao apoio internacional e às regras do mercado de carbono. O documento também omitiu as medidas a serem adotadas para reduzir o desmatamento, o uso de combustíveis fósseis e para estimular ações de restauração florestal, resultando em uma proposta difusa e sem foco, enquanto a NDC anterior tomava a forma de uma promessa específica: o país havia se comprometido a aumentar a participação de bioenergia sustentável na sua matriz energética em aproximadamente 18% até 2030, a restaurar e reflorestar 12 milhões de hectares de florestas, bem como a alcançar uma participação estimada de 45% de energias renováveis na composição da matriz energética em 2030, além de zerar o desmatamento ilegal na Amazônia até 2030 e compensar toda a supressão de vegetação autorizada.

Para evitar acusações de regressividade, o governo brasileiro defendeu, sem qualquer embasamento plausível, que a nova NDC deveria ser considerada como a primeira NDC do país e não como a revisão da submetida anteriormente. Sobre o tema, ver: <https://www.wwf.org.br/informacoes/noticias/meio_ambiente_e_natureza/?77489/Nova-NDC-Brasileira-reduz-ambicao-climatica-do-pais-contrario-ao-espírito-do-Acordo-de-Paris>.

Em um contexto global no qual a preocupação com a emergência climática ganha progressiva centralidade, a ausência de adequada implementação de políticas climáticas efetivas pelo Estado Brasileiro não apenas desrespeita tais previsões normativas internacionais, mas também traz efeitos nefastos ao posicionamento do país na economia global, impactando as suas relações econômicas.

O mercado tem respondido a esse novo panorama mundial com a incorporação de fatores de risco climático às suas estratégias de negócios. Assim, a adoção de políticas climáticas efetivas e o alinhamento do país com valores de proteção e respeito aos tratados internacionais firmados nesta seara são cruciais para que o país se posicione de maneira estratégica no cenário econômico global. É diante deste panorama que as falhas da política climática da União também têm gerado **ameaças de boicotes aos produtos brasileiros** cuja produção acarrete o desmatamento²⁰, de forma a ameaçar gravemente o desenvolvimento econômico do país.

O **afastamento de tradicionais parceiros comerciais e retalições econômicas** em razão de políticas ambientais e climáticas desastradas é um risco que veio se materializando ao longo de todo o ano de 2020, a ponto de o então candidato à Presidência dos Estados Unidos, Joe Biden, no dia 29/09/2020, sustentar que seria necessária a mobilização do mundo para conter as queimadas na Amazônia, sob pena de o Brasil sofrer “consequências econômicas significativas”²¹. No mesmo sentido, em 0/09/2020, o Parlamento Europeu se manifestou contrário ao acordo comercial entre a União Europeia e o Mercosul justamente em razão da política ambiental adotada pelo Brasil²².

Não se trata, no entanto, apenas de boicotes internacionais, mas também de uma nova percepção de risco sistêmico, com a possibilidade concreta de que as mudanças climáticas impactem a produção e criem *stranded assets*, isto é, ativos que, em determinados cenários de aquecimento global, não mais poderão ser utilizados economicamente. Conforme aponta Relatório de Riscos Globais de 2020 do Fórum

²⁰ Vide: <<https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/deutschewelle/2020/06/20/europa-aperta-o-cerco-contraprodutos-brasileiros.htm>>.

²¹ Vide: <<https://brasil.elpais.com/internacional/2020-10-09/eleicoes-dos-eua-empurraram-bolsonaro-para-dilema-entre-pragmatismo-e-radicalizacao-na-politica-externa.html>>.

²² Vide: <<https://www.infomoney.com.br/economia/parlamento-europeu-nao-ratifica-acordo-ue-mercosul-por-preocupacoes-com-a-politica-ambiental-do-brasil/>>.

Econômico Mundial,²³ **a emergência climática passou a ser vista como um risco sistêmico para o mercado de capitais.**

O relatório do Fórum Econômico Mundial tem um capítulo inteiro dedicado à **questão climática**, considerada **um dos desafios em relação aos quais o fracasso viria a preço que não se pode pagar:**

“O estresse econômico mundial e os danos de desastres naturais em 2018 totalizaram US\$ 165 bilhões, e 50% desse total não tinha seguro. Um relatório elaborado por agências federais sugere que, apenas nos Estados Unidos, os danos econômicos relacionados ao clima poderiam chegar a 10% de produto interno bruto (PIB) até o final do século”.²⁴

A inação em relação à emergência climática já não é uma opção economicamente viável para o ambiente de negócios, tendo em vista as diversas consequências possivelmente catastróficas para a economia, que incluem a inacessibilidade ou mesmo indisponibilidade de seguros. O posicionamento internacional do Brasil depende amplamente, portanto, da execução de políticas ambientais e climáticas sérias e verificáveis.

III.3. A POLÍTICA NACIONAL SOBRE MUDANÇAS CLIMÁTICAS: O FUNDO CLIMA E SEU COMITÊ GESTOR

O ordenamento jurídico brasileiro assegura a todos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impondo ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (art. 225, *caput*, da Constituição Federal). Naturalmente, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado pressupõe a manutenção da estabilidade climática.

O dever do Estado brasileiro de atuar na prevenção das mudanças climáticas e de proteger os cidadãos brasileiros dos seus efeitos não se limita às disposições constitucionais, como também está claramente traduzido na legislação infraconstitucional em vigor, mormente com a edição da Lei nº 12.187/2009, que instituiu a **Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC**.

²³ Fórum Econômico Mundial, Relatório de Riscos Globais 2020. 15ª ed. Disponível em: <http://www3.weforum.org/docs/WEF_Global_Risk_Report_2020.pdf>.

²⁴ Ibidem, p. 31.

A PNMC internalizou as metas de redução de emissões, voluntariamente assumidas pelo Brasil por ocasião da 15ª Conferência das Partes, ocorrida em 2009 em Copenhague (COP-15), estabelecendo que todos têm o dever de atuar, em benefício das presentes e futuras gerações, para a redução dos impactos decorrentes das interferências antrópicas sobre o sistema climático. Nesse sentido, ela implica o reconhecimento, pelo Estado brasileiro, de que mudanças climáticas, direta ou indiretamente atribuídas à atividade humana, têm efeitos deletérios significativos sobre a composição, resiliência ou produtividade de ecossistemas naturais e manejados, sobre o funcionamento de sistemas socioeconômicos ou sobre a saúde e o bem-estar humanos (art. 2º).

Tendo passado pelo Congresso Nacional e por diversas instâncias de discussão e análises técnicas, a PNMC envolve diversos setores do Estado brasileiro, implica outras mudanças normativas e incide de forma ampla sobre a sociedade brasileira. Cuida-se, nesse sentido, de uma política de Estado, que não depende da vontade política de determinado governo e nem se vincula ao projeto de um ou de outro partido político.

A lei estabelece que serão tomadas **medidas para prevenir, evitar ou minimizar** as causas identificadas da mudança climática com origem antrópica no território nacional. Nesse particular, torna-se imperativa a criação e implementação de políticas públicas de **informação**, de **mitigação** (redução do uso de recursos e das emissões de gases de efeito estufa e aumento dos sumidouros) e de **adaptação** (redução da vulnerabilidade dos sistemas naturais e humanos frente aos efeitos atuais e esperados da mudança do clima).

Um dos principais instrumentos da PNMC diz respeito ao **Fundo Nacional sobre Mudança do Clima** (art. 6º, inc. II da Lei nº 12.187/2009). Criado pela Lei nº 12.114/2009, o chamado “Fundo Clima” é um **fundo contábil vinculado ao Ministério do Meio Ambiente** que tem por finalidade assegurar recursos para apoiar projetos, estudos e empreendimentos que visem à mitigação da mudança do clima (redução de emissões de GEE) e à adaptação aos seus efeitos. Cuida-se de **um dos principais instrumentos institucionais para garantir a efetivação da Política Nacional sobre Mudança do Clima**.

Os recursos do Fundo Clima são oriundos de parcela da participação especial paga pela exploração e produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, além de dotações consignadas na lei orçamentária anual da

União e em seus créditos adicionais. Entidades nacionais e internacionais, públicas ou privadas também podem realizar doações ao fundo, que também pode receber empréstimos de instituições financeiras nacionais e internacionais.

Por determinação legal, tais recursos **devem ser destinados a projetos voltados à redução de emissões de GEE e à adaptação da sociedade e dos ecossistemas aos impactos causados pelas mudanças climáticas** – seja no campo da pesquisa e da educação sobre as questões climáticas, seja na área do desenvolvimento de tecnologias, seja na formulação de políticas públicas voltadas à solução dos problemas relacionados à emergência climática.

A norma prevê, nesse sentido, que os recursos do fundo financiem, entre outras, iniciativas de combate ao desmatamento e degradação florestal, de recuperação de áreas degradadas, de conservação da biodiversidade, de apoio a cadeias produtivas sustentáveis, de pagamentos por serviços ambientais a comunidades cujas atividades contribuam para a estocagem de carbono e para a criação de sistemas agroflorestais que contribuam para a absorção de carbono por sumidouros e para geração de renda.

Tais recursos podem ser **investidos de forma (i) reembolsável**, por intermédio do agente operador, que é o BNDES; **ou (ii) não reembolsável**, a partir do investimento direto pelo Ministério do Meio Ambiente, ou mediante convênios, em projetos aprovados pelo Comitê Gestor do Fundo Clima, operacionalizados pela Caixa Econômica Federal.

O Comitê Gestor é definido pela Lei nº 12.114/2009 como o órgão administrador do Fundo Clima²⁵. Ele é coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente e composto por pelo menos 6 representantes do Poder Executivo federal e 5 representantes do setor não governamental (art. 4º, Lei nº 12.114/09). Além de definir anualmente a proporção de recursos a serem aplicados de maneira reembolsável e não reembolsável, cabe ao Comitê aprovar os projetos de mitigação e adaptação que serão diretamente financiados pelo MMA.

A fim de viabilizar o efetivo empenho dos recursos, cabe ao Ministério do Meio Ambiente elaborar uma **proposta orçamentária anual** que defina a proporção de recursos a serem empregados de forma reembolsável ou não reembolsável (art. 8º, Dec.

²⁵ Lei nº 12.114/2009: “Art. 4º. O FNMC 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 6 (seis) representantes do Poder Executivo federal e 5 (cinco) representantes do setor não governamental”.

nº 10.143/19). Compete ao órgão, ainda, elaborar o **plano anual de aplicação dos recursos do Fundo Clima (“PAAR”)**, que é **submetido à aprovação do Conselho Gestor** e deve ser publicado no prazo de 60 dias da publicação da Lei Orçamentária Anual (art. 9º, Dec. nº 9.578/18).

O Comitê Gestor do Fundo Clima, como se vê, exerce verdadeiro papel de administrador do Fundo Clima, sendo imprescindível que a sua composição e o seu funcionamento estejam alinhados com os preceitos constitucionais e com a própria finalidade da política climática brasileira de redução das emissões de GEE, ampliação de sumidouros, adoção de medidas de mitigação e adaptação, entre outros. Caso contrário, a política climática brasileira será prejudicada, resultando em uma série de danos aos direitos fundamentais constitucionalmente assegurados.

III.4. A PARALISAÇÃO DO FUNDO CLIMA E AS ALTERAÇÕES PROMOVIDAS NO COMITÊ GESTOR

No ano de 2019, o orçamento do governo federal previa o investimento de R\$ 437 milhões para o país mitigar e se adaptar aos efeitos da mudança climática. Todavia, a utilização de 82% desse total (R\$ 357 milhões) foi paralisada pela inação do Poder Executivo Federal.²⁶ De fato, a inoperância do Comitê Gestor do Fundo Clima, responsável pela aprovação do Plano Anual de Aplicação de Recursos (PAAR), fez com que o plano não fosse divulgado dentro do prazo, e, conseqüentemente, que os recursos disponíveis não fossem efetivamente empenhados.

As operações do Comitê Gestor foram paralisadas após a edição do Decreto Federal nº 9.759, de 11/04/2019, que extinguiu uma série de órgãos colegiados em âmbito federal. A constitucionalidade da medida, diga-se, foi questionada na ADI 6.121 e este E. Supremo Tribunal Federal suspendeu cautelarmente os efeitos do decreto, em decisão cuja ementa é transcrita a seguir:

PROCESSO OBJETIVO – CONTROLE DE
CONSTITUCIONALIDADE – LIMINAR – DEFERIMENTO
PARCIAL. Surgindo a plausibilidade jurídica parcial da pretensão e
o risco de manter-se com plena eficácia o quadro normativo atacado,
impõe-se o deferimento de medida acauteladora, suspendendo-o.
COMPETÊNCIA NORMATIVA – ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

²⁶ Veja-se, a este respeito: <<https://g1.globo.com/natureza/noticia/2019/05/03/governo-descumpr-prazo-e-trava-86percent-do-orcamento-para-enfrentar-a-mudanca-climatica.ghml>>

– ÓRGÃOS COLEGIADOS – PREVISÃO LEGAL – EXTINÇÃO – CHANCELA PARLAMENTAR. Considerado o princípio da separação dos poderes, conflita com a Constituição Federal a extinção, por ato unilateralmente editado pelo Chefe do Executivo, de órgãos colegiados que, contando com menção em lei em sentido formal, viabilizem a participação popular na condução das políticas públicas – mesmo quando ausente expressa “indicação de suas competências ou dos membros que o compõem”.

(STF, ADI 6.121 - MC, Rel. Min. Marco Aurélio Mello, Plenário, j. 13/06/2019).

De todo modo, **o Comitê Gestor do Fundo Clima não se reuniu nenhuma vez ao longo de 2019**. A 26ª Reunião Ordinária do órgão ocorreu em 28/11/2018, porém **a 27ª Reunião Ordinária só veio a ocorrer em 15/07/2020, cerca de quinze dias após a propositura da ADPF 708, que questiona justamente a paralisação dos recursos do Fundo Clima**. Como consequência, relatório publicado pela CGU em meados de 2020 apontou que apenas 13% do orçamento federal para medidas de combate às mudanças climáticas foi aplicado em 2019, e advertiu que um percentual ainda menor seria aplicado em 2020 (doc. 7).

Importante ressaltar que **a reativação das atividades do Comitê Gestor deu-se apenas quando a composição e na forma de deliberação do órgão já haviam sido integralmente alteradas pela edição do Decreto nº 10.143, de 28/11/2019, cuja constitucionalidade é questionada na presente demanda**.

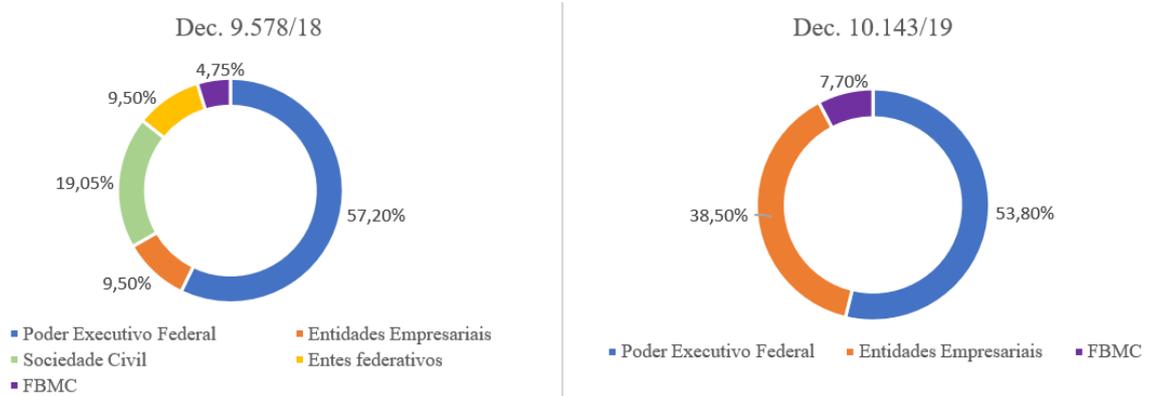
As alterações promovidas na estrutura do órgão incluem o afastamento da participação de diversos setores da sociedade civil, dos demais entes federativos e a redução da transparência das reuniões.

Com relação à composição do Comitê Gestor, as modificações realizadas pelo Decreto ora impugnado deturparam a diretriz legal que impõe a presença de cinco representantes do setor não-governamental no Comitê, ao substituir a múltipla representação não governamental quase que exclusivamente por representantes do setor empresarial. Para que se compreenda o exposto, vejam-se as alterações realizadas (art. 14 do Decreto nº 9.578/2018), na tabela a seguir:

	Composição do Comitê Gestor Decreto nº 9.578/2018	Composição do Comitê Gestor Decreto nº 10.143/2019
Poder Executivo Federal	Ministério do Meio Ambiente	Ministério do Meio Ambiente
	Casa Civil da Presidência da República;	-
	Ministério das Relações Exteriores	-
	Ministério da Fazenda	Ministério da Economia
	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
	Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços	-
	Ministério de Minas e Energia	Ministério de Minas e Energia
	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão	-
	Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações	Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações
	Ministério das Cidades	-
	Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário da Casa Civil da Presidência da República	-
	BNDES	BNDES
	Setor não-governamental (sociedade civil)	Comunidade científica
Organização não governamental com atuação na temática mudança do clima		-
Fórum Brasileiro de Mudança do Clima		Fórum Brasileiro de Mudança do Clima
Trabalhadores rurais, da agricultura familiar e das comunidades rurais tradicionais		-
Trabalhadores da área urbana		-
Outros entes federativos	Estados e Distrito Federal	-
	Municípios	-
Setor não governamental (entidades empresariais)	Entidade empresarial do setor industrial	Confederação Nacional da Indústria
	Entidade empresarial do setor rural	Confederação Nacional da Agricultura
	-	Confederação Nacional de Serviços
	-	Confederação Nacional do Transporte
	-	Confederação Nacional do Comércio

Como se vê, o órgão foi substancialmente reduzido, passando de 21 membros a apenas 12. Tal redução, contudo, alterou significativamente as proporções de cada um dos segmentos da sociedade representados no colegiado. Os gráficos a seguir ilustram a transformação da composição do Comitê Gestor:

Alteração da Composição do Comitê Gestor



O Poder Executivo Federal preservou sua maioria e, se antes tinha 12 dos 21 representantes, correspondente a um poder de voto da ordem de 57,2%, passou a ter 6 representantes e o voto de minerva em caso de empate,²⁷ resultando em 53,8% do poder de voto do Comitê. Já as entidades empresariais ampliaram consideravelmente sua representação. Se antes tinham 2 dos 21 representantes do colegiado (equivalente a 9,5% dos votos), passaram a ter 4 dos atuais 12 (correspondente a 38,5% dos votos).

Por outro lado, os demais entes federativos – Estados e Municípios, que antes tinham 2 representantes no Comitê Gestor (correspondente a 9,5% dos votos), foram integralmente excluídos do colegiado. O mesmo ocorreu com os representantes da sociedade civil, que antes eram 4 (equivalente a 19,05% dos votos), e passaram a zero.

O único assento do Comitê Gestor que possui alguma participação da sociedade civil em seus quadros é o do integrante do Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas (FBMC). Cuida-se, no entanto, de um órgão híbrido, presidido pelo Presidente da República e que conta com a participação de ministros de Estado, dirigentes de agências reguladoras, representantes de Governos Estaduais, representantes do setor empresarial e representantes da sociedade civil nomeados pelo Presidente da República, por indicação do Ministro do Meio Ambiente.²⁸ O fórum,

²⁷ Decreto nº 9.578/2018, artigo 14, § 6º-A, com redação dada pelo Decreto nº 10.143/2019.

²⁸ O Fórum Brasileiro de Mudança do Clima é regido pelo Decreto nº 9.082/2017, presidido pelo Presidente da República e integrado por representantes do setor público e da sociedade civil.

São membros do FBMC na qualidade de representantes do **setor público** os Ministros do Meio Ambiente; da Casa Civil; da Defesa; das Relações Exteriores; da Fazenda; dos Transportes, Portos e Aviação Civil; da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; da Educação; da Saúde; da Indústria Comércio

amplo e multisetorial, busca produzir consensos em torno de orientações gerais de grande alcance para a formulação de políticas climáticas. Por sua configuração *sui generis*, o FBMC não foi classificado nem como governo, nem como entidade empresarial, e nem como sociedade civil para os fins desta ação.

A nova composição do Comitê Gestor, como se vê, resultou na redução do número de representantes do colegiado, mas, mais do que isso, também reduziu desproporcionalmente a representatividade de setores diretamente ligados à pauta climática, extinguiu as cadeiras dos trabalhadores e dos entes federativos, bem como ampliou injustificadamente a representação dos setores empresariais – que passaram a ter, sozinhos, quase que uma relação de paridade com o Poder Executivo Federal.

Trata-se de evidente desequilíbrio de forças dentro do Comitê Gestor que, como ressaltado, tem importantíssimo papel para a concretização de uma adequada e efetiva política climática brasileira. Tal desequilíbrio foi inclusive evidenciado no Relatório de Avaliação da Política Nacional sobre Mudança do Clima, elaborado pela Comissão de Meio Ambiente do Senado Federal no ano de 2019:

Este decreto [Decreto nº 10.143/2019] trata de modificações relativas ao Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (Fundo Clima, ou FNMC). Como apresentado no item deste relatório que trata dos instrumentos financeiros da PNMC, o Fundo Clima tem estado inoperante ao longo do ano de 2019, pela falta de nomeação de seu Comitê Gestor (CG-FNMC), o que esse ato 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.

Com efeito, se antes o CG-FNMC contava, do lado não governamental, com uma bem balanceada composição que incluía o setor privado, o setor acadêmico, a sociedade civil organizada e os trabalhadores, e, ainda, previa a representação de estados e municípios, a nova composição é absolutamente desbalanceada. Nela,

Exterior e Serviços; das Minas e Energia; do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações e da Integração Nacional. Também integram o FBMC os dirigentes máximos das seguintes agências reguladoras e entidades públicas: ANA; ANEEL; ANP; ANAC; ANTAQ; ANTT; DNIT; Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A; Infraero; EPL; FINEP; INPE; e EPE, além de outros nomeados pelo Presidente da República.

São integrantes **convidados** do FBMC o presidente da Câmara dos Deputados, o Presidente do Senado Federal, os Governadores dos Estados e do DF, os Prefeitos das Capitais dos Estados, o PGR e os presidentes do BNDES, BACEN, BB, CEF, Banco do Nordeste e Banco da Amazônia.

Já a **sociedade civil** é representada no FBMC por pessoas, entidades e instituições de notório conhecimento sobre a matéria clima oriundos do terceiro setor, do setor empresarial e do setor científico-acadêmico. A respeito, veja-se também: <<https://forumclimabrasil.org/>>.

é prevista a representação, no lado não governamental, de cinco confederações do setor privado e do Fórum Brasileiro para Mudança do Clima, o qual já conta também, por sua vez, com representantes do setor privado.²⁹

Outra modificação importante recaiu sobre o parágrafo 6º do artigo 14 do Decreto nº 9.578/2018. Antes, ele previa que as reuniões ordinárias ocorreriam a cada quatro meses. Contudo, com o advento do Decreto nº 10.143/2019, a frequência das reuniões foi reduzida para uma reunião a cada seis meses, causando impacto direto no desenvolvimento das atividades pelo Comitê.

As alterações promovidas pelo Decreto nº 10.143/2019 foram complementadas com a edição da Portaria MMA nº 575/2020, que alterou o quórum de aprovação das matérias pelo Comitê Gestor. Assim, se antes as deliberações eram tomadas por maioria absoluta, elas passaram a ser tomadas por maioria simples. Ainda, em caso de empate, passou a competir ao Presidente do Comitê, representante do Ministério do Meio Ambiente, o direito ao voto de qualidade. Tudo a facilitar a aprovação das propostas do Poder Executivo Federal pelo Comitê Gestor do Fundo Clima.

Outra importante alteração promovida pela Portaria MMA nº 575/2020 diz respeito à redução da transparência do processo deliberativo do Comitê Gestor do Fundo Clima. Com efeito, antes, as reuniões do órgão eram necessariamente gravadas ou estenotipadas e as atas, contendo um resumo das discussões das reuniões, eram publicadas pela Secretaria Executiva para amplo acesso público, em tempo hábil para orientar a reunião seguinte (art. 6º, §5º da Portaria MMA nº 261/2011). Hoje, as reuniões podem ser gravadas pelo Ministério do Meio Ambiente, para fins de registro e documentação, sendo assegurado acesso apenas aos membros do colegiado (art. 8º, §7º da Portaria MMA nº 575/2020).

Ademais, antes era facultada a presença, nas reuniões do Comitê Gestor, de observadores e assessores dos membros do colegiado, sem direito a voz e nem a voto. Qualquer cidadão poderia, portanto, solicitar ao presidente do Comitê para assistir às reuniões, desde que o número de participantes externos fosse compatível com a

²⁹ Senado Federal. Relatório de Avaliação de Política Pública. A Política Nacional sobre Mudança do Clima. Comissão de Meio Ambiente: 2019, p. 40/41. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/28c64663-f9c0-43cf-9c7d-7b88c6283746>>.

infraestrutura física disponível. Apenas excepcionalmente a reunião poderia ocorrer em caráter reservado, desde que houvesse deliberação do colegiado a partir de solicitação motivada de um dos seus membros. A disposição, no entanto, foi revogada, reduzindo sobremaneira a transparência do processo deliberativo do Comitê Gestor.

Como consequência da **falta de representatividade da nova composição** do órgão, da **ausência de mais integrantes especializados na questão climática** e diretamente interessados no combate às mudanças climáticas e da **falta de transparência do processo deliberativo**, tem-se observado que **o Comitê Gestor vem definindo prioridades apartadas da realidade climática e das pesquisas científicas existentes, resultando em investimento inadequado dos recursos disponíveis**.

De fato, a única proposta para destinação de recursos não reembolsáveis até então aprovada pelo novo Comitê Gestor do Fundo Clima tem sido amplamente criticada, tendo em vista o seu afastamento da realidade climática brasileira.

A este respeito, esclareça-se que, em julho de 2020, foram finalmente aprovados o relatório de execução do biênio 2018/2019 e o Plano Anual de Aplicação de Recursos – PAAR 2020, além de ter sido apresentada a proposta de um novo Regimento Interno para o órgão.³⁰ Três meses após a retomada das atividades do Comitê Gestor, em 22/10/2020, na 28ª Reunião Ordinária do Comitê Gestor, **o órgão aprovou, sem estudo prévio de viabilidade técnica, a destinação da integralidade dos recursos não-reembolsáveis do Fundo Clima ao Projeto Lixão Zero Rondônia – no total de R\$ 6.207.228,00 (seis milhões, duzentos e sete mil, duzentos e vinte e oito reais).**

A aprovação se deu por 10 votos a um, ficando vencido o representante do Fórum Brasileiro de Mudança do Clima (FBMC), que se posicionou contrariamente à proposta, tendo em vista a insuficiência do projeto apresentado e sua distante relação da proposta com a realidade climática. Foi consignado na ata que a representante da FBMC *“ressaltou a necessidade de uma afinidade mais robusta com a agenda do clima, sendo que os recursos do Fundo Clima não devem ser direcionados para o passivo, e sim mais*

³⁰ As atas das reuniões do Comitê Gestor do Fundo Clima estão disponíveis em: <<https://antigo.mma.gov.br/clima/fundo-nacional-sobre-mudanca-do-clima/comite-gestor/reunioes.html>>.

*para ações de adaptação à mudança do clima ou que evitem emissões de gases de efeito estufa*³¹.

Na mesma data, foi aprovado o novo Regimento Interno do Comitê Gestor, vencido novamente o representante do FBMC, cujas propostas – voltadas a assegurar informação técnica relevante sobre o Fundo Clima para os integrantes do Comitê Gestor – não foram incorporadas ao texto.³²

O Comitê reuniu-se, uma vez mais, em 22/12/2020, em reunião extraordinária. Isso porque se verificou que o governo de Rondônia estava legalmente impedido de receber os recursos do projeto, já que também recebera recursos do Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA). Assim, a proposta do Ministério do Meio Ambiente foi substituir o beneficiário pelo Consórcio Intermunicipal da Região Centro Leste do Estado de Rondônia (CIMCERO) como executor do projeto Lixão Zero.

O CIMCERO é formado por 44 municípios, sendo que diversos deles tiveram seus prefeitos presos na operação “Reciclagem”, realizada conjuntamente pelo Ministério Público do Estado (MP-RO) e a Polícia Federal (PF), que investigou ilícitos relacionados ao setor de resíduos sólidos, que incluem a cobrança de propinas por prefeitos para liberar o acerto de dívidas referente ao serviço de coleta de lixo.³³

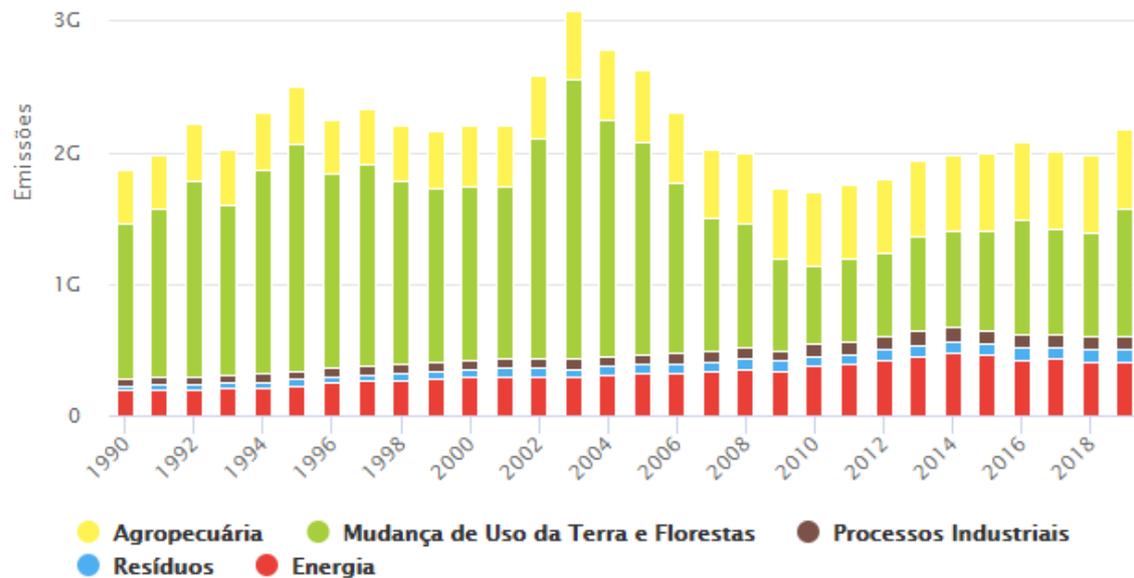
Alguns representantes do Comitê Gestor questionaram a adequação do consórcio proponente, mas o MMA afirmou que caso os recursos do Fundo Clima de 2020 não fossem alocados no Projeto Lixão Zero Rondônia, eles não seriam destinados a outros projetos, ficando inutilizados. A substituição foi aprovada por seis votos, ficando vencidos os representantes da Confederação Nacional do Comércio e do Fórum Brasileiro sobre Mudanças do Clima. Abstiveram-se os representantes do Ministério da Economia e da Confederação Nacional do Transporte. O representante da Confederação Nacional da Agricultura estava ausente.

³¹ Disponível em: <<https://antigo.mma.gov.br/images/Ata%2028.pdf>>.

³² As três propostas constantes da Ata oficial da reunião podem ser resumidas da seguinte forma: (i) possibilitar que a avaliação de projetos fosse subsidiada por avaliação técnica externa; (ii) obrigar o MMA a informar os membros do comitê sobre o desempenho das fontes de recursos do Fundo Clima e sobre as propostas de captação de novos recursos; e (iii) obrigar o MMA a disponibilizar estudos sobre o Fundo Clima e informar sobre propostas de estudos a serem produzidos.

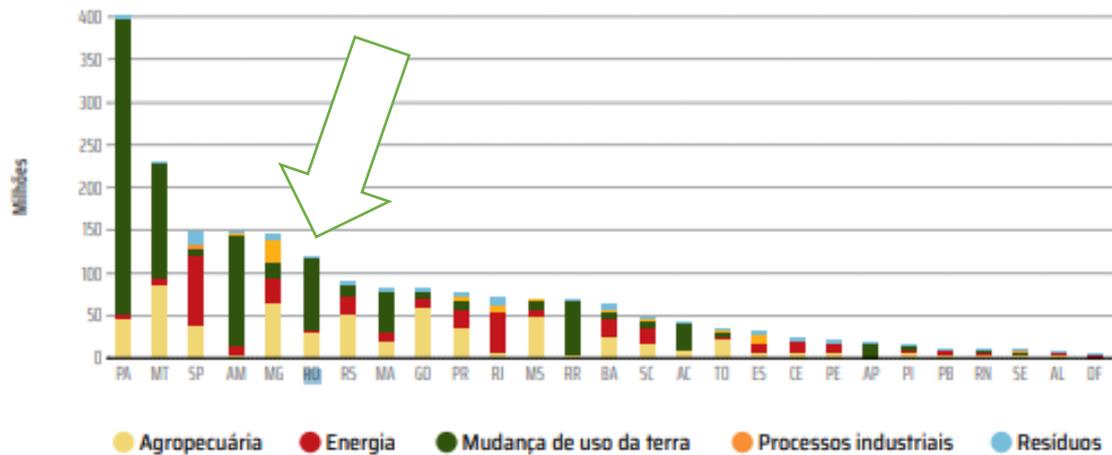
³³ Sobre o tema, ver <https://www.oeco.org.br/reportagens/mma-omitiu-impedimento-de-rondonia-para-receber-dinheiro-do-fundo-clima/>

A inadequação da destinação dos recursos é evidenciada pelos dados constantes do relatório do SEEG referente ao ano de 2019³⁴, que dão conta de que os principais setores emissores de GEE são o de mudança de uso da terra e florestas e de agropecuária, sendo que apenas 4% das emissões brasileiras de GEE decorreram do setor de resíduos. Tal situação pode ser melhor visualizada na tabela abaixo reproduzida, de autoria do SEEG:



Quando se analisam especificamente as emissões do Estado de Rondônia, verifica-se que a esmagadora maioria dos lançamentos de GEE do Estado é proveniente dos setores de mudança de uso da terra e agropecuária, conforme se vê da tabela reproduzida abaixo, não havendo qualquer justificativa para a aprovação e destinação de toda a verba do ano de 2020 a projeto que corresponde a uma parte ínfima das emissões de GEE do Estado:

³⁴ Disponível em: <https://seeg-br.s3.amazonaws.com/Documentos%20Analiticos/SEEG_8/SEEG8_DOC_ANALITICO_SINTESE_1990-2019.pdf>.



Conclui-se, portanto, que não apenas o Decreto nº 10.143/2019 e a Portaria MMA nº 575/2020 promoveram mudanças incongruentes com a ordem constitucional na composição e forma de deliberação do Comitê Gestor do Fundo Clima, como que tais mudanças já têm resultado em uma atuação discrepante do colegiado com as suas finalidades, acarretando a violação de uma série de preceitos fundamentais, como se passa a demonstrar.

IV. MÉRITO

Delineado o panorama fático, passa-se a expor as razões jurídicas pelas quais as alterações promovidas do Comitê Gestor do Fundo Clima pelo Decreto Federal nº 10.143/2020 e pela Portaria MMA nº 575/2020 acarretam lesão aos preceitos fundamentais consubstanciados nos princípios democrático e da participação popular direta; no princípio federativo; no princípio da proibição do retrocesso institucional; no direito à igualdade; no direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e nos princípios da transparência e eficiência que regem a Administração Pública.

IV.1. REDUÇÃO DE REPRESENTATIVIDADE: VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO E CRIAÇÃO DE OBSTÁCULOS À PARTICIPAÇÃO POPULAR

As modificações perpetradas pelo Decreto nº 10.143/2019 e pela Portaria MMA nº 575/2020 alteraram substancialmente a composição e o processo deliberativo do Comitê Gestor do Fundo Clima, de forma a extirpar do colegiado a participação social, neutralizando-a seja em termos quantitativos, seja em termos qualitativos.

De fato, hoje, o único assento do colegiado que possui alguma participação da sociedade civil em seus quadros é o do integrante do Fórum Brasileiros de Mudanças Climáticas (FBMC), que é um órgão híbrido, regido pelo Decreto nº 9.082/2017. O FBMC é presidido pelo Presidente da República e reúne autoridades públicas, representantes do setor empresarial e da sociedade civil.³⁵ Por sua configuração *sui generis*, evidentemente, o FBMC não pode ser considerado como representante específico dos interesses da sociedade civil ou de qualquer outro segmento nele reunido.

Já os quatro assentos antes ocupados pela sociedade civil foram extintos. Assim, **foram sumariamente excluídos do órgão** os representantes da **comunidade científica**, dos **trabalhadores rurais e comunidades tradicionais**, dos **trabalhadores urbanos** e das **organizações não-governamentais com atuação na área do clima**, entidades que, na composição originária do órgão, compunham o “setor não governamental” do Comitê Gestor. A participação de todos esses diferentes segmentos da sociedade civil foi, na atual composição, **substituída por entidades empresariais** como as Confederações Nacionais de Transportes, de Comércio e de Serviços.

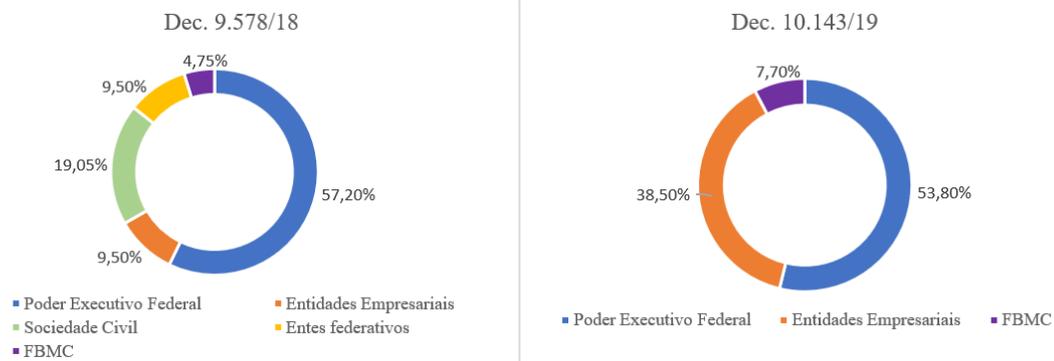
³⁵ O Fórum Brasileiro de Mudança do Clima é regido pelo Decreto nº 9.082/2017, presidido pelo Presidente da República e integrado por representantes do setor público e da sociedade civil.

São membros do FBMC na qualidade de representantes do **setor público** os Ministros do Meio Ambiente; da Casa Civil; da Defesa; das Relações Exteriores; da Fazenda; dos Transportes, Portos e Aviação Civil; da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; da Educação; da Saúde; da Indústria Comércio Exterior e Serviços; das Minas e Energia; do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações e da Integração Nacional. Também integram o FBMC os dirigentes máximos das seguintes agências reguladoras e entidades públicas: ANA; ANEEL; ANP; ANAC; ANTAQ; ANTT; DNIT; Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A; Infraero; EPL; FINEP; INPE; e EPE, além de outros nomeados pelo Presidente da República.

São integrantes **convidados** do FBMC o presidente da Câmara dos Deputados, o Presidente do Senado Federal, os Governadores dos Estados e do DF, os Prefeitos das Capitais dos Estados, o PGR e os presidentes do BNDES, BACEN, BB, CEF, Banco do Nordeste e Banco da Amazônia.

Já a **sociedade civil** é representada no FBMC por pessoas, entidades e instituições de notório conhecimento sobre a matéria clima oriundos do terceiro setor, do setor empresarial e do setor científico-acadêmico. A respeito, veja-se também: <<https://forumclimabrasil.org/>>.

Alteração da Composição do Comitê Gestor



Assim, o “setor não governamental” do Comitê Gestor é hoje composto por quatro entidades empresariais e um representante do Fórum Brasileiro sobre Mudança do Clima (FBMC). As entidades empresariais, sozinhas, detêm 38,5% do poder de voto do Comitê Gestor – um aumento proporcional de 150% em relação à conformação anterior. Já o Poder Executivo Federal, tem seis dos doze assentos do colegiado e o voto de minerva em caso de empate, o que corresponde a 53,8% do poder de voto do colegiado.

Como se vê, a composição atual do Comitê Gestor do Fundo Clima assegura apenas uma aparência de legitimidade democrática e de profundidade do debate das matérias submetidas ao seu escrutínio. Em verdade, no entanto, o que se verifica é que ocorreu um aprofundamento gritante da disparidade entre, de um lado, aqueles que defendem exclusivamente os interesses socioambientais e, de outro, aqueles que defendem interesses de ordem política ou econômica e para os quais, com frequência, as medidas de proteção climática são pouco interessantes, na medida em que podem afetar a sua lucratividade ao atrelar novas exigências às externalidades climáticas negativas das suas atividades, com potencial impacto financeiro.

De fato, é importante considerar a responsabilidade de cada um dos setores empresariais com assento no Comitê Gestor do Fundo Clima pelas emissões de GEE do país, conforme o Relatório mais recente do SEEG:³⁶

- **Agricultura:** cerca de 44% das emissões de GEE do Brasil são decorrentes das mudanças de uso da terra, puxadas pelo desmatamento ilegal e pela expansão da fronteira agrícola. Já a atividade agropecuária responde por 28% das emissões totais de GEE do país, fortemente ligadas ao rebanho bovino;
- **Transportes:** o setor energético emitiu o equivalente a 19% das emissões totais brasileiras de GEE, correspondentes a 413,7 MtCO₂. Dentro dessa categoria, a maior atividade emissora é o transporte, responsável por 47% dessas emissões. O setor de transportes também é o subsetor com maior aumento de emissões de GEE na média histórica: sua participação no setor energético cresceu exponencialmente a partir da década de 1970, aumentando 114% desde 1990 e 10,9% desde 2010.
- **Comércio, Serviços e Indústria:** dentro da categoria energética, responsável por 19% das emissões totais de GEE do país, 14% correspondem ao consumo energético industrial, 13% à produção de combustíveis e 13% à geração de eletricidade. Além disso, o setor de processos industriais e uso de produtos foi responsável por 5% das emissões totais de GEE do país.

Evidentemente que a participação de representantes do setor produtivo no Comitê Gestor do Fundo Clima é fundamental, inclusive como forma de coordenar as ações de mitigação e adaptação às mudanças climáticas. Ocorre que tal participação já era assegurada na antiga composição do Comitê Gestor, que contava com cadeiras para entidades empresariais do setor industrial e rural. Contudo, não é aceitável que os setores econômicos constituam praticamente toda a representação do “setor não governamental” do Comitê Gestor, sob pena de prejudicar o colegiado no atingimento das suas finalidades.

Com efeito, as modificações perpetradas pelo Decreto e Portaria criaram uma representação unilateral do “setor não governamental” do Comitê, composto quase exclusivamente por setores empresariais, o que é evidentemente prejudicial, na medida em que as prioridades de tais setores econômicos não são ambientais. Por sua vez, foi praticamente eliminada a participação da sociedade civil do colegiado.

³⁶ Disponível em: <https://seeg-br.s3.amazonaws.com/Documentos%20Analiticos/SEEG_8/SEEG8_DOC_ANALITICO_SINTESE_1990-2019.pdf>.

A considerar que as votações no órgão ocorrem por maioria simples e, ainda, que as recém-criadas regras impedem a participação de observadores nas reuniões do Comitê, o fato é que **a sociedade civil se tornou absolutamente incapaz de interferir de forma efetiva no processo deliberativo do Comitê Gestor do Fundo Clima.**

Ocorre que o Fundo Clima assume, como já se esclareceu, papel central na governança climática brasileira, ao reunir recursos de origem nacional e internacional com vistas a viabilizar a projetos e iniciativas que permitam a transição para uma economia de baixo carbono, a redução das emissões de GEE do país e a implementação de mecanismos de adaptação dos ecossistemas e da sociedade brasileira às mudanças climáticas que já estão em curso. Nesse contexto, fica evidente que a estruturação do Comitê Gestor do Fundo Clima assume relevância central no contexto de uma democracia constitucional como a brasileira.

O Estado Democrático de Direito brasileiro consagrado pela Constituição de 1988 traduz um modelo de **democracia constitucional** na qual **as eleições não esgotam os procedimentos de resolução dos conflitos existentes em um corpo social heterogêneo, plural e complexo.** Ao contrário, o ideal de compartilhamento de poder conduz à consolidação de regras e instituições voltadas a assegurar a **dimensão procedimental da democracia**, que garanta espaços para a busca de compromissos, deliberações e negociações de interesses múltiplos. Nesse sentido, a participação social nos processos de decisão pública é um dos elementos estruturantes da dimensão procedimental da democracia brasileira.

A soberania popular, enquanto fundamento democrático da Constituição Federal de 1988, é exercida seja de forma indireta por meio de representantes eleitos, seja diretamente, assegurada a participação popular nos processos decisórios governamentais como expressão da cidadania e garantia do pluralismo político (CF, art. 1º e 14).

Essa opção do projeto constitucional brasileiro pela participação direta revela-se, por exemplo no referendo, no plebiscito e na iniciativa popular de projetos de lei. Revela-se, ainda, no âmbito da Administração Pública, nos orçamentos participativos e nos conselhos e colegiados que formulam políticas públicas e diretrizes técnicas para as áreas a que são direcionados, resolvendo conflitos sociais latentes.

Por se tratar de instituições que processam esses conflitos sociais e dão origem a decisões coletivas, tais colegiados devem respeitar a pluralidade, a deliberação e a igualdade política em sua conformação, sob pena de impedir o controle social das políticas que afetam toda a comunidade e, por isso mesmo, o aprimoramento da democracia e do Estado de Direito. Cuida-se, em suma, de elemento de legitimidade do exercício do poder pela Administração Pública.

De fato, ao permitir o engajamento cívico do cidadão para além do voto periódico, atribuindo-lhe a condição de autor na arena pública, a dimensão participativa e deliberativa da democracia contribui para suprir assimetrias e deficiências da democracia representativa, ampliando a legitimação do agir estatal. Para que essa função democrática legitimadora se opere, é absolutamente fundamental que tais órgãos representem, efetivamente, as preferências heterogêneas da sociedade e assimilem a pluralidade, assegurando voz aos diferentes segmentos eventualmente impactados pela decisão coletiva tomada naquela arena.

A exclusão de determinados setores de um processo deliberativo cujas decisões têm efeitos vinculantes para toda a sociedade, como se verifica no caso em tela, restringe o potencial democrático das decisões do Comitê Gestor do Fundo Clima, favorecendo a formação de grupos hegemônicos e fere, de forma direta, os preceitos constitucionais que estabelecem o princípio democrático e que preveem mecanismos de participação popular direta.

De outro lado, a concentração do poder de voto sobre o Poder Executivo Federal cria as condições para que o Poder Executivo Federal defina, sozinho, sob um verniz de legitimidade democrático absolutamente indevido, todos os aspectos da política climática brasileira, sem nem sequer submetê-la ao debate público que o obrigaria a uma motivação robusta, fática e cientificamente embasada das suas decisões com impactos sociais absolutamente relevantes.

De se ressaltar, ademais, que o artigo 225 da Constituição Federal expressamente **impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente** para as presentes e futuras gerações, o que certamente **pressupõe o direito de participar dos processos deliberativos definidores de políticas públicas ambientais fundamentais**. Tal disposição deve ser lida, ainda, à luz do artigo 193 da Constituição Federal, que assegura a participação da sociedade nos processos de

formulação, monitoramento, controle e avaliação das políticas relativas à ordem social e que incluem as políticas ambientais.

Cuida-se, assim, não apenas de garantia material difusa de desfrutar do meio ambiente equilibrado, mas também da garantia procedimental, que assegura a atuação conjunta entre o Poder Público e a coletividade no que diz respeito às políticas fundamentais de meio ambiente.

Em atenção a tais previsões constitucionais, a Lei nº 12.114/2009, que disciplina o Fundo Clima, determinou que o Comitê Gestor do Fundo Clima deveria ser composto não apenas pelo Poder Executivo Federal, mas também por representantes do setor não governamental (art. 4º). As modificações perpetradas pelo Decreto e pela Portaria ora impugnados deturparam o sentido de tais previsões, ao transformarem o “setor não governamental” do Comitê Gestor em um bloco de representação empresarial, eliminando a participação de outros segmentos da sociedade civil.

Ora, não basta o mero cumprimento da lei quanto à existência de cinco representantes não governamentais no Comitê Gestor, sendo essencial que a composição do colegiado mantenha concordância com o mandamento constitucional da participação popular direta e com as finalidades do órgão, as quais exigem análises técnicas e impactam diferentes da sociedade de maneira diversa. Diante de tal realidade, evidente a inadequação da medida de conceder os assentos do Comitê quase que exclusivamente ao setor empresarial, sem contemplar outros segmentos da sociedade que terão os seus modos de vida diretamente impactados pelas decisões, como é o caso dos trabalhadores e comunidades tradicionais, além daqueles capazes de contribuir de forma qualificada para o debate, como as organizações não governamentais especializadas na temática do clima e a comunidade científica.

Ressalte-se que o **Comitê Gestor do Fundo Clima** é um **fórum público definidor da política climática brasileira**, responsável pela gestão e pela aprovação dos projetos de mitigação das emissões de GEE e adaptação às mudanças do clima a serem financiados. **É necessário, portanto, que sua composição reflita os arranjos da sociedade por meio de participação qualificada, plural e igualitária, capaz de conhecer e refletir as diversas realidades de um país de dimensões continentais para a tomada consciente e adequada de decisões, sob pena de tais decisões não serem socialmente legitimadas, o que é incompatível com a ordem jurídica**

democrática; muito ao contrário, reflete um Estado de tendências e aspirações centralizadoras e autoritárias.

Essa preocupação foi inclusive evidenciada pelo Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas (FBMC) por ocasião da 28ª Reunião Ordinária do Comitê Gestor do Fundo Clima, quando se debatia o Regimento Interno do colegiado. O FBMC tentou inserir dispositivo referente à possibilidade de solicitação de avaliação externa de propostas, tendo em vista o caráter eminentemente técnico dos projetos relacionados ao clima. A proposta, contudo, foi rechaçada.

Como se vê, as alterações promovidas pelo Decreto nº 10.143/2019 e pela Portaria MMA nº 575/20 ofendem o próprio valor da democracia participativa, que requer que as instâncias de participação popular reflitam os arranjos sociais, em verdadeira condição de igualdade política, de forma a não se obstar a capacidade ativa da participação popular e assegurar a dimensão procedimental do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. É nítido, diante de tal panorama, que uma representação social protagonizada quase que de forma absoluta pelo setor empresarial não respeita nenhuma das facetas dessa democracia participativa ambiental, de forma a embaraçar o controle social da política climática brasileira.

A este respeito, destaque-se que a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) incorpora o respeito ao princípio democrático constitucionalmente assegurado ao prever que a Política visará “*à implementação de medidas para promover a adaptação à mudança do clima pelas 3 (três) esferas da Federação, com a participação e a colaboração dos agentes econômicos e sociais interessados ou beneficiários, em particular aqueles especialmente vulneráveis aos seus efeitos adversos*” (Lei nº 12.187/2009, art. 4º, inc. V).

Ademais, a PNMC impõe como **diretriz, o estímulo e o apoio à participação do setor produtivo, do meio acadêmico e da sociedade civil organizada, no desenvolvimento e na execução de políticas, planos, programas e ações relacionados à mudança do clima** (art. 5º, inc. V).

A política climática brasileira orienta-se, assim, pela necessidade de atuação integrada dos diferentes setores sociais afetados pelas mudanças climáticas. Impõe, portanto, a participação dos segmentos mais vulneráveis aos efeitos adversos das mudanças climáticas – caso das comunidades tradicionais e dos trabalhadores rurais e

urbanos – além, é claro, do meio acadêmico e sociedade civil integrada, que inclusive são grandes responsáveis pela apresentação de dados científicos para embasar a tomada de decisão consciente pelo Comitê Gestor do Fundo Clima. Evidente, nesse contexto, a inadequação da medida que promoveu a exclusão do Comitê Gestor de representantes da comunidade científica, da sociedade civil e dos trabalhadores.

A exclusão dos cientistas do clima da seara de tomada de decisões sobre o tema pode até mesmo ser vista como uma interferência política imprópria em matéria fundamentalmente técnica,³⁷ mormente em um contexto no qual a participação da sociedade e da comunidade científica no desenvolvimento de políticas ambientais vem se tornando uma preocupação progressivamente central na ordem global.

Nos EUA, por exemplo, os comitês consultivos científicos e tecnológicos vem sendo fortalecidos. Por considerar que a ciência é vital para o desenvolvimento e a melhoria de políticas públicas eficazes e equitativas, um Memorando Presidencial sobre integridade científica e formulação de políticas baseadas em evidências determinou que todas as agências do governo federal tenham uma supervisão responsável pela implementação de uma política de integridade científica, que garanta que as medidas adotadas sejam cientificamente e tecnologicamente bem fundamentados e conduzidos com integridade.³⁸

Além disso, uma Ordem Executiva Presidencial estabeleceu os líderes da Administração Pública dos EUA, incluindo o próprio presidente Joe Biden, deverão buscar contribuições, conselhos e os melhores dados científicos disponíveis de cientistas, engenheiros e outros especialistas para informar as políticas públicas relacionadas à economia, capacitação do trabalhador, educação, energia, meio ambiente, saúde pública, segurança nacional e interna, igualdade racial e outros tópicos.³⁹

A participação da sociedade nas decisões ambientais é, aliás, reconhecida pela Declaração do Rio da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992, que, em seu princípio 10, consigna:

³⁷ Sobre o tema, ver <<https://www.washingtonpost.com/politics/2021/01/29/energy-202-biden-stokes-hope-among-climate-scientists/>>

³⁸ Veja-se: <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/01/27/fact-sheet-president-biden-takes-executive-actions-to-tackle-the-climate-crisis-at-home-and-abroad-create-jobs-and-restore-scientific-integrity-across-federal-government/>>

³⁹ Ibidem.

“a melhor maneira de tratar de questões ambientais é assegurar participação, no nível apropriado de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo deve ter acesso adequado a informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações sobre materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar de processos de tomada de decisões. Os Estados devem facilitar a conscientização e a participação pública, colocando a informação à disposição de todos”.

No mesmo sentido, o Acordo de Escazú, de 2019 (Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe), tratou especificamente do dever dos Estados signatários de assegurar a participação social nas questões ambientais de interesse público, o que inclui a elaboração e aprovação de planos e políticas com impactos efetivos sobre o meio ambiente, exatamente como é o caso do Comitê Gestor do Fundo Clima no Brasil:

Artigo 7. Participação pública nos processos de tomada de decisões ambientais.

1. Cada Parte deverá assegurar o direito de participação do público; para isso, se compromete a implementar uma participação aberta e inclusiva nos processos de tomada de decisões ambientais, com base nos marcos normativos interno e internacional. (...)

3. **Cada Parte promoverá a participação do público em processos de tomada de decisões**, revisões, reexames ou atualizações além dos mencionados no parágrafo 2 do presente artigo, **relativos a questões ambientais de interesse público, tais como** o ordenamento do território e **a elaboração de políticas**, estratégias, **planos**, programas, normas e regulamentos **que tenham ou possam ter um impacto efetivo sobre o meio ambiente**.

Segundo o “Observatorio del Principio 10 em América Latina y el Caribe”⁴⁰, diversos países já contam com normas que asseguram o direito de participação popular nos foros de definição das políticas ambientais e climáticas. É o caso da Argentina, do Uruguai, do Chile, da Colômbia, da Bolívia, da Costa Rica, de Belize, de Antígua e Barbuda.

A política climática da Costa Rica, por exemplo, propôs a criação de um Conselho Consultivo Cidadão das Mudanças Climáticas e de um Conselho Científico

⁴⁰

Disponível em: <<https://observatoriop10.cepal.org/es/rights/participacion>>.

de Mudanças Climáticas para deliberação e acompanhamento da implementação das políticas do país, além de prever, expressamente, a inclusão de grupos particularmente vulneráveis às mudanças climáticas (pessoas com deficiência, jovens, idosos e comunidades indígenas) nos espaços deliberativos para contribuir com a co-criação de políticas e planos de adaptação.⁴¹

Não se pode olvidar que a inconstitucional deformação do Comitê Gestor do Fundo Clima ocorreu simultaneamente a uma série de outras medidas de enfraquecimento da democracia participativa em outros fóruns públicos definidores de políticas públicas no Brasil. É o caso da extinção de colegiados da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional que contavam com a participação da sociedade civil, questionada pela ADI 6.121, da alteração da estrutura do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA, questionada por meio da ADPF 622, e da modificação da estrutura do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA em prejuízo da participação da sociedade civil, questionada pela ADPF 623.

Tais medidas de esvaziamento das instâncias de participação popular no âmbito da Administração Pública, de viés centralizador e pouco democrático, no entanto, já vêm sendo adequadamente combatidas por este E. Supremo Tribunal Federal. No início de março de 2021, ao julgar a ADPF 622, que tratava de mudanças realizadas no Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA, este E. Supremo Tribunal Federal entendeu ser inconstitucional a norma que, a pretexto de regulamentar, dificulta a participação da sociedade civil em conselhos deliberativos.⁴² Nos termos do voto do Min. Rel. Luís Roberto Barroso:

Em síntese, as medidas promovidas pelo Decreto 10.003/2019 acabam por conferir ao Executivo o controle da composição e das decisões do Conanda, o que o neutraliza como instância crítica de controle. Trata-se, portanto, de norma que frustra o comando constitucional que assegurou participação às entidades representativas da sociedade civil na formulação e no controle das políticas públicas para crianças e adolescentes.⁴³

⁴¹ Disponível em: <http://www.pgrweb.go.cr/DocsDescargar/Normas/No%20DE-41091/Version1/Politica_ADAPTACION_24_abril.pdf>.

⁴² Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadTexto.asp?id=5278886&ext=RTF>>.

⁴³ Disponível em: <<http://sistemas.stf.jus.br/repgeral/votacao?texto=5261113>>.

A edição do Decreto nº 10.143/2019 e da Portaria MMA nº 575/2020, ora questionados, também ocorreram em um contexto de esvaziamento da política climática pelo governo federal, conforme amplamente demonstrado nos autos da ADPF 708, que trata da injustificada paralisação do Fundo Clima desde 2019.

Diante deste cenário fático, é nítida a tentativa de enfraquecimento da participação popular direta por meio da mudança da composição do Comitê Gestor e consequente ofensa às suas competências e finalidades, em frontal desrespeito ao princípio democrático, em especial quanto à democracia participativa e à dimensão procedimental do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

IV.2. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO FEDERATIVO E DA COOPERAÇÃO

As alterações promovidas no Comitê Gestor do Fundo Clima e ora debatidas não apenas excluíram a representação da comunidade científica, das organizações não-governamentais com atuação na área climática e dos trabalhadores rurais e urbanos, mas também extinguíram as cadeiras que, antes, eram destinadas a um representante dos Estados e um representante dos Municípios.

A **forma federativa de Estado** – pela qual União, Estados, Distrito Federal e Municípios constituem uma união indissolúvel de entes dotados de autonomia política, administrativa e financeira – é **um dos pilares da ordem constitucional vigente**, que encontra respaldo nos artigos 1º e 60, parágrafo 4º, inciso I, da Constituição Federal, constituindo-se, inclusive, como cláusula pétrea.

Justamente em razão do princípio federativo é que o constituinte atribuiu **competência comum a todos os entes para a proteção do meio ambiente** (art. 23, inc. VI da Constituição), o que se traduz em verdadeiro **dever de cooperação** entre os entes federados dado que “*para a defesa e o fomento de certos interesses, o constituinte desejou que se combinassem os esforços de todos os entes federais*”⁴⁴.

A responsabilidade coletiva quanto à preservação e manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações, também se

⁴⁴ BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2017, 12ª edição, p. 876.

extrai da leitura do artigo 225 da Constituição Federal, que se refere de forma ampla ao dever do Poder Público:

“Igualmente, se o art. 23 da Constituição Federal estabelece competência comum da União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, **colocando, na mesma linha de competência, pessoas políticas que administram a questão ambiental** (art. 23, VI, VII e parágrafo único), também é certo que o próprio parágrafo único do mencionado art. 23 ressalta que a linha de competências comum deve harmonizar-se pela “cooperação..., tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”.

Idêntica consequência extrai-se da exegese do art. 225 da Constituição Federal, quando este imputa ao **Poder Público o dever de defender e preservar o meio ambiente** para as presentes e futuras gerações. Obviamente que este “Poder Público”, mencionado pela letra constitucional, abrange todas as pessoas políticas que, segundo o art. 23, titularizam a competência comum.⁴⁵

A competência comum dos entes federativos implica na necessária atuação cooperativa da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em vista dos interesses e desafios ambientais distintos encontrados na esfera nacional, na esfera regional e na esfera local, possibilitando uma atuação integrada e coordenada. Injustificável, portanto, que se excluam os representantes de Estados e Municípios das discussões sobre o financiamento de projetos de mitigação e adaptação às mudanças climáticas em todo o território nacional.

Diante da importância da pluralidade para que se possam tratar com maior profundidade, assertividade e capacidade crítica as questões específicas de cada esfera federativa, com as suas particularidades, a medida resulta apenas em prejuízo ao adequado desenvolvimento das atividades do Comitê Gestor.

A este respeito, destaque-se que os artigos 4º, inciso V, e 5º, inciso V, da Lei nº 12.187/2009, que estabeleceu a Política Nacional sobre Mudanças do Clima, definem como um dos objetivos da política climática brasileira a implementação de medidas para promover a adaptação à mudança do clima pelas três esferas da Federação, sendo uma das suas **diretrizes justamente o estímulo e o apoio à participação dos**

⁴⁵ FARIAS, Paulo José Leite. Competência comum e o federalismo cooperativo na subsidiariedade do licenciamento ambiental: Avanços da Lei Complementar nº 140/2012 na proteção do meio ambiente. Revista de Informação Legislativa, Ano 51, Número 203, jul./set, 2014, p. 40. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/51/203/ril_v51_n203_p39.pdf>.

governos federal, estadual, distrital e municipal, no desenvolvimento e na execução de políticas, planos, programas e ações relacionados à mudança do clima.

Ressalte-se que, **com frequência, os projetos financiados com recursos do Fundo Clima eram destinados a iniciativas de Estados e Municípios brasileiros.**⁴⁶ Cerca de $\frac{1}{3}$ de todos os projetos já aprovados resultaram em **convênios com outros entes federativos.** Ademais, muitos Estados possuem suas próprias políticas climáticas, o que favorece a criação e implementação de iniciativas públicas locais. É o caso, por exemplo, dos Estados de São Paulo, Rondônia, Espírito Santo, Pará e Pernambuco.⁴⁷ Da mesma forma, também possuem políticas de combate às mudanças climáticas, entre outros, os Municípios de Belo Horizonte, Manaus, Palmas, Rio de Janeiro e São Paulo.⁴⁸

Nesse contexto, **a exclusão sumária de Estados e Municípios do Comitê Gestor do Fundo Clima representa franco desrespeito ao princípio federativo e à divisão de competências constitucionalmente estabelecida.** Isso fica ainda mais claro em face do princípio da cooperação, central para a devida proteção do meio ambiente e da estabilidade climática:

“O princípio da cooperação é tido como um dos princípios basilares do Direito Ambiental. A razão para a sua importância na perspectiva ecológica é bastante simples. O enfrentamento dos problemas ambientais demanda a atuação articulada e cooperativa de inúmeros atores públicos e privados, nos mais diferentes planos e instâncias políticas (local, regional, nacional, comunitária e internacional). Conforme destacam José Rubens Morato Leite e Patryck de A. Ayala, o princípio da cooperação postula uma política mínima de cooperação solidária entre os Estados em busca de combater efeitos devastadores da degradação ambiental, o que pressupõe ajuda, acordo, troca de informações e transigência no que toca a um objetivo macro de toda a

⁴⁶ Para conferir os projetos financiados pelo Fundo Clima, veja-se: <<https://www.gov.br/mma/pt-br/aceso-a-informacao/apoio-a-projetos/fundo-nacional-sobre-mudanca-do-clima/TodososprojetosFNMCPortalMMAFEV2021.pdf>>.

⁴⁷ Política Estadual de Mudanças Climáticas de São Paulo – Lei Estadual nº 13.798/2009, Política Estadual de Governança Climática de Rondônia – Lei Estadual nº 4.437/2018; Política Estadual de Mudanças Climáticas do Espírito Santo – Lei Estadual nº 9.531/2010; Política Estadual de Mudanças Climáticas do Pará – Lei Estadual nº 9.048/2020; Política Estadual de Enfrentamento às Mudanças Climáticas de Pernambuco – Lei nº 14.090/2010.

⁴⁸ Política Municipal de Mitigação dos Efeitos da Mudança Climática de Belo Horizonte – Lei Municipal nº 10.175/2011; Política Municipal de Combate ao Aquecimento Global e às Mudanças Climáticas de Manaus – Lei Municipal nº 254/2010; Política Municipal de Mudanças Climáticas de Palmas – Lei Municipal nº 1.182/2003; Política Municipal sobre Mudança do Clima e Desenvolvimento Sustentável do Rio de Janeiro – Lei Municipal nº 5.248/2011; Política Municipal da Mudança do Clima de São Paulo – Lei Municipal nº 14.933/2009.

coletividade, além de apontar para uma atmosfera política democrática entre os Estados, visando a um combate eficaz da crise ambiental global”.⁴⁹

Não bastasse a previsão constitucional quanto ao compartilhamento da competência em matéria ambiental, também a Lei Complementar nº 140/2011, ao regulamentar o exercício da competência constitucional comum relativa à proteção do meio ambiente, reitera por diversas vezes a absoluta necessidade de cooperação dos entes federativos na proteção do meio ambiente e prevê a constituição de **fundos públicos – como é o caso do Fundo Clima, ora debatido – como outros instrumentos econômicos de cooperação institucional** (art. 4º, IV).

Essencialmente, portanto, a presença de representantes dos Estados e Municípios no Comitê Gestor do Fundo Clima louvava o princípio federativo e a repartição constitucional de competências em matéria ambiental. A extinção desses assentos, ao contrário, viola, frontalmente, o princípio federativo, razão pela qual não pode ser admitida.

IV.3. RETROCESSO INSTITUCIONAL E VIOLAÇÃO AO DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO

As modificações que o Decreto Federal nº 10.143/2019 e a Portaria MMA nº 575/2020 promoveram na composição e no processo deliberativo do Comitê Gestor do Fundo Clima impediram a participação da sociedade civil e dos governos estaduais e municipais no colegiado, violando os preceitos fundamentais da democracia participativa e do princípio federativo.

Tais restrições também acarretam inegável prejuízo ambiental, na medida em que reduzem a pluralidade do órgão, com consequente empobrecimento do debate a partir do qual são definidos os projetos climáticos apoiados com os recursos do Fundo Clima. Efetivamente, **a nova organização do Comitê Gestor do Fundo Clima cria as condições para que o Poder Executivo Federal defina, sozinho, sob um verniz de**

⁴⁹ FENSTERSEIFER, Tiago; SARLET, Ingo Wolfgang. Direito Constitucional Ambiental: Constituição, Direitos Fundamentais e proteção do ambiente. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017, 5ª edição, p. 200/201.

legitimidade democrático absolutamente indevido, todos os aspectos da política climática brasileira, sem nem sequer submetê-la ao debate público que o obrigaria a uma motivação robusta, fática e cientificamente embasada das suas decisões com impactos sociais absolutamente relevantes.

A bem da verdade, a nova conformação do Comitê Gestor desvia o colegiado da capacidade de promover políticas climáticas bem-sucedidas. Tanto assim que em sua reunião ordinária realizada em 22/10/2020, o órgão já aprovou, sem estudo prévio de viabilidade técnica, a destinação da integralidade dos recursos disponíveis na modalidade de investimento não-reembolsável – um total de R\$ 6.207.228,00 (seis milhões, duzentos e sete mil, duzentos e vinte e oito reais – para o Projeto Lixão Zero Rondônia, que nem sequer tem afinidade material com o panorama de emissões de GEE no Brasil.

Com efeito, conforme se extrai dos dados atualizados do SEEG,⁵⁰ os principais setores emissores de gases de efeito estufa são o de mudança de uso da terra e florestas e de agropecuária, sendo que apenas 4% das emissões brasileiras de gases de efeito estufa decorreram do setor de resíduos. Quando se analisa, especificamente, o Estado de Rondônia, a esmagadora maioria das suas emissões, conforme relatório do SEEG⁵¹, é proveniente dos setores de mudança de uso da terra e agropecuária, não havendo qualquer justificativa para a aprovação e destinação de toda a verba do ano de 2020 a projeto que corresponde a uma parte ínfima das emissões de gases de efeito estufa.

Digno de nota, ainda, que o Comitê Gestor aprovou a substituição do governo de Rondônia – impedido de receber os recursos do Fundo, uma vez que já recebera recursos do Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA) – pelo Consórcio Intermunicipal da Região Centro Leste do Estado de Rondônia (CIMCERO) como executor do projeto Lixão Zero. Tal consórcio reúne diversos Municípios cujos prefeitos são investigados pela cobrança de propinas e outras ilegalidades no setor de resíduos

⁵⁰ Disponível em: <https://seeg-br.s3.amazonaws.com/Documentos%20Analiticos/SEEG_8/SEEG8_DOC_ANALITICO_SINTESE_1990-2019.pdf>.

⁵¹ P. 28. Disponível em: <https://seeg-br.s3.amazonaws.com/Documentos%20Analiticos/SEEG_8/SEEG8_DOC_ANALITICO_SINTESE_1990-2019.pdf>.

sólidos.⁵² Em que pese tenha havido algum questionamento por parte de alguns dos representantes do colegiado, a substituição foi defendida pelo Ministério do Meio Ambiente e aprovada pelas entidades do Poder Executivo Federal.

O que se verifica, portanto, é que não apenas o Decreto nº 10.143/2019 e a Portaria MMA nº 575/2020 promoveram mudanças incongruentes com a ordem constitucional na composição e forma de deliberação do Comitê Gestor do Fundo Clima, como que **tais mudanças já têm resultado em uma atuação discrepante do colegiado com as suas finalidades** (ações de adaptação às mudanças climáticas ou que evitem emissões de GEE), acarretando a violação do direito constitucionalmente assegurado ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e evidente retrocesso institucional e socioambiental.

A este respeito, é imprescindível que se tenha em vista que **o direito à estabilidade climática se configura como pressuposto lógico e jurídico do gozo do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado**,⁵³ assegurado no artigo 225 da Constituição Federal, bem como dos direitos à vida, à alimentação, à moradia, à cultura, ao trabalho, à saúde e, em última análise, à dignidade.

Com efeito, a estabilidade climática é o que assegura a manutenção da estabilidade dos ecossistemas e a preservação dos biomas brasileiros, da sua fauna e flora, pois dela dependem a disponibilidade de água para as presentes e futuras gerações, a fertilidade do solo, a prevenção de eventos climáticos extremos como as enchentes, secas, deslizamentos de encostas e morros, além do controle de processos desertificação e da preservação da rica biodiversidade abrigada nas florestas nacionais.

A atual situação climática, deve-se ressaltar, já se consolida como uma verdadeira emergência mundial, razão pela qual diversas medidas vêm sendo tomadas nas últimas décadas em prol da manutenção de uma estabilidade climática mínima em âmbito global. O Acordo de Paris é uma dessas medidas, que definiu o objetivo de frear o aumento da emissão de GEE e, conseqüentemente, o aumento da temperatura média global responsável pelo derretimento de geleiras, pelo aumento do nível do mar, pela

⁵² Sobre o tema, ver <https://www.oeco.org.br/reportagens/mma-omitiu-impedimento-de-rondonia-para-receber-dinheiro-do-fundo-clima/>

⁵³ STF, ADPF 101, Relatora Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, j. 24/06/2009, DJe 01/06/2012; STF, ARE 955846 AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma, j. 26/05/2017, DJe 06/06/2017; STF, ADI 3540 MC, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. 01/09/2005, DJ 03/02/2006.

ocorrência de eventos climáticos extremos e diversos outros que geram efeitos nefastos ao meio ambiente e prejudicam a sobrevivência humana, com implicações diretas na segurança alimentar, na disponibilidade de água e afins.

Em vista de tal panorama, não se pode negar que o direito ao clima estável se consagra como uma das diversas faces do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, devendo ser compreendido como um desdobramento direto do artigo 225 da Constituição Federal.

As políticas públicas climáticas, traduzidas em medidas de mitigação das emissões de GEE e de adaptação às mudanças do clima, são, portanto, mecanismos para assegurar a realização do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Contudo, como se viu, o Comitê Gestor do Fundo Clima, responsável pela definição e apoio a projetos climáticos prioritários, deixou de ter uma composição voltada à análise compartilhada e com base em dados científicos para a concessão de verbas e passou a ser composto quase que exclusivamente por representantes do governo federal e dos setores empresariais, que detêm interesses múltiplos, não focados na preservação ambiental.

Diante de tal perspectiva, o que se constata é o sucateamento de um órgão de estruturação do Estado de Direito Ambiental e a restrição da capacidade ativa de participação popular, concretizando verdadeiro retrocesso institucional e ambiental.

Não se ignora a manutenção de uma única cadeira a um representante do Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas (FBMC). Contudo, importante que se ressaltar que este representante tem suas posições frequentemente ignoradas em meio à absoluta dissonância dos demais membros do Comitê Gestor.

Foi exatamente o que ocorreu nas recentes reuniões do colegiado, realizadas no segundo semestre de 2020. A aprovação da destinação de verbas não reembolsáveis ao Projeto Lixão Zero Rondônia foi questionada pela representante do FBMC – cujo posicionamento contrário era embasado em motivos cientificamente relevantes e absolutamente centrais –, mas teve a sua posição vencida meramente consignada na ata. Essa mesma dinâmica também foi observada na 27^a Reunião Ordinária e na 4^a Reunião Extraordinária, ocasiões nas quais as propostas do FBMC foram prontamente descartadas pelo colegiado.

Além disso, não se pode ignorar que o FBMC é um órgão híbrido, contando com representantes do governo e da sociedade civil.⁵⁴ Ainda que se trate de um espaço importante e necessário de articulação e discussão democrática e altamente qualificada de questões relativas às mudanças climáticas, é preocupante que, na atual composição do Comitê Gestor, a única cadeira destinada com alguma participação da sociedade civil seja ocupada por uma entidade que não é totalmente desvinculada do governo.

A atual composição do Comitê afastou representantes com importante capacidade técnica para tratar com profundidade das temáticas relativas ao clima, consolidando a primazia dos interesses políticos e econômicos sobre o interesse público de combate às mudanças climáticas. Cuida-se, nesse particular, de inequívoco retrocesso institucional e socioambiental, o que é vedado pela ordem constitucional.

O princípio da vedação ao retrocesso tem como cerne o Estado Democrático de Direito (art. 1º, CF), a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF), a segurança jurídica (art. 5º, XXXVI, CF) e a cláusula pétrea que protege os direitos e garantias fundamentais (art. 60, §4º, IV, CF). Essa proteção busca preservar conquistas já concretizadas no âmbito dos direitos fundamentais e da dignidade humana, impondo-se não apenas ao legislador, mas também à Administração Pública:

uma garantia de proteção dos direitos fundamentais (e da própria dignidade da pessoa humana) contra a atuação do legislador, tanto no âmbito constitucional quanto – e de modo especial – infraconstitucional (quando estão em causa medidas legislativas que impliquem supressão ou restrição no plano das garantias e dos níveis de tutela dos direitos já existentes), mas também proteção em face da atuação da administração pública.⁵⁵

Assim, as estruturas estatais voltadas à proteção do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, tido como direito fundamental, devem ser preservadas à luz do princípio da vedação ao retrocesso:

“Na medida em que a proibição de retrocesso (socio)ambiental se coloca como “blindagem protetiva” em face da atuação dos poderes públicos, no âmbito das suas funções legislativa, administrativa e judiciária, pode-se conceber a sua incidência sobre a própria estrutura

⁵⁴ Mais detalhes em: <<https://forumclimabrasil.org/>>.

⁵⁵ FENSTERSEIFER, Tiago; SARLET, Ingo Wolfgang. Direito Constitucional Ambiental: Constituição, Direitos Fundamentais e proteção do ambiente. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017, 5ª edição, p. 302

administrativa e organizacional do Estado voltada à promoção de determinado direito fundamental. Com base em tal entendimento, determinado ato administrativo que culminasse por reduzir em demasia – portanto, de forma desproporcional – a estrutura administrativa hoje existente para a tutela ecológica (por exemplo, o enxugamento ou mesmo extinção do IBAMA sem a criação de órgão ambiental equivalente), impossibilitando a fiscalização e a adoção de políticas públicas ambientais de modo minimamente suficientes para salvaguardar tal direito fundamental, estaria por violar a proibição de retrocesso socioambiental (além da proibição de proteção insuficiente) e a medida administrativa em questão estaria eivada de inconstitucionalidade. Com tal cenário em mente, Gavião Filho aponta para a aplicação da proibição de retrocesso no âmbito da perspectiva organizacional e procedimental dos direitos fundamentais, o que impossibilitaria um “enxugamento” da estrutura administrativa posta hoje no Estado brasileiro para dar efetivação ao direito fundamental ao ambiente. Conforme afirma o autor, a estrutura administrativo-organizacional do Estado Constitucional Ambiental brasileiro está orientada no sentido da realização do direito fundamental ao ambiente, notadamente pela distribuição de sua atuação política e administrativa para as três entidades federativas com a fixação de um órgão nacional. Tal “organização”, que dá forma ao direito à organização, encontra-se protegida pela proibição de retrocesso, o que acarreta a impossibilidade de o Estado extinguir os órgãos ambientais, salvo criando outros com a mesma ou superior eficácia, já que a não consideração de tal situação pode implicar violação de posições jurídicas fundamentais em matéria ambiental, passível de correção pela via judicial por intermédio dos mecanismos disponíveis, tais como a ação popular, a ação civil pública, a ação direta de inconstitucionalidade, a ação de inconstitucionalidade por omissão e o mandado de segurança, dentre outros que poderiam ser colacionados”.⁵⁶

Com as mudanças recém-promovidas no Comitê Gestor do Fundo Clima, ainda que o órgão não tenha sido extinto, houve prejuízo às suas competências e atribuições. Na ausência de expertise do colegiado, aumentam as chances de destinação de verbas a projetos que não promovem de forma relevante medidas de mitigação e adaptação, distantes das finalidades institucionais do Fundo Clima, causando danos diretos à proteção ambiental constitucionalmente prevista e a diversos outros preceitos fundamentais, conforme já se demonstrou.

⁵⁶ FENSTERSEIFER, Tiago; SARLET, Ingo Wolfgang. Direito Constitucional Ambiental: Constituição, Direitos Fundamentais e proteção do ambiente. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017, 5ª edição, p. 314/315.

Ademais, a atual formação do Comitê Gestor impõe verdadeiro prejuízo à operacionalização do Fundo Clima e promove nítida proteção insuficiente, que também é vedada pela ordem constitucional ambiental inclusive no que diz respeito à atuação discricionária do Poder Executivo:

“Outro aspecto importante atrelado aos deveres de proteção ambiental do Estado diz respeito à limitação da discricionariedade estatal (legislativa, administrativa e judicial) deles decorrente. Os deveres de proteção ambiental conferidos ao Estado vinculam os poderes estatais ao ponto de limitar a sua liberdade de conformação na adoção de medidas atinentes à tutela do ambiente. A consagração constitucional da proteção ambiental como tarefa estatal, de acordo com o entendimento de Garcia, traduz a imposição de deveres de proteção ao Estado que lhe retiram a sua “capacidade de decidir sobre a oportunidade do agir”, obrigando-o também a uma adequação permanente das medidas às situações que carecem de proteção, bem como a uma especial de responsabilidade de coerência na autorregulação social. No caso especialmente do Poder Executivo, há uma clara limitação ao seu poder-dever de discricionariedade, de modo a restringir a sua margem de liberdade na escolha nas medidas protetivas do ambiente, sempre no intuito de garantir a maior eficácia possível e efetividade ao direito fundamental em questão. Na mesma vereda, Benjamin identifica a redução da discricionariedade da Administração Pública como benefício da “constitucionalização” da tutela ambiental, pois as normas constitucionais impõem e, portanto, vinculam a atuação administrativa no sentido de um permanente dever de levar em conta o meio ambiente e de, direta e positivamente, protegê-lo, bem como exigir o seu respeito pelos demais membros da comunidade estatal.

Em outras palavras, pode-se dizer que – na perspectiva dos deveres de proteção e do dever de proteção suficiente que lhes é correlato – tanto não há “margem” para o Estado “não atuar”, quanto não lhe é deferida a prerrogativa de “atuar de forma insuficiente” (tudo à luz do princípio da proibição da insuficiência de proteção ou de proteção deficiente, aqui vislumbrado, em especial, na sua conexão com as exigências da proporcionalidade) na proteção do meio ambiente, pois tal atitude estatal resultaria em prática inconstitucional”.⁵⁷

O que se conclui do exposto é que as modificações realizadas pelo Decreto nº 10.143/2019 e pela Portaria MMA nº 575/2020 não apenas promoveram nítido

⁵⁷ FENSTERSEIFER, Tiago; SARLET, Ingo Wolfgang. Direito Constitucional Ambiental: Constituição, Direitos Fundamentais e proteção do ambiente. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017, 5ª edição, p. 292/293.

retrocesso institucional, com evidente prejuízo à dimensão procedimental da democracia e do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, como, conseqüentemente, também têm o condão de causar retrocessos ambientais materiais, na medida em que os projetos financiados com os recursos do Fundo Clima podem não ter relação direta com a pauta climática.

Se, a curto prazo, as modificações no Comitê Gestor já têm gerado repercussões negativas à proteção climática e, portanto, do meio ambiente, tem-se no horizonte um cenário extremamente problemático e que tem potencial para descredibilizar ainda mais a política climática brasileira nacional e internacionalmente.

IV.4. INEFICIÊNCIA E FALTA DE TRANSPARÊNCIA: ROMPIMENTO COM O ARTIGO 37 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

As mudanças promovidas na composição e na forma de deliberação do Comitê Gestor do Fundo Clima pelo Decreto nº 10.143/2019 e pela Portaria MMA nº 575/2020 também consagram verdadeiro rompimento com o regime jurídico administrativo constitucional, ao reduzir a eficiência da Administração Pública no desenho de políticas climáticas e reduzir a transparência e a publicidade do seu processo deliberativo, a acarretar ofensa ao artigo 37, *caput*, da Constituição Federal.

Destaque-se que, além da alteração da composição do órgão para torná-lo menos representativo e menos plural, houve outras alterações relevantes no processo deliberativo que também o tornaram menos eficiente.

Nessa toada, a frequência das reuniões também foi reduzida – se antes ocorriam a cada quatro meses, passaram a ocorrer a cada seis meses. Além disso, foi alterado o quórum de aprovação das matérias pelo Comitê Gestor – se antes as deliberações eram tomadas por maioria absoluta, elas passaram a ser tomadas por maioria simples e, em caso de empate, passou a competir ao Presidente do Comitê, na pessoa do representante do Ministério do Meio Ambiente, o direito ao voto de qualidade. Tudo de modo a facilitar a aprovação das propostas do Poder Executivo Federal pelo Comitê Gestor do Fundo Clima sem aprofundamento técnico ou crítico das suas posições e preferências.

Essa situação certamente **amplia os riscos de que as decisões do Comitê Gestor venham a ser questionadas judicialmente**, seja em razão de desrespeito ao procedimento deliberativo, seja em razão de eventual desvio dos investimentos aprovados da finalidade precípua do Fundo Clima, que diz respeito às prioridades já estabelecidas pelo Estado brasileiro nas suas NDCs e na PNMC.

A consequência inevitável da redução da pluralidade e da representatividade do Comitê Gestor do Fundo Clima é, portanto, uma redução da eficiência do Poder Público no desenho e implementação da sua política climática, em frontal violação ao artigo 37, *caput* da Constituição Federal.

Deve-se ressaltar que o **princípio da eficiência não se resume à realização de atividades de forma célere pela Administração Pública**, devendo ser interpretado, na realidade, como um dever de boa administração. Nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello:

“A Constituição se refere, no art. 37, ao princípio da eficiência. Advirta-se que tal princípio não pode ser concebido (entre nós nunca é demais fazer ressalvas óbvias) senão na intimidade do princípio da legalidade, pois jamais uma suposta busca de eficiência justificaria a postergação daquele que é o dever administrativo por excelência. O fato é que o princípio da eficiência não parece ser mais do que uma faceta de um princípio mais amplo já superiormente tratado, de há muito, no Direito italiano: o princípio da “boa administração”. Este último significa, como resulta das lições de Guido Falzone, em desenvolver uma atividade administrativa “do modo mais congruente, mais oportuno e mais adequado aos fins a serem alcançados, graças à escolha dos meios e da ocasião de utilizá-los, concebíveis como os mais idôneos para tanto”. Tal dever, como assinala Falzone, “não se opõe simplesmente como um dever ético ou como mera aspiração deontológica, senão como um dever atual e estritamente jurídico”. Em obra monográfica invocando lições do citado autor, assinalamos este caráter e averbamos que, nas hipóteses em que há discricionariedade administrativa, “a norma só quer a solução excelente”. Juarez Freitas, em oportuno e atraente estudo – no qual pela primeira vez entre nós é dedicada toda uma monografia ao exame da discricionariedade em face do direito à boa administração –, com precisão irretocável, afirmou o caráter vinculante do direito fundamental à boa administração”.⁵⁸

⁵⁸ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, 30ª edição, p. 125/126.

Ao alterar a composição e a forma de deliberação do Comitê Gestor do Fundo Clima a ponto de praticamente silenciar o debate interno e desviá-lo de suas finalidades institucionais, ampliando o risco de questionamentos judiciais das suas decisões, o Decreto nº 10.143/2019 e a Portaria MMA nº 575/2020 violam o princípio da eficiência e da boa administração em matéria ambiental e climática.

Ora, é dever da Administração Pública respeitar e preservar a ordem constitucional vigente, o que inclui o direito constitucional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, que vincula a atuação Poder Público, apresentando-se como verdadeiro limite ao seu agir. A atuação insuficiente ou ineficiente do Poder Público em matéria climática, ressalte-se, não se limita à má administração, mas acarreta violação de direitos fundamentais essenciais à sobrevivência e ao bem-estar humanos, o que não se pode admitir.

Na elaboração de uma política climática compatível com o atual contexto internacional e com o panorama normativo vigente, não há lugar para que interesses políticos ou econômicos marcados pelo imediatismo se sobreponham ao interesse público. A política climática deve, assim, estar orientada pelo interesse público e pela realidade científica, com vistas ao atingimento das metas assumidas e prioridades estabelecidas de redução de emissões de GEE, de implementação de políticas públicas que assegurem a adaptação da sociedade brasileira às mudanças climáticas ao prevenir desastres decorrentes de eventos climáticos extremos e de transição para uma economia de baixo carbono.

A fixação de prioridades incompatíveis com os compromissos anteriormente assumidos nacional e internacionalmente e desvinculadas da realidade por meio da edição de atos infralegais rompe claramente com a ordem constitucional ao desviar a instituição da sua finalidade e impedir que as políticas públicas dela emanadas sejam efetivas.

A este respeito, ressalte-se que o *caput* e incisos do artigo 7º do Decreto nº 9.578/2018, que tratam das atividades às quais podem ser destinados os recursos do Fundo Clima, limitam-se a reproduzir o parágrafo 4º do artigo 5º da Lei nº 12.114/2009, que instituiu o Fundo Clima. Contudo, o parágrafo único do artigo 7º, adicionado ao Decreto nº 9.875/2018 pelo Decreto nº 10.143/2019, cria uma lista de prioridades que

não encontra qualquer respaldo seja na lei que, em tese, deveria regulamentar, seja na realidade fática e no panorama climático enfrentado pelo Brasil.

A bem da verdade, essa eleição de novas prioridades para a política climática via decreto consiste em usurpação da competência do legislador, absolutamente inconstitucional, em franca contrariedade ao princípio da separação de poderes, resguardada pelo artigo 2º da Constituição Federal. Ademais, não se pode olvidar que o próprio conteúdo do parágrafo em questão desrespeita frontalmente o artigo 225 da Constituição Federal, considerando-se a sua absoluta negação da situação fática existente.

Outra importante alteração promovida pela Portaria MMA nº 575/2020 diz respeito à **redução da transparência do processo deliberativo do Comitê Gestor do Fundo Clima**. Com efeito, antes, as reuniões do órgão eram necessariamente gravadas ou estenotipadas e as atas, contendo um resumo das discussões das reuniões, eram publicadas pela Secretaria Executiva para amplo acesso público, em tempo hábil para orientar a reunião seguinte (art. 6º, §5º da Portaria MMA nº 261/2011). Hoje, as reuniões podem ser gravadas pelo Ministério do Meio Ambiente, apenas para fins de registro e documentação, sendo assegurado acesso apenas aos membros do colegiado (art. 8º, §7º da Portaria MMA nº 575/2020).

Ademais, antes era facultada a presença, nas reuniões do Comitê Gestor de observadores e assessores dos membros do colegiado, sem direito a voz e nem a voto. Qualquer cidadão poderia, portanto, solicitar ao presidente do Comitê para assistir às reuniões, desde que o número de participantes externos fosse compatível com a infraestrutura física disponível. Apenas excepcionalmente a deliberação poderia ocorrer em caráter reservado, desde que houvesse deliberação do colegiado a partir de solicitação motivada de um dos seus membros. A disposição, no entanto, foi revogada, reduzindo sobremaneira a transparência do processo deliberativo do Comitê Gestor.

Dessa forma, a Portaria MMA nº 575/2020 **atenta diretamente contra o princípio da publicidade, em especial quanto à necessidade de transparência para o controle social** – em concordância, inclusive, com a previsão constitucional de responsabilidade da coletividade na proteção do meio ambiente. Trata-se de perspectiva ressaltada pela doutrina como central na análise do princípio constitucional:

“Para que o ideal republicano e a cidadania se concretizem no sistema político-jurídico, é imprescindível que o Poder Público atue de maneira transparente, pública. Apenas com a visibilidade do agir estatal é possível haver controle sobre o exercício do poder, com vigilância e participação. A transparência “é a qualificação da participação cidadã e da concepção emancipada do destinatário das promessas constitucionais (agora sujeito) que permite traçar as bases do projeto republicano, democrático e igualitário”. Aliada à transparência e ao controle, a accountability – compreendida como o “conjunto de processos, procedimentos e valores atrelado a um ideal de responsabilização e de controle dos governos, que se realiza nas condições de regimes políticos democráticos” – é viabilizada pela concretização do princípio da publicidade.

A mobilização da cidadania para o controle cotidiano do exercício do poder por meio da accountability vertical é o grande desafio. Para além disso, a publicidade também permite a realização adequada da accountability horizontal, praticada pelos órgãos públicos e instituições.

[...]

Considerado com essa extensão, o princípio da publicidade é um dos pilares do Direito Público brasileiro, essencial para o controle dos poderes públicos, para o exercício da cidadania e para uma gestão republicana. Só com a plena concretização do princípio é possível verificar a existência de uma finalidade pública na ação estatal”.⁵⁹

O afastamento de tais mecanismos de acesso público às deliberações do Comitê Gestor do Fundo Clima contrariam toda a sistemática constitucional de publicidade e de democracia participativa.

Em suma, imperioso que se reconheça que a edição do Decreto nº 10.143/2019 e da Portaria MMA nº 575/2020 se deu em dissonância com o regime jurídico-administrativo vigente, em especial em vista dos princípios da eficiência e da publicidade.

⁵⁹ SALGADO, Eneida Desiree. Princípio da publicidade. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/37/edicao-1/principio-da-publicidade>

IV.5. POSSIBILIDADE DE ANÁLISE DA MATÉRIA PELO PODER JUDICIÁRIO

Por fim, necessário ressaltar a possibilidade de análise, pelo Poder Judiciário, da matéria ora submetida à sua apreciação. Com efeito, a doutrina da separação dos poderes é frequentemente utilizada como linha de defesa, a fim de sustentar que o Poder Judiciário não poderia determinar ao Poder Executivo a implementação e execução de políticas climáticas.⁶⁰ Esta posição, entretanto, vem sendo reiterada e crescentemente rejeitada – com razão.

É que determinar se uma ação do governo federal viola direitos constitucionais é prática padrão do Poder Judiciário. Por este motivo, há exemplos abundantes de casos climáticos baseados em direitos fundamentais nos quais, porque não se pode subtrair violações a direitos da apreciação do Judiciário, a defesa da separação de poderes não prosperou, por exemplo *Leghari v. Federation of Pakistan*, *In re Court on its own motion v. State of Himachal Pradesh and others* e *Gbemre v. Shell Petroleum Development Company of Nigeria Ltd.*

Ademais, é importante destacar que as **decisões judiciais em casos envolvendo questões climáticas via de regra deixam aos poderes políticos uma margem de manobra suficiente para a formulação de políticas. Efetivamente, decidir o caso não exige que o Judiciário determine politicamente o “melhor” nível de emissões ou como alcançá-lo.** Nas palavras da Suprema Corte holandesa,⁶¹

“O pedido formulado pela Urgenda não implica uma ordem para que o Estado tome certas medidas legislativas ou políticas. Se a reclamação for concedida, **o Estado manterá integralmente o seu**

⁶⁰ A defesa em casos climáticos baseada na separação de poderes notabilizou-se, nos Estados Unidos, por uma emanção específica, a *political question doctrine*, estabelecida em 1962 no caso *Baker v. Carr*. Embora pouco usada desde então – a ponto de a Suprema Corte estadunidense sequer a ter aplicado ao altamente político caso *Bush v. Gore* –, a doutrina foi reavivada como defesa em casos climáticos.

⁶¹ No original: “The reduction order sought by Urgenda does not constitute an order to the State to take certain legislative or policy-making measures. If the claim is allowed, the State will retain full discretion, which is pre-eminently vested in it, to determine how to comply with that order. (...)”

In a general sense, the aspects that relate to the trias politica do not preclude allowing the order being sought. The restraint which the court should exercise does not result in a further limitation than that ensuing from the State’s aforementioned discretionary power”. Disponível em: <http://blogs2.law.columbia.edu/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2020/20200113_2015-HAZA-C0900456689_judgment.pdf>.

poder discricionário para definir os meios pelos quais irá buscar cumprir essa ordem judicial. (...)

De modo geral, os aspectos que dizem respeito à tripartição de poderes não impedem a concessão judicial desse tipo de pedido. A contenção que o tribunal deve exercitar não acarreta outra limitação senão aquela que decorre da garantia de poder discricionário do Estado” (tradução livre – grifamos).

Também da jurisprudência estadunidense, especialmente do voto divergente prolatado pela Juíza Staton no emblemático caso *Juliana v. United States*,⁶² é possível colher importante lição quanto aos limites e à adequada aplicação da doutrina da separação dos poderes:

“O voto majoritário lamenta não invadir a competência dos poderes políticos, (...) mas parece pronto a se refrear mesmo se esses poderes estejam em vias de empurrar a Nação de um penhasco. Essa **deferência à omissão promove a separação de poderes em detrimento de nosso mandato constitucional compensatório, de intervir nos casos em que os entes políticos contrariem os nossos princípios fundamentais.**

Nosso sistema tripartido de governo é frequente e apropriadamente descrito como um sistema de "freios e contrapesos". A jurisdição constitucional preserva o equilíbrio entre os poderes ao manter separadas questões de gestão administrativa e aquelas envolvendo direitos legais específicos. Mas **o controle de constitucionalidade obriga os tribunais a desenhar e determinar a implementação de soluções para resolver violações a direitos**, mesmo quando – como frequentemente acontece – isso exige que instruamos os outros poderes acerca das limitações constitucionais de seu próprio poder. Na verdade, às vezes “os papéis [judicial e de administração] coincidem brevemente e parcialmente quando um tribunal, ao conceder um pedido contra a violação de um direito, (...) ordena a alteração de uma instituição ou de um procedimento que acarreta ofensa a direitos”(...) ‘O devido respeito à natureza complexa de nossa estrutura constitucional não determina que o Poder Judiciário se apequene diante de um confronto com os outros dois Poderes, nem que aceite de forma hospitaleira julgar casos constitucionais nos quais não se verifica efetiva violação de direitos’. Em minha opinião, este Tribunal deve enfrentar e reconciliar esta tensão antes de se julgar impedido para decidir este caso. E a nossa história e a aplicação fiel dos nossos

⁶² *Juliana v. United States*. Disponível em: <http://blogs2.law.columbia.edu/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2020/20200113_2015-HAZA-C0900456689_judgment.pdf>

precedentes revela que deixar de fazer isso conduz ao resultado errado”⁶³ (tradução livre – grifamos).

A decisão fundamenta-se, como se vê, na noção de que a *political question doctrine*, segundo a qual não cabe aos tribunais se imiscuir em questões tipicamente políticas, não é incompatível com a *judicial review doctrine*, segundo a qual as ações do Executivo e do Legislativo estão sujeitas à revisão e à possível invalidação pelo Judiciário. E, nesse aspecto, o sistema estadunidense aproxima-se do brasileiro.

A questão foi exemplarmente abordada pelo Ministro Luís Roberto Barroso,⁶⁴ em artigo no qual esclarece que o atual incremento na judicialização de questões constitucionais no Brasil decorre do exercício de constitucionalização abrangente levado a cabo pela Constituição de 1988 e do sistema de controle de constitucionalidade, que conjuga o modelo estadunidense de controle incidental e difuso com o modelo europeu de controle abstrato e concentrado pela via da ação direta, o que não implica qualquer incompatibilidade com a separação de poderes:

“Nessa linha, cabe reavivar que o juiz: (i) só deve agir em nome da Constituição e das leis, e não por vontade política própria; (ii) deve ser deferente para com as decisões razoáveis tomadas pelo legislador, respeitando a presunção de validade das leis; (iii) não deve perder de vista que, embora não eleito, o poder que exerce é representativo (i.e,

⁶³ No original: “The majority laments that it cannot step into the shoes of the political branches, see Maj. Op. at 32, but appears ready to yield even if those branches walk the Nation over a cliff. **This deference-to-a-fault promotes separation of powers to the detriment of our countervailing constitutional mandate to intervene where the political branches run afoul of our foundational principles.** Our tripartite system of government is often and aptly described as one of “checks and balances.” The doctrine of standing preserves *balance* among the branches by keeping separate questions of general governance and those of specific legal entitlement. But the doctrine of judicial review compels federal courts to fashion and effectuate relief to right legal wrongs, even when—as frequently happens—it requires that we instruct the other branches as to the constitutional limitations on their power. Indeed, sometimes “the [judicial and governance] roles briefly and partially coincide when a court, in granting relief against actual harm that has been suffered, . . . orders the alteration of an institutional organization or procedure that causes the harm.” *Lewis*, 518 U.S. at 350; cf. *Valley Forge Christian Coll. v. Ams. United for Separation of Church & State, Inc.*, 454 U.S. 464, 474 (1982) (“Proper regard for the complex nature of our constitutional structure requires neither that the Judicial Branch shrink from a confrontation with the other two coequal branches of the Federal Government, nor that it hospitably accept for adjudication claims of constitutional violation by other branches of government where the claimant has not suffered cognizable injury.”). In my view, this Court must confront and reconcile this tension before deciding that thorny questions of standing preclude review in this case. And faithful application of our history and precedents reveals that a failure to do so leads to the wrong result”.

Caso 18-36082, 01/17/2020, ID: 11565804, DktEntry: 153-1, p. 49. Disponível em: <http://blogs2.law.columbia.edu/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/case-documents/2020/20200117_docket-18-36082_opinion.pdf>.

⁶⁴ BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. *Suffragium* - Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará, Fortaleza, v. 5, n. 8, p. 11-22, jan./dez. 2009.

emana do povo e em seu nome deve ser exercido), razão pela qual sua atuação deve estar em sintonia com o sentimento social, na medida do possível. Aqui, porém, há uma sutileza: juízes não podem ser populistas e, em certos casos, terão de atuar de modo contramajoritário. **A conservação e a promoção dos direitos fundamentais, mesmo contra a vontade das maiorias políticas, é uma condição de funcionamento do constitucionalismo democrático. Logo, a intervenção do Judiciário, nesses casos, sanando uma omissão legislativa ou invalidando uma lei inconstitucional, dá-se a favor e não contra a democracia**⁶⁵ – grifamos.

Afirma, ainda:

“Não se pode imputar aos Ministros do STF a ambição ou a pretensão, em face dos precedentes referidos, de criar um modelo juriscêntrico, de hegemonia judicial. A judicialização, que de fato existe, não decorreu de uma opção ideológica, filosófica ou metodológica da Corte. Limitou-se ela a cumprir, de modo estrito, o seu papel constitucional, em conformidade com o desenho institucional vigente. Pessoalmente, acho que o modelo tem nos servido bem (...).

Por exemplo: **se a Constituição assegura o direito de acesso ao ensino fundamental ou ao meio-ambiente equilibrado, é possível judicializar a exigência desses dois direitos, levando ao Judiciário o debate sobre ações concretas ou políticas públicas praticadas nessas duas áreas**⁶⁶ – grifamos.

A presente ADPF é precisamente isto: a judicialização de medidas concretas que deformam os fóruns de discussão e definição da política climática e, assim, afetam diretamente o direito ao meio ambiente equilibrado, previsto no art. 225 da Constituição Federal, com impactos em uma série de outros direitos fundamentais como a vida, a saúde, a alimentação, a cultura, a moradia e a própria dignidade da pessoa humana.

Ainda que o Poder Executivo detenha a competência constitucional para a edição de atos infralegais para regulamentar e disciplinar a composição e a forma de deliberação do Comitê Gestor do Fundo Clima, não se trata de uma competência absoluta, sendo essencial o seu alinhamento com toda a ordem constitucional. No caso em análise, conforme amplamente abordado, os atos normativos discutidos transbordaram esse espaço de discricionariedade e violaram, frontalmente, uma série de

⁶⁵ Ibid., p. 19.

⁶⁶ Ibid., p. 12-14.

preceitos fundamentais, estando sujeitos, portanto, ao controle judicial, conforme compreensão já consolidada por este E. Supremo Tribunal Federal:

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ADMINISTRATIVO. CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA DE PROFESSORES. EXISTÊNCIA DE CANDIDATOS APROVADOS EM CONCURSO PÚBLICO DE PROVIMENTO EFETIVO. ILEGALIDADE. LEI ESTADUAL 6.915/2007. EXAME DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO. SÚMULA 279 DESTA CORTE. ANÁLISE DE LEGISLAÇÃO LOCAL. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 280 DO STF. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO. POSSIBILIDADE DE CONTROLE JUDICIAL DOS ATOS ADMINISTRATIVOS DISCRICIONÁRIOS ABUSIVOS E ILEGAIS. AGRAVO IMPROVIDO. I - Inviável o recurso extraordinário quando sua apreciação demanda o reexame do conjunto fático-probatório constante dos autos, bem como da legislação infraconstitucional local aplicável à espécie. Incidência das Súmulas 279 e 280 do STF. Precedentes. II - Esta Corte possui entendimento no sentido de que o exame pelo Poder Judiciário do ato administrativo tido por ilegal ou abusivo não viola o princípio da separação dos poderes. Precedentes. III - Agravo regimental improvido.

(RE 654170 AgR, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Segunda Turma, julgado em 19/03/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-068 DIVULG 12-04-2013 PUBLIC 15-04-2013)

Sobre o tema, importa trazer, novamente, a lição de Celso Antônio Bandeira de Mello:

A lei, então, vaza sempre, nas palavras de que se vale, o intento inequívoco de demarcar situações propiciatórias de certos comportamentos e identificar objetivos a serem implementados. E esta, aliás, sua razão de existir. Salvo disparatando, não há fugir, pois, à conclusão de que ao Judiciário assiste não só o direito mas o indeclinável dever de se debruçar sobre o ato administrativo, praticado sob título de exercício discricionário, a fim de verificar se se manteve ou não fiel aos desiderata da lei; se guardou afinamento com a significação possível dos conceitos expressados à guisa de pressuposto ou de finalidade da norma ou se lhes atribuiu inteligência abusiva.

Contestar esta assertiva equivaleria a admitir que a própria razão de ser da lei pode ser desconhecida e aniquilada sem remédio. A ausência de um contraste possível seria o mesmo que a ilimitação do poder administrativo, ideia contraposta ao princípio da legalidade, viga-

mestra do Direito Constitucional moderno e verdadeira raiz do Direito Administrativo.⁶⁷

Não há que se falar, portanto, em impossibilidade de atuação do Poder Judiciário para reconhecer as inconstitucionalidades ora apontadas e assegurar que sejam cessados os efeitos deletérios decorrentes da edição do Decreto nº 10.143/2019 e da Portaria MMA nº 575/2020.

Ao julgar procedente a presente demanda, o Supremo Tribunal Federal tem a possibilidade de contribuir para que o país retome, ainda que parcialmente, o cumprimento de seus compromissos climáticos, promovendo o progresso do Direito do Clima e posicionando-se de maneira efetiva para solucionar uma das grandes questões constitucionais do século XXI.

V. DA MEDIDA LIMINAR

Vislumbra-se, no caso em análise, a presença do requisito necessário à concessão de medida liminar, qual seja o perigo de grave lesão.

Conforme amplamente aduzido, as modificações realizadas pelo Decreto nº 10.143/2019 e pela Portaria MMA nº 575/2020 causaram enorme impacto na composição e no processo deliberativo do Comitê Gestor e, conseqüentemente, na sua capacidade de concretamente atingir as suas finalidades institucionais. O Comitê, na sua atual composição, já aprovou destinação inadequada de verbas em 2020, conforme demonstrado, e pode continuar a atuar de forma discrepante com as suas finalidades, caso sejam mantidas as alterações ora questionadas.

Ressalte-se que a 29ª Reunião Ordinária do colegiado deverá ser realizada no primeiro semestre de 2021, provavelmente no fim do mês de março. Essa nova reunião deverá definir a distribuição dos recursos referentes ao ano de 2021, com aprovação do Plano Anual de Aplicação de Recursos. Caso mantida a vigência dos atos normativos ora impugnados, tais definições serão traçadas sem a adequada transparência e a partir de uma composição que desrespeita frontalmente a Constituição Federal, ao

⁶⁷ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, 30ª edição, p. 990/991.

impedir que a sociedade civil e os demais entes federativos possam participar de forma efetiva dos debates do Comitê Gestor do Fundo Clima.

Todo esse panorama tende a fazer com que os projetos apoiados pelos recursos do Fundo Clima reflitam apenas e tão somente a posição do Poder Executivo Federal, que vem explicitamente defendendo uma agenda voltada ao encerramento de lixões que, nada obstante seja uma pauta socioambiental relevante, não está devidamente alinhada à questão climática, na medida em que não guarda relação próxima com a realidade das emissões e das metas de redução de emissões de GEE brasileiras. A aprovação de projetos subsidiados com recursos do Fundo Clima, e que não tenham o condão de efetivamente contribuir com a mitigação e com a adaptação às mudanças climáticas, certamente não pode ser admitida.

Verifica-se, assim, risco real e iminente de que o Plano Anual de Aplicação de Recursos de 2021 venha a ser definido por um Comitê Gestor cuja composição e cujo processo deliberativo desrespeitam o princípio da participação popular direta, o princípio federativo, o princípio da proibição do retrocesso institucional, o direito à igualdade, o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e os princípios da transparência e da eficiência da Administração Pública.

Diante do verdadeiro perigo de grave lesão, justifica-se a concessão de medida liminar pelo relator, a ser referendada posteriormente pelo Tribunal Pleno, para o fim de suspender o Decreto nº 10.143/2019 e a Portaria MMA nº 575/2020, nos termos do artigo 5º, *caput* e §1º da Lei nº 9.882/1999.

Este E. Supremo Tribunal Federal, aliás, já decidiu recentemente pela necessidade de concessão de medida cautelar em sede de controle concentrado de constitucionalidade quando se debate matéria relacionada à proteção do meio ambiente e da vida, em vista da aplicação dos princípios da precaução e da prevenção:

"Direito administrativo. Ações Diretas de Inconstitucionalidade. Responsabilidade civil e administrativa de Agentes Públicos. Atos relacionados à pandemia de COVID-19. Medida Provisória nº 966/2020. Deferimento parcial da cautelar. 1. Ações diretas de inconstitucionalidade que questionam a limitação da responsabilidade civil e administrativa dos agentes públicos às hipóteses de “erro grosseiro” e de “dolo”, com base no art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e na Medida Provisória nº 966/2020. Alegação de violação aos arts. 37, §§ 4º, 5º e 6º da Constituição, ao

princípio republicano e ao princípio da probidade e da eficiência administrativa. Exame, em sede cautelar, limitado à MP 966/2020, em relação à qual, efetivamente, se configura o perigo na demora, diante do contexto da pandemia. 2. **Decisões administrativas relacionadas à proteção à vida, à saúde e ao meio ambiente devem observar standards, normas e critérios científicos e técnicos**, tal como estabelecidos por organizações e entidades internacional e nacionalmente reconhecidas. Precedentes: ADI 4066, Rel. Min. Rosa Weber, j. 24.08.2017; e RE 627189, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 08.06.2016. (...) **Tais decisões administrativas sujeitam-se, ainda, aos princípios constitucionais da precaução e da prevenção**, que impõem juízo de proporcionalidade e a não adoção, a priori, de medidas ou protocolos a respeito dos quais haja dúvida sobre impactos adversos a tais bens jurídicos. Nesse sentido: ADI 5592, Rel. p/ acórdão Min. Edson Fachin, j. 11.02.2019; RE 627189, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 08.06.2016." (STF, ADI 6425 MC, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. 21/05/2020, DJe13/11/2020)

Assim, em vista da proximidade da 29ª Reunião Ordinária do Comitê Gestor, que deverá ocorrer no fim do mês de março, requer sejam suspensas as reuniões do Comitê Gestor na sua atual conformação ou, caso se realizem, sejam suspensas as suas decisões.

De outro lado, a fim de que não haja nova paralisação do Fundo Clima, requer também que haja a determinação da nomeação do Comitê Gestor nos moldes da redação original do Decreto nº 9.578/2018 até o julgamento final da presente demanda.

VI. PEDIDOS

Ante o exposto, requer-se:

- a) Inicialmente, a distribuição do feito por dependência à ADPF 708, tendo em vista o risco de prolação de decisões contraditórias sobre o tema e em atenção à economia processual;
- b) A concessão, por decisão monocrática e imediata, mesmo sem a intimação dos interessados, de medida cautelar para a suspensão da eficácia das normas impugnadas;
- c) A citação da Advocacia-Geral da União, nos termos do art. 103, § 3º da Constituição;

- d) O envio dos autos para manifestação da Procuradoria-Geral da República; e
- e) A procedência do pedido, para declarar a inconstitucionalidade do Decreto Federal nº 10.143/2019 e da Portaria MMA nº 575/2020, por lesão aos preceitos fundamentais expostos acima.

São Paulo, 19 de março de 2020

VIVIAN M. FERREIRA

OAB/SP nº 313.405