

O ACORDO DE PARIS COMO UM TRATADO AMBIENTAL E ESPÉCIE DO GÊNERO “TRATADO DE DIREITOS HUMANOS”

Aluna: Ana Paula Oliveira Penna Ricci
Orientadora: Danielle de Andrade Moreira

1. Introdução

As atividades humanas nem sempre deixaram rastros tão marcantes. Durante grande parte de nossa história enquanto espécie, passamos completamente despercebidos – pelo menos em escala planetária. Convivíamos e coexistíamos em relativa harmonia e equilíbrio com múltiplas espécies, embora certamente não seja recente nossa prática de completo extermínio e dizimação¹. Dos 4,5 bilhões de anos da história natural do Planeta Terra, fazemos parte de tão somente 200 mil. Há 125 mil anos, aprendemos a manejar o fogo e apenas 10 mil anos atrás iniciamos a prática da agricultura. Então, surpreendentemente, numa velocidade inimaginável e num curto espaço de tempo, fomos “de caçadores e coletores a uma força geofísica global²”[1].

Atualmente, não é mais um questionamento se modificamos o meio ambiente. Sabemos que sim. Também não há margem para dúvidas acerca do esgotamento e degradação dos recursos naturais ou de quem é a responsabilidade. Vivemos e cada vez mais viveremos experiências que nos alertam sobre como nossa relação com a natureza precisa mudar.

Buscando assegurar nossa sobrevivência e “o progresso” de nossa civilização, o *Homo sapiens* de forma muito significativa conseguiu estudar, compreender e replicar diversos fenômenos físicos e químicos da natureza, reproduzindo-os em larga escala “a nosso favor”.

¹ A espécie humana já impulsionou a extinção de múltiplas espécies de seres vivos. Podemos citar como exemplo a extinção: de todas as espécies de mamutes - gênero *Mammuthus* (muito embora o próprio aumento da temperatura, com o fim da Era do Gelo, também tenha tido parte na ocorrência dessa extinção), do pica-pau-bico-de-marfim - espécie *Campephilus principalis*, do lobo-da-tasmânia – espécie *Thylacinus cynocephalus*, dentre muitos outros. Além de uma imensa lista de espécies em extinção, ao ponto que cientistas afirmam que vivemos uma sexta extinção em massa.

Disponível em: https://www.worldwildlife.org/species/directory?direction=desc&sort=extinction_status e <https://www.worldwildlife.org/stories/what-is-the-sixth-mass-extinction-and-what-can-we-do-about-it> Acesso em: 29 ago 2023.

² O trecho citado reproduz *ipsis literis* o subtítulo de um artigo produzido por alguns dos mais renomados cientistas estudiosos do Sistema Global Planetário, dentre os quais o químico atmosférico e Prêmio Nobel, Paul Crutzen, a quem se atribui os primeiros estudos referentes ao Antropoceno: STEFFEN, Will *et al.* **The Anthropocene: From Global Change to Planetary Stewardship**. *Ambio (Royal Swedish Academy of Sciences)*, v. 40, n. 7, p. 741, nov. 2011. *Apud* SARLET, Ingo e FENSTERSEIFER, Thiago. **Curso de Direito Ambiental**. Rio de Janeiro, 2022, p. 2.

Desenvolvemos técnicas agrícolas e industriais, máquinas e ideias – como a do próprio capital – que nos trouxeram ao hoje. Não obstante, essas mudanças, mais rápidas que nosso próprio entendimento sobre seus efeitos, não trouxeram apenas melhores condições de vida; foram acompanhadas pelo aumento populacional³, por grandes desigualdades econômicas e injustiças sociais⁴ – pela ganância dos fortes e consequente subjugação dos mais fracos –, assim como, alterações significativas e danos ao meio ambiente.

A magnitude da intervenção humana no meio ambiente fez com que alguns cientistas⁵ entendessem que a espécie humana provocou uma transição na Época Geológica em que vivemos. Para os defensores dessa tese – minoritária – teríamos saído da Época do Holoceno para a Época Geológica do Antropoceno. Como muito bem explicam Thiago Fensterseifer e Ingo Wolfgang Sarlet sobre essa nova Época:

O nome “Antropoceno”, como pode se presumir, é atribuído em razão do comportamento de uma única espécie (o “ser humano”), notadamente como decorrência da intervenção no Sistema do Planeta Terra (*Earth System*). Não se trata, portanto, de uma homenagem “positiva”, como reconhecimento da sua virtude e harmonia na sua relação com as demais formas de vida e o sistema planetário como um todo (*Gaia*), mas justamente o contrário disso. Não por outra razão, Edward O. Wilson prefere atribuir a nomenclatura *Eremoceno* ou *Era da Solidão* (*Age of Loneliness*) para definir a atual época geológica, conceituando-o, basicamente, como a “era das pessoas, nossas plantas e animais domesticados, bem como das nossas plantações agrícolas em todo o mundo até onde os olhos não podem ver.” A Era da Solidão representa, em outras palavras, a progressiva “solidão” da espécie humana decorrente da dizimação da vida selvagem e da biodiversidade no Planeta Terra provocada pelo *Homo sapiens* rumo à sexta extinção em massa de espécies em pleno curso na atualidade⁶.

Atividades humanas como a queima de combustíveis fósseis, o desflorestamento e a agropecuária intensiva vêm provocando o aumento excessivo da liberação de moléculas de gases de efeito estufa⁷, resultando em um contínuo aumento da média da temperatura global.

³ De acordo com dados do *Department of Economic and Social Affairs* (DESA), *Population Division*, das Nações Unidas em sua *World Population Prospects 2022*: passamos de 1 bilhão de pessoas habitando o Planeta em 1804 a mais de 8 bilhões em 2022. Destaca-se o intervalo de 1950 a 1999, período da “Grande Aceleração”, em que a população passou de 2,5 bilhões a 6 bilhões, crescendo mais que o dobro do que, no mesmo intervalo aproximado de tempo, havia ocorrido entre 1927 a 1950. Disponível em: <https://population.un.org/wpp/Graphs/DemographicProfiles/Line/900> Acesso em: 30 ago 2023.

⁴ A Revolução Industrial, por exemplo, ao mesmo tempo que trouxe múltiplas descobertas e avanços técnicos e científicos, foi acompanhada de um processo de exploração da mão de obra de homens, mulheres e crianças - que trabalhavam por horas extensas, manuseando muitas vezes equipamentos perigosos e tóxicos - e que viviam em cidades superlotadas, com péssimas condições de higiene e moradia. Iniciou-se assim a discussão a respeito do capital, da mão-de-obra, da mais valia etc. Disponível em: <https://education.nationalgeographic.org/resource/industrialization-labor-and-life/> Acesso em: 30 ago 2023.

⁵ O termo *Antropoceno* surgiu pela primeira vez, em 2000, quando os cientistas Paul Crutzen e Eugene Stoermer tentaram delimitar os efeitos da atuação antrópica no meio ambiente, referindo-se a uma nova Época Geológica, dominada pela atividade humana. CRUTZEN, Paul J. **Geology of Mankind: The Anthropocene**. Nature, v. 415, p.23, 2002.

⁶ SARLET, Ingo e FENSTERSEIFER, Thiago. **Curso de Direito Ambiental**. Rio de Janeiro, 2022, p. 19-20.

⁷ Gases de efeito estufa (GEEs) compõem naturalmente a atmosfera terrestre – inclusive, eles que possibilitam, por meio de sua capacidade de retenção térmica, que haja condições favoráveis à vida em nosso Planeta. O

As consequências desse aquecimento já vêm se fazendo sentir com o aumento do nível dos oceanos, derretimento das calotas polares, retração de geleiras, perda de biodiversidade, aumento da ocorrência de eventos climáticos extremos, desertificação de áreas desmatadas, dentre outras [2].

A contínua, drástica e predatória interferência humana no meio ambiente faz com que atualmente se fale que vivemos uma crise climática⁸, mais especificamente uma emergência climática. Este foi o entendimento firmado pelo Parlamento Europeu em 2019⁹, com amplo respaldo da comunidade científica e grande aderência internacional. E assim também reconheceu o Supremo Tribunal Federal, como se pode identificar em trecho do voto Ministro Edson Fachin na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 708:

A questão climática é a questão de nosso tempo. É a pergunta interrogante que nos lança o destino e as respostas que nós pudermos formular decidirão qual futuro terá a humanidade - ou se haverá algum futuro. Não há outra pauta, não há outro problema, não há outra questão. A emergência climática é a antessala de todas as outras.¹⁰

Dados do Painel Intergovernamental sobre Mudanças do Clima da ONU (do inglês, *International Panel on Climate Change, IPCC*), em seu 6º relatório síntese (AR6) de Mudança Climática 2023 afirmam que as atividades humanas causaram, inequivocamente, um aumento da temperatura média global na superfície do planeta de aproximadamente 1,1° C desde os períodos pré-industriais. Além disso, nunca nos últimos dois mil anos, o aquecimento global ocorreu de forma tão acelerada quanto o que se verificou entre 1970 e 2020. Firmou-se, assim, o diagnóstico de que, dado o cenário de contínua emissão de gases de efeito estufa e progressiva redução de seus sumidouros naturais, é praticamente inevitável que o aumento da temperatura alcance 1,5°C entre 2030 e 2052, senão mais [3].

Assim, limitar o aquecimento a tão somente 2°C, envidando esforços conjuntos para que o aumento global de temperatura não atinja 1,5°C¹¹, tem sido o principal objetivo da agenda

problema atual relacionado ao efeito estufa, está nas mudanças climáticas de origens antrópicas, em razão da intensidade de liberação desses gases. São exemplos de GEEs: o dióxido de carbono (CO₂), o metano (CH₄), o óxido nitroso (N₂O) e o próprio vapor d'água (H₂O). Disponível em: <https://climate.mit.edu/explainers/greenhouse-gases> Acesso em: 29 ago 2023.

⁸The Guardian. *Scientists deliver a 'final warning' on climate crisis: act now or it's too late*. 20 mar, 2023. Disponível em: <http://www.theguardian.com/environment/2023/mar/20/ipcc-climate-crisis-report-delivers-final-warning-on-15c> Acesso em: 27 ago 2023.

⁹ UE. Parlamento Europeu: 2019, Resolução 2019/2930 (RSP) - *subject: 3.70.03 (climate policy, climate change, ozone layer)*. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/news/pt/pressroom/20191121IPR67110/parlamento-europeu-declara-emergencia-climatica>. Acesso em: 10/07/2023.

¹⁰ Passagem do voto-vogal do Ministro Luiz Edson Fachin no julgamento: STF, Tribunal Pleno, ADPF 708, rel. Min. Barroso, Brasília, DJ. 01/07/2022, p. 4.

¹¹ **Acordo de Paris**, Artigo 2º. 22 Abril 2016.

climática global desde a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças do Clima e da celebração do Acordo de Paris em dezembro de 2015.

Dito isso, é importante a compreensão de que a emergência climática é, também, eminentemente uma crise de direitos humanos. Aliás, é impossível pensar em vida humana sem considerar o meio ambiente que a tornou propícia e viável; assim como, é inimaginável a existência da espécie humana sem pensar em seu lar, em seu *habitat*, que é o Planeta Terra. “Não existe Planeta B”¹². Dessa forma, falar em equilíbrio ambiental, em estabilidade climática, é também falar em garantir a perpetuação de nossa vida no Planeta. Meio ambiente e vida são conceitos indissociáveis.

2. Metodologia

A presente pesquisa foi realizada no âmbito das atividades do grupo de pesquisa Direito, Ambiente e Justiça no Antropoceno (JUMA), que integra a Coordenação de Direito Ambiental do Núcleo Interdisciplinar de Meio Ambiente da PUC-Rio (NIMA-Jur).

Em um primeiro momento, estudou-se o contexto fático da crise climática, especialmente por meio dos relatórios do Painel Intergovernamental sobre Mudanças do Clima da ONU (IPCC), considerando o 6º relatório síntese (AR6) de Mudança Climática 2023. Passou-se, então, a analisar a construção da visão internacional do direito ao meio ambiente como um direito humano a partir da análise de documentos da Corte Interamericana de Direitos Humanos, no âmbito do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH). Na sequência, fez-se essa mesma análise no âmbito nacional, a partir das decisões do STF, com especial profundidade na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 708 (Caso do Fundo Clima).

Por fim, foi estudado o texto do Acordo de Paris, com apoio da literatura sobre o tema.

3. Do Direito Humano ao Meio Ambiente Equilibrado

Tendo em vista essa relação inerente entre o ser humano e a natureza, a proteção do meio ambiente (que inclui a estabilidade climática) significa também a proteção de direitos humanos.

¹² A expressão “*There is no Planet B*” ganhou força com o movimento *Fridays for Future*. O movimento, protagonizado pela jovem Greta Thunberg, que contava com apenas 15 anos à época, e outros jovens, teve início em agosto de 2018, quando o grupo manifestou seu descontentamento com as políticas e metas climáticas por meio de protestos durante três semanas em frente ao Parlamento Sueco, ganhando repercussão internacional. Diversos protestos e marchas foram realizadas pelo grupo posteriormente a esse primeiro evento. Disponível em: <https://www.theguardian.com/environment/2022/mar/25/fridays-for-future-school-climate-strikes-resume> Acesso em: 29 ago 2023.

A expressão foi empregada também por um escritor ambientalista, Mike Berners-Lee, como título de seu livro a respeito da crise climática. BERNERS-LEE, Mike. **There is no Planet B: A handbook for the make or break Years**. Lancaster: Cambridge University Press, 2019.

O reconhecimento dessa relação de interdependência, todavia, não se deu de uma hora para outra.

O desenvolvimento do Direito Ambiental tal como o conhecemos hoje, que é voltado para a tutela do equilíbrio do sistema ecológico como um todo – transcendendo o viés de proteção meramente utilitarista dos bens naturais – está intrinsicamente ligado a uma história social, cultural e política de legitimação e mobilização de novos valores ecológicos no espaço político e jurídico. No geral, os avanços em matéria ambiental se deram após eventos complexos e críticos que chamaram atenção da humanidade e provocaram uma conscientização social e necessidade de tutela jurídica [4].

Em uma perspectiva histórica, não há que se falar em nascimento e desenvolvimento do Direito Ambiental sem, em grande medida, pensar no contexto jurídico internacional. Isso se explica, como nos ensina o internacionalista, Valério Mazzuoli:

(...) notadamente em razão da constatação de que o meio ambiente, ao contrário do que ocorre com os Estados, não se separa por fronteiras. Os rios transfronteiriços não mudam de cor quando atravessam mais de um Estado e as aves que os sobrevoam não levam consigo qualquer documento de viagem! O mesmo ocorre com a poluição levada pelo vento de um país a outro.¹³

Assim, desde a Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano (1972), marco histórico-normativo na construção de um sistema internacional de proteção do meio ambiente, o Direito Ambiental Internacional vem impulsionando o reconhecimento de novas garantias e direitos que tutelam a proteção desses bens jurídicos. Não apenas por meio de múltiplos tratados, cuja internalização é inerente ao processo de incorporação pelos Estados Partes, mas também em razão do processo de constitucionalização dos direitos firmados nesses documentos ao redor do mundo [5]. Este é o caso do Brasil, por exemplo.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) incorporou princípios e ideias trazidas da Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano (1972), como ocorreu por meio do capítulo VI da CRFB/88, “Do Meio Ambiente”, representado pelo artigo 225. Mas, além da própria proteção constitucional, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é disciplinado por um conjunto múltiplo e diversificado de normas supralegais e infraconstitucionais, que buscam materializar os princípios de direito ambiental¹⁴.

¹³ MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. 6ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012, p. 991.

¹⁴ A exemplo de normas supralegais pode-se citar: o Acordo de Paris e a Convenção de Basiléia sobre Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos (1989); e de normas infraconstitucionais: a Política Nacional sobre o Meio Ambiente (Lei 6.938/1981), a Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei 12.187/2009), a Lei de Crimes Ambientais (Lei 9.605/1998), entre outras.

Ao mesmo tempo em que se deu esse processo de constitucionalização dos direitos ambientais firmados em compromissos internacionais, a partir da década de 1970, ao redor do mundo, Ingo Sarlet e Thiago Fensterseifer explicam que:

Paralelamente à “incorporação” do conteúdo da legislação ambiental internacional por parte das legislações nacionais, não se deve subestimar o fortalecimento do próprio Direito Internacional dos Direitos Humanos, em que se verifica a força crescente dos instrumentos de controle e efetivação dos Direitos Humanos, como se tem revelado de forma emblemática no caso do Sistema Regional Interamericano de Direitos Humanos.¹⁵

Nesse contexto, a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) vem sendo cada vez mais mobilizada para que se pronuncie sobre temas relativos à proteção do meio ambiente, inclusive em relação à Emergência Climática que vivemos. Vale mencionar, assim, a Opinião Consultiva 23 de 2017 [6], em que, pela primeira vez, a Corte proferiu parecer identificando o direito ao meio ambiente em duas dimensões: (i) como um direito humano autônomo e (ii) como um direito interconectado a outros direitos humanos, como à vida, à integridade física e à saúde. A Corte também afirmou que as mudanças climáticas ameaçam o desfrute efetivo de direitos humanos, dentre os quais o direito humano ao meio ambiente sadio.

Ainda neste mesmo caso, a Corte destacou que tanto os tratados internacionais sobre direitos humanos (incluindo-se os tratados ambientais), quanto os pronunciamentos da própria Corte IDH são vinculantes a todos os países que – como o Brasil – integram o Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Dessa forma, os Estados Partes passam a ter o dever de realizar o controle de convencionalidade¹⁶, até mesmo *ex officio*, para a proteção de direitos humanos.

Interessante referir-se também, ao Pedido de Parecer Consultivo da República da Colômbia e da República do Chile à Corte Interamericana deste ano (de 9 de janeiro de 2023), ainda em curso, em que, considerando a emergência climática e suas consequências sob uma perspectiva de direitos humanos, os países realizaram múltiplas perguntas à Corte IDH sobre as obrigações dos Estados no enfrentamento dessas questões. Isso corrobora o crescimento da procura do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH) em âmbito de matéria ambiental.

¹⁵ SARLET, Ingo e FENSTERSEIFER, Thiago. **Curso de Direito Ambiental**. Rio de Janeiro, 2022, p. 186.

¹⁶ De acordo com Valério de Oliveira Mazzuoli, o controle de convencionalidade “nada mais é que o processo de compatibilização vertical (sobretudo material) das normas domésticas com os comandos encontrados nas convenções internacionais de direitos humanos”. MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. p. 404.

Nessa mesma linha, mas em outra esfera do direito internacional, o Conselho de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU) avançou o reconhecimento da proteção ao meio ambiente e à estabilidade climática como um direito humano – corroborando a posição da Corte IDH na OC 23/2017. Pela primeira vez, em 8 de outubro de 2021, a ONU reconheceu o ambiente limpo, saudável e sustentável como um direito humano, relacionando-o, inclusive, ao desfrute de outros direitos humanos¹⁷. Sobre isso, a Alta Comissária da ONU para os Direitos Humanos, Michelle Bachelet, comentou que a resolução “reconheceu claramente a degradação ambiental e as suas mudanças climáticas como crises interconectadas de direitos humanos”¹⁸.

Curioso dizer que, apesar de o reconhecimento do direito ao meio ambiente saudável e equilibrado como um direito humano só ter se desenvolvido de modo mais consistente no âmbito do Direito Internacional dos Direitos Humanos a partir de 2017, esta interdependência entre a proteção ao meio ambiente e outros direitos humanos e fundamentais não é estranha à jurisprudência nacional do Supremo Tribunal Federal (STF). Muito pelo contrário, ainda em 1995, o STF já havia proferido acórdão, no julgamento do Mandado de Segurança (MS) 22.164/1995, reconhecendo o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito humano fundamental de terceira geração e de titularidade coletiva [7].

4. O Acordo de Paris como um Mecanismo de Enfrentamento das Mudanças Climáticas

Dentre os múltiplos compromissos assumidos pelo Brasil internacionalmente em busca de soluções para a emergência climática¹⁹, destaca-se o Acordo de Paris, por trazer 196 Estados Partes cooperando para o combate a essa crise, reconhecendo-a como uma preocupação comum da humanidade.

Em dezembro de 2015, durante a 21ª Convenção das Partes sobre Mudança do Clima (COP-21), no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, firmou-se o Acordo de Paris [8]. Este foi posteriormente incorporado ao ordenamento jurídico nacional, por meio do Decreto Legislativo 140/2016 e da promulgação do Decreto Federal 9.073/2017, passando então a compor indiscutivelmente o arcabouço jurídico doméstico e, dessa forma, tornando-se vinculante.

¹⁷ Por meio da Resolução 48/13, em 8 de outubro de 2021, da ONU.

¹⁸ A Alta Comissária da ONU para os Direitos Humanos pronunciou-se sobre a Resolução 48/13. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2021/10/1766002> Acesso em: 30 ago 2023.

¹⁹ Como a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente, o Protocolo de Quioto e os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU, por exemplo.

O objetivo principal delimitado na convenção é justamente o contingenciamento do aumento da média da temperatura global bem abaixo de 2°C dos níveis pré-industriais e o esforço coletivo para que se restrinja a 1,5°C, de forma a se evitar um cenário descontroladamente crítico dos efeitos desse aquecimento.

Visa-se, para isso, alcançar um *net zero* nas emissões de carbono, isto é, que haja um equilíbrio entre as emissões de fontes antrópicas e remoções por sumidouros de gases de efeito estufa até a segunda metade deste século²⁰. A fim de se alcançar este propósito comum, o acordo apresenta as chamadas contribuições nacionalmente determinadas (NDCs – do inglês, *Nationally Determined Contributions*)²¹, que operam como o único e principal instrumento de mitigação aplicável a todas as Partes. Trata-se de um dispositivo *bottom up*, que aposta na regulação dos próprios países sobre seus compromissos, considerando suas particularidades e circunstâncias nacionais²². Prevê ainda a necessidade de revisões periódicas dessas metas, e que elas sejam cada vez mais ambiciosas, assegurando-se a progressividade das NDCs e, com isso, o não retrocesso [9].

Tendo em vista que essas metas de mitigação não serão alcançadas de um dia para o outro, o acordo também perquire medidas de adaptação²³, que se relacionam ao processo de ajuste de sistemas naturais e humanos aos prováveis efeitos do aquecimento global. O acordo também conta com uma gama de princípios que o orientam, como: (i) a equidade²⁴, que considera as particularidades e circunstâncias de cada país devem ser levadas em conta e que os Estados desenvolvidos apresentam maiores responsabilidades do que os em desenvolvimento; (ii) a progressividade das metas²⁵, que assegura o não retrocesso e enfatiza a urgência da questão; (iii) a justiça climática²⁶, que traz a concepção de que as populações mais vulneráveis e que menos provocaram as mudanças climáticas, geralmente são as pessoas mais expostas aos seus efeitos; (iv) o desenvolvimento sustentável²⁷, que se resume na ideia de uma economia pautada em valores éticos e ecológicos que usufruem dos bens naturais sem provocar seu esgotamento; dentre muitos outros.

O Acordo de Paris, dessa forma, insere-se no regime internacional de enfrentamento das mudanças climáticas e vem, cada vez mais, sendo mobilizado como fonte normativa a embasar

²⁰ **Acordo de Paris**, Artigos 4º. 22 abril 2016.

²¹ *Ibid.* Artigo 3º, 4º, 6º, entre outros.

²² *Ibid.* Preâmbulo, artigos 2º, 4º, 13, entre outros.

²³ *Ibid.* Artigos 2º, 4º, 6º, entre outros.

²⁴ *Ibid.* Preâmbulo, artigos 2º, 4º, 14, entre outros.

²⁵ *Ibid.* Preâmbulo, artigos 3º, 4º, 7º, entre outros.

²⁶ *Ibid.* Preâmbulo.

²⁷ *Ibid.* Preâmbulo, artigos 2º, 4º, 6º, entre outros.

ações judiciais (como as que já estão sendo ajuizadas no Brasil e em jurisdições ao redor do mundo), buscando-se exigir dos Estados a aplicação doméstica dos compromissos internacionais a respeito da agenda climática [10].

4.1. Da Supralegalidade do Acordo de Paris

A hierarquia dos Tratados de Direitos Humanos, no Brasil sempre foi matéria controversa. No campo do Direito Internacional, costuma-se diferenciar os tratados que versam sobre direitos humanos, daqueles que não o fazem. É certo que, no ordenamento jurídico pátrio, tratados que não discorrem sobre direitos humanos são incorporados com hierarquia de lei ordinária. Mas, múltiplas vertentes doutrinárias encarregam-se de defender diferentes teses a respeito de qual deveria ser o *status* atribuído aos tratados de direitos humanos quando internalizados.

Durante muito tempo, a interpretação jurisprudencial sobre o tema, além de nada consensual, era considerada insatisfatória por simplesmente não discernir hierarquicamente os tratados em geral dos tratados de direitos humanos. De acordo com parte da doutrina, este entendimento negligenciava o § 2º do artigo 5º da Constituição Federal, que reconhece que os direitos e garantias expressos em seu texto “não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados” [11]. Neste contexto, justamente objetivando pôr fim a esta discussão, o Poder Legislativo, usufruindo de seu Poder de Reforma Derivado, inseriu um parágrafo subsequente ao parágrafo 2º do artigo 5º, por meio da Emenda Constitucional 45 de 2004, com a seguinte redação:

§ 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.

Trata-se de redação semelhante a do parágrafo 2º do artigo 60 da Constituição, que se refere à necessidade de processo legislativo bicameral, com quórum qualificado de $\frac{3}{5}$, para a aprovação de Emenda à Constituição. Dessa forma, inspirando-se na Lei Fundamental alemã (art. 79, §§ 1º e 2º), o legislador criou a exigência de que os tratados internacionais que versem sobre direitos humanos sejam aprovados seguindo o mesmo rito da Emenda à Constituição para serem incorporados com *status* constitucional [12].

O parágrafo 3º do artigo 5º de nossa Carta Constitucional sofreu críticas por parte da doutrina internacionalista. Para aqueles que defendem o *status* constitucional dos tratados de direitos humanos (tese minoritária), o próprio parágrafo 2º do mesmo artigo já engloba três

formas previstas de direitos fundamentais – dentro e fora do texto constitucional – que seriam divididos em: expressos, implícitos e inscritos nos tratados internacionais. Dessa forma, os direitos elencados no próprio rol do artigo 5º, bem como outros fora desse rol, mas ainda inseridos no texto da Constituição seriam direitos fundamentais expressos. Em um segundo momento, haveria os direitos e garantias implícitos, isto é, subentendidos como decorrentes dos próprios princípios expressos no texto constitucional. Mas, ainda existiriam aqueles direitos fundamentais que não se encontram expressos nem implícitos na Constituição, mas englobariam o bloco normativo constitucional, por permissão expressa do parágrafo 2º do artigo 5º da CRFB/88 [13].

Valério Mazzuoli, um dos internacionalistas de destaque que defendem essa posição, afirma que o texto constitucional prescinde completamente do parágrafo 3º do artigo 5º da Constituição. Ele considera que o próprio parágrafo 2º do artigo já possibilitava, sem necessidade de quórum qualificado, a inserção das garantias e proteções advindas dos tratados de direitos humanos com hierarquia constitucional [14]. Este entendimento, todavia, não prevaleceu.

É importante frisar que o parágrafo 3º do artigo 5º da CRFB/88 teve um papel fundamental de força motriz que impulsionou a mudança do posicionamento do Supremo Tribunal Federal – então destoante do contexto internacional – quanto à hierarquia dos tratados de direitos humanos. Com a EC 45/2004, não mais se divergiu a respeito do *status* dos tratados aprovados seguindo os requisitos do parágrafo 3º do artigo 5º. A questão é que apenas três tratados desde então foram aprovados com quórum qualificado²⁸, tornando-se necessária ainda a ponderação sobre qual seria a hierarquia da maioria das convenções de direitos humanos internalizadas.

Em sede do acórdão do Recurso Extraordinário 466.343/SP²⁹, julgado em 2018, o Ministro Gilmar Mendes desenvolveu a tese da supralegalidade, reconhecendo a todo e

²⁸ Foram aprovados com *status* de Emenda Constitucional: a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (Convenção de Nova York); o Tratado de Marraquexe, para facilitar o acesso à Obras Publicadas às Pessoas Cegas, com Deficiência Visual ou Outras Dificuldades para Ter Acesso ao Texto Impresso; e a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Outras Formas Correlatas de Intolerância.

²⁹ No contexto do RE 466.343/SP, perante o STF, discutiu-se se a manutenção da prisão civil do depositário infiel em face dos tratados internacionais sobre direitos humanos assumidos pelo Brasil, mais especificamente o Pacto de San José da Costa Rica. Concluiu-se que, apesar de o texto da CF, em seu artigo 5º, LXVII, possibilitar expressamente o instituto, com o advento de compromissos posteriores que conferem maiores proteções a direitos humanos, e, fazendo-se jus ao próprio parágrafo 2º do mesmo artigo, reconheceu-se que normas mais benéficas, não devem ser excluídas. Nessa mesma linha, desenvolveu-se a tese da supralegalidade: ainda que tratados de direitos humanos não tenham sido aprovados com quórum qualificado para terem hierarquia de Emenda à Constituição (par. 3º, artigo 5º, CRFB/88), deterão no mínimo *status* supralegal.

qualquer tratado de direitos humanos, no mínimo, *status* supralegal [15]. Isto é, o tratado de direitos humanos que não foi aprovado com quórum qualificado, ainda assim, estaria acima de toda legislação infraconstitucional, abaixo tão somente da Constituição. Esta é a hierarquia de quase totalidade dos tratados de direitos humanos.

Dentro desse gênero de tratados que versam sobre direitos humanos, situa-se a espécie dos tratados de direito ambiental. Como já exposto, a respeito da relação intrínseca entre proteção do meio ambiente e direitos humanos, assim também se posicionou a Suprema Corte brasileira, reconhecendo *status*, no mínimo supralegal, aos tratados de direito ambiental.

Pode-se citar, nesse sentido, a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4.066 (Caso do Amianto), de 2017 [16], como um momento inaugural em que o Supremo Tribunal Federal reconheceu a Convenção de Basiléia sobre Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos (1989) e seu Depósito e Convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT) como regimes protetivos de direitos fundamentais, como o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à saúde, afirmando, por isso, a sua hierarquia supralegal:

À luz do conhecimento científico acumulado sobre a extensão dos efeitos nocivos do amianto para a saúde e o meio ambiente e à evidência da ineficácia das medidas de controle nela contempladas, a tolerância ao uso do amianto crisotila, tal como positivada no art. 2º da Lei nº 9.055/1995, não protege adequada e suficientemente os direitos fundamentais à saúde e ao meio ambiente equilibrado (arts. 6º, 7º, XXII, 196, e 225 da CF), tampouco se alinha aos compromissos internacionais de caráter supralegal assumidos pelo Brasil e que moldaram o conteúdo desses direitos, especialmente as 196 CIDH – Comissão Interamericana de Direitos Humanos.³⁰

Nessa mesma linha, durante o julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 708 (Caso do Fundo Clima), em 2022, o STF reiterou o precedente anteriormente mencionado, reconhecendo dessa vez o Acordo de Paris como um tratado ambiental, espécie do gênero tratado de direitos humanos e, por isso, detentor de *status* supralegal [17].

5. ADPF 708: Uma perspectiva do Supremo Tribunal Federal sobre a emergência climática

Como antes mencionado, o Supremo Tribunal Federal já se posicionou em mais de uma oportunidade, inclusive à vanguarda do desenvolvimento jurisprudencial internacional,

³⁰ Passagem do voto da Min. Relatora do Caso, Rosa Weber em: STF, Tribunal Pleno, ADI 4066, Rel^a. Min. ROSA WEBER, Brasília, DJ. 24/08/2017, p. 8.

reconhecendo o direito ao meio ambiente equilibrado como um direito humano autônomo, bem como interconectado à persecução de outros direitos humanos [18].

Nessa mesma linha, através da Arguição de Descumprimento Fundamental (ADPF) 708 (Caso Fundo Clima), a Suprema Corte Brasileira novamente se posicionou sobre a questão ambiental, mas com o olhar voltado especificamente para a variável climática inserida em um contexto de crise global, considerando a aplicação doméstica das obrigações e compromissos climáticos assumidos pelo Brasil, nacional e internacionalmente. A Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei Federal 12.187 de 2009) e o Acordo de Paris (Decreto 9073/2017), respectivamente, são citados como exemplos importantes desses compromissos, sendo esclarecido o destaque que o Brasil desempenha diante do enfrentamento da questão climática, especialmente no que concerne à meta de extinguir o desmatamento ilegal até 2030³¹.

O julgamento do caso elucidou muito bem a relevância e urgência do tema, considerando o contexto de proteção a direitos humanos e fundamentais.

5.1. O Desmantelamento das Políticas Públicas em Matéria Ambiental e a Paralisação do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima

Em 5 de junho de 2020, quatro partidos políticos brasileiros se uniram para denunciar ao Supremo Tribunal Federal a negligência do Governo Federal com relação à proteção do meio ambiente, inserindo-a em um contexto ainda maior de retrocesso e desmantelamento das políticas públicas em matéria ambiental, especialmente desde 2019. O Partido Socialista Brasileiro (PSB), o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), o Partido dos Trabalhadores (PT) e a Rede Sustentabilidade, juntos, ajuizaram ação direta de inconstitucionalidade por omissão (ADO) – depois convertida em Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) – com o objetivo de que fosse reconhecida a inconstitucional omissão da União ao não adotar providências de índole administrativa e determinado o imediato retorno do funcionamento do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (Fundo Clima), que havia sido paralisado e tido seus recursos contingenciados ilegalmente. Denunciaram, assim, a paralisação ilegal do fundo – atentatória à separação dos Poderes (art. 2, CRFB/88) e do meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, CRFB/88) – e o estado de completo retrocesso na proteção ao meio

³¹ Na COP-26, em 2021, em Glasgow, o Brasil assumiu o compromisso de reduzir a zero o desmatamento ilegal na Amazônia até 2030. A meta chamou atenção dos noticiários, considerando o contexto de aumento de casos de desmatamento desde então e a falta de transparência sobre esses dados à época. Disponível em: <https://g1.globo.com/meio-ambiente/cop-26/noticia/2021/11/13/cop26-texto-final-e-acordado-apos-pedido-de-mudanca-de-ultima-hora-mas-ainda-assim-defende-reducao-de-combustiveis-fosseis.ghtml> Acesso em: 30 ago 2023.

ambiente, em função de ações e omissões da União, ao que, posteriormente, o Ministro Barroso, em decisão monocrática, referiu-se como um “estado de coisas inconstitucional em matéria ambiental”.

Inicialmente, os partidos autores da ação narraram um contexto mais amplo do que o do Governo Federal de 2019, em que a União é acusada de ter progressivamente provocado o desmantelamento das políticas de preservação da floresta e controle do desmatamento. Apontaram como evidências:

1. a aprovação da nova Lei Florestal (Lei Federal nº 12.651/2012), que reduziu a proteção legal conferida à áreas protegidas dentro de imóveis rurais e anistiou desmatamentos ocorridos nessas áreas até 2008;
2. a aprovação da Lei nº 13.465/2017, que facilitou a regularização fundiária de invasões de terras públicas na Amazônia Legal;
3. a queda drástica, desde 2010, na demarcação de Terras Indígenas, sendo que existem ainda centenas de Comunidades Indígenas no Brasil que não tiveram sua demarcação concluída ou sequer iniciadas;
4. a redução dos orçamentos das organizações encarregadas do controle do desmatamento e fomento de formas sustentáveis de produção;
5. as frequentes tentativas por parte de lideranças políticas de reduzir a proteção de Unidades de Conservação; e
6. o avanço contínuo de obras de infraestrutura licenciadas a partir de um foco limitado, sem avaliação dos impactos sobre o clima e sem serem precedidas de avaliação ambiental estratégica que foque os programas mais amplos nas quais são inseridas.³²

Afirmaram, todavia, que a partir de 2019, durante a Presidência de Jair Bolsonaro, esse cenário recrudescera drasticamente, pela não política pública, pela inação em termos de política ambiental. Este período seria caracterizado pela:

(...) desestruturação de órgãos ambientais federais, esvaziamento das atribuições do Ministério do Meio Ambiente, nomeação para cargos importantes de pessoas sem afinidade com a área ambiental, cortes orçamentários na política ambiental ainda maiores do que os que vinham ocorrendo e contingenciamento de financiamento de iniciativas voltadas para a preservação do meio ambiente, como o Fundo Amazônia - focados para projetos idealizados para a Amazônia Legal -, e o Fundo Clima, idealizado no país para financiar direta e indiretamente ações que visem o combate de mudanças climáticas.³³

As acusações contra a União perpassaram, dessa forma, cinco pontos principais, tratados a seguir.

O primeiro ponto, já mencionado, diz respeito ao retrocesso e a proteção deficiente em matéria ambiental, que se apresentou faticamente no contexto do desmantelamento das políticas

³² Trecho trazido na inicial dos Partidos autores da ADPF 708, p. 4-5 em: STF, Tribunal Pleno, ADPF 708, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Brasília, DJ. 04/07/2022.

³³ Síntese do Min. Rel. Roberto Barroso, a respeito do narrado na inicial, em decisão monocrática, p. 3: STF, Tribunal Pleno, ADPF 708, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Brasília, DJ. 04/07/2022.

públicas com relação à tutela desse bem jurídico. Sobre esse tema, o Ministro Luís Roberto Barroso comentou, de forma extensa, em sua decisão monocrática (a respeito do pedido formulado em sede de medida cautelar pelos requerentes), sobre um possível “estado de coisas inconstitucional em matéria ambiental”, em razão de:

(i) ações e omissões persistentes, comprometedoras da tutela do meio ambiente e da operação do Fundo Clima; (ii) imputáveis a autoridades adversas; e (iii) ensejadoras de violações massivas a direitos fundamentais, tudo a sugerir um *estado de coisas inconstitucional em matéria ambiental*.³⁴

Assim o Ministro Relator elencou um rol de ações e omissões do Governo Federal que agravaram esse estado:

(i) a extinção da Secretaria de Mudanças do Clima e Florestas do Ministério do Meio Ambiente (MMA); (ii) a extinção da Subsecretaria Geral de Meio Ambiente, Energia e Ciência e Tecnologia do Ministério das Relações Exteriores; (iii) a exoneração de inúmeros superintendentes estaduais do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (IBAMA) e sua substituição por pessoas alegadamente descomprometidas com as causas ambientais; (iv) a redução do número de membros do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), com impacto sobre a representação das organizações não governamentais (ONGs), dos estados e da sociedade civil; (v) a transferência do Serviço Florestal Brasileiro para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Ministério da Agricultura), ao qual se atribuiu a defesa de interesse conflitante; (vi) a alteração da competência para demarcar terras indígenas com sua migração da Fundação Nacional do Índio (FUNAI) para o Ministério da Agricultura; (vii) a manifesta hostilidade em relação às organizações não governamentais que atuam ao lado dos defensores da floresta; e, por fim, (viii) a extinção do Comitê Orientador do Fundo Amazônia, que detinha a atribuição de estabelecer os critérios e acompanhar a aplicação dos recursos do Fundo. Esse último ato agravou a crise diplomática do Brasil com Alemanha e Noruega, os dois mais importantes financiadores de ações voltadas à proteção ambiental da Amazônia, levando à suspensão de novas doações, após tais países terem destinado bilhões de reais em prol da causa.³⁵

Nesse contexto, o ministro relator reconheceu que tal estado de coisas, de contínuo e progressivo esvaziamento das políticas públicas nacionais, não engloba apenas o direito de todos a um meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, CRFB/88), como contempla um conjunto de direitos fundamentais tutelados por nossa Carta Magna, como o direito à vida (art. 5º, *caput*), à saúde (art. 6º), à segurança alimentar e à água potável (art. 6º), à moradia, ao trabalho (art. 7º), mencionando ainda os possíveis impactos à identidade cultural, ao modo de vida e à subsistência de comunidades indígenas, quilombolas e outras comunidades tradicionais (art. 23, III, art. 215, *caput* e § 1º e art. 216 c/c art. 231 e art. 68, ADCT)³⁶.

³⁴ *Ibid.* p. 5-6.

³⁵ BARROSO, Luís Roberto e MELLO, Patrícia Perrone Campos. Por que a floresta vale mais em pé do que derrubada. *Revista de Direito da Cidade*, v.12, n.2, 2020, p. 331-376. *Apud* Decisão Monocrática, p. 7-8 em: STF, Tribunal Pleno, ADPF 708, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Brasília, DJ. 04/07/2022.

³⁶ Voto do Min. Barroso, p. 9 em: STF, Tribunal Pleno, ADPF 708, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Brasília, DJ. 04/07/2022.

O segundo ponto alegado pelos partidos autores é a desestruturação dos órgãos ambientais como uma prática do governo Bolsonaro; desmonte esse não estranho ao Supremo Tribunal Federal, que já julgou, mais de uma vez, a inconstitucionalidade dessas medidas por violar o direito à participação, comprometendo o dever de transparência e *accountability* da própria Administração Pública e dos representantes eleitos, culminando em uma violação ao próprio princípio democrático³⁷. No caso específico, trata-se da alteração da composição do Comitê Gestor do Fundo Clima por meio do Decreto 10.143/2019, que excluiu a possibilidade de participação por parte: da comunidade científica, do Fórum Brasileiro de Mudanças do Clima, dos trabalhadores rurais (englobando a agricultura familiar e as comunidades rurais tradicionais), dos trabalhadores da área urbana e dos representantes dos estados e municípios. Dessa forma, o decreto presidencial coloca-se como antidemocrático, restringindo o acesso da sociedade civil e favorecendo o controle sobre os recursos do fundo por parte dos atores de seu governo e do setor empresarial³⁸.

Além disso, o terceiro ponto a ser mencionado é que, por opção deliberada e de cunho ideológico, o Governo manteve o Fundo Clima inoperante até que conseguisse alterar as regras de composição de seu Comitê Gestor, como mencionado acima. E, mesmo após a nomeação do novo Comitê, pela Portaria MMA 113/ 2020, até o momento do ajuizamento da ação, a última reunião realizada pelo órgão havia sido em 2018, ainda no mandato presidencial do governo anterior. Da mesma forma, o governo também se omitiu na elaboração e aprovação de Plano Anual de Aplicação de Recursos do Fundo³⁹.

Em resposta à acusação de inoperância do Fundo, o então Ministro do Meio Ambiente, Ricardo Moreira Salles, confirmou os fatos narrados na inicial, mas afirmou que a inoperância se deu em razão da demora para aprovação do Novo Marco do Saneamento Básico (Lei 14.026/2020), aguardado para a retomada do funcionamento do fundo, dada a relevância do tema em matéria ambiental⁴⁰. O argumento do então Ministro, todavia, não obteve êxito, e foi

³⁷ O STF já enfrentou essa questão em múltiplos casos: ADI 6121, Re. Min. Marco Aurélio (referente à extinção de múltiplos órgãos colegiados da Administração Federal; ADPF 622, Rel. Min. Luís Roberto Barroso (pertinente ao Conselho Nacional da Criança e do Adolescente - CONANDA); ADPF 623-MC, Rel.^a Min. Rosa Weber, monocrática (relacionada ao Conselho Nacional de Meio Ambiente - CONAMA); ADPF 651, Rel.^a Min. Cármen Lúcia (pertinente ao Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente).

³⁸ O Decreto 10.143/2019 foi muito debatido na imprensa, justamente por extrapolar a lei que instituiu o Fundo Clima, incluindo novas prioridades. Disponível em: <https://g1.globo.com/natureza/noticia/2020/09/21/verba-do-fundo-do-clima-ficou-parada-a-espera-do-marco-do-saneamento-diz-salles.ghtml> Acesso em: 30 ago 2023.

³⁹ De acordo com o artigo 9º, do Decreto 9.578/2018, o Comitê de Gestão do Fundo é obrigado a elaborar um Plano Anual de Aplicação dos Recursos do Fundo e tem prazo máximo de sessenta dias da aprovação da Lei Orçamentária Anual (LOA) para o fazer.

⁴⁰ O Min. Rel. Luís Roberto Barroso refutou veementemente este argumento em seu voto, p. 13-15, em: STF, Tribunal Pleno, ADPF 708, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Brasília, DJ. 04/07/2022.

veemente refutado pelos requerentes, uma vez que a própria inclusão da destinação dos recursos do fundo para ações de saneamento básico, pelo decreto presidencial mencionado, foi posta em cheque, visto que extrapola a lei instituidora do Fundo.

Logo, aqui se coloca o quarto ponto importante do caso: argumentou-se que o conteúdo do Decreto 10.143/2019 (sobre a composição do Comitê Gestor do Fundo Clima), no que se refere à destinação de seus recursos, extrapola o disposto na Lei 12.114/2009 (que cria o Fundo Clima e dispõe sobre o tema), importando em inovação para além do texto legal. Ora, o decreto presidencial, como ato administrativo normativo, deve limitar-se a regulamentar a matéria prevista em lei e não inovar, isto é, usurpar a competência legislativa, logo, o Decreto 10.143/2019, neste ponto, seria ilegal.

Além disso, embora questão de enorme importância e em estado de calamidade no cenário brasileiro, os requerentes informam em resposta à defesa da União, que a falta de saneamento básico não implica nem mesmo 4% das causas de emissão de gases de efeito estufa no país, enquanto causas como desmatamento e alterações do uso do solo correspondem a mais de 50%⁴¹. Logo, sendo o Fundo Clima destinado especificamente à mitigação das mudanças climáticas e adaptação de seus efeitos, argumenta-se que não haveria o menor cabimento em usar tais recursos, em sua integralidade, para algo que interfere de forma ínfima no problema, havendo tantas outras questões mais influentes que carecem da destinação desses recursos. Afirma-se, por isso, que tal ato constituiria claro desvio de finalidade na utilização dos recursos do Fundo.

O quinto ponto, talvez o mais central para compreensão do caso, diz respeito ao contingenciamento ilegal de seus recursos pelo Ministério da Economia e pela paralização do repasse dos recursos disponíveis “em caixa” pelo Ministério do Meio Ambiente. O Fundo Clima, como o nome sugere, é um fundo de natureza contábil vinculado ao Ministério do Meio Ambiente, criado por intermédio da Lei 12.114/2009. Foi instituído como instrumento da Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei 12.187/2009) para a gestão de recursos públicos destinados a viabilizar o financiamento de projetos, estudos e ações que visem a mitigação da crise climática e adaptação aos seus efeitos.

⁴¹ O Observatório do Clima, como *amicus curiae* na ação, apresentou petição nos autos, chamando atenção para o fato de que as atividades de saneamento geram o percentual “irrisório” de apenas 4% das emissões de GEEs no Brasil, enquanto, o desmatamento e as alterações de uso do solo correspondem a mais de 50% das emissões. O Min. Rel. Luís Roberto Barroso leva em conta essas afirmações em seu voto na p. 7 do inteiro teor do acórdão em: STF, Tribunal Pleno, ADPF 708, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Brasília, DJ. 04/07/2022.

A Lei 12.114/2009 diferenciou as modalidades de aplicação para os recursos do fundo em duas (art. 5º):

- a. apoio financeiro reembolsável mediante concessão de empréstimo por intermédio do BNDES;
- b. apoio financeiro não reembolsável a projetos relativos à mitigação da mudança do clima ou à adaptação da mudança do clima e aos seus efeitos aprovado pelo Comitê Gestor do Fundo Clima.

Compete ao Comitê Gestor do Fundo delimitar anualmente a proporção de recursos a serem destinados a cada uma dessas modalidades (art. 5º, § 1º). A exordial narra que, em 2019, havia autorização orçamentária para a aplicação de R\$8.050.000,00 não reembolsáveis no fomento para estudos, projetos e empreendimentos. No fechamento do ano, todavia, foram depositados apenas R\$718.094,00, em razão da inoperância do fundo durante todo o ano de 2019. O último plano anual de recursos mencionado no *website* do Ministério do Meio Ambiente e no do BNDES seria de 2018, logo, contrariando a exigência de publicação do plano anual, no máximo sessenta dias após a aprovação da Lei Orçamentária Anual. Reforçam os autores que, à época da inicial, já devia ter sido publicado inclusive o plano relativo a 2020.

Quanto aos recursos reembolsáveis, geridos pelo BNDES, mas também submetidos à supervisão do Comitê Gestor do Ministério do Meio Ambiente, os valores disponíveis eram de R\$543.969.037,00. Foram empenhados R\$348.709.939,00, mas o direcionamento desses recursos não teria se concretizado.

Após o ajuizamento da ação, a alocação de recursos se deu às pressas, por receio de que o próprio Supremo Tribunal Federal interviesse no direcionamento dos recursos. Ainda assim, os recursos reembolsáveis encaminhados ao BNDES foram destinados primordialmente ao meio ambiente urbano (e não para o combate ao desmatamento e alteração do uso do solo no meio rural). E, como já citado, os recursos não reembolsáveis foram integralmente alocados para um único projeto do governo do Estado de Rondônia, *Lixão Zero*. E, além disso, o contingente de R\$212.772 ficou retido pelo então Ministério da Economia por alegada necessidade do cumprimento de metas fiscais⁴².

Nesse sentido, pronunciou-se o Ministro Barroso em seu voto reconhecendo a gravidade do contingenciamento e a destinação subótima dos recursos. Aprofunda-se:

A alocação de recursos do Fundo Clima concretiza o dever constitucional de tutela e restauração do meio ambiente (e dos direitos fundamentais que lhes são interdependentes). Suas receitas são vinculadas por lei a determinadas atividades. Por essa razão, tais recursos não podem ser contingenciados, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal. Trata-se, inclusive, de entendimento com amparo em

⁴² As informações citadas quanto aos valores e proporções da destinação dos recursos encontram-se todas no voto do Min. Rel. Barroso, p. 15-18, em: STF, Tribunal Pleno, ADPF 708, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Brasília, DJ. 04/07/2022.

precedente do pleno deste Tribunal, proferido nos autos da ADPF 347, Rel. Min. Marco Aurélio, em que concluiu pela impossibilidade de contingenciamento dos recursos do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN), com base nos mesmos argumentos.⁴³

Assim, o Ministro Luís Roberto Barroso faz menção em seu voto ao seguinte trecho do pronunciamento do Ministro Marco Aurélio sobre o contingenciamento dos recursos do Fundo Penitenciário Nacional:

“políticas públicas são definidas concretamente na lei orçamentária, em função das possibilidades financeiras do Estado” de forma que “a retenção de verbas tende a produzir na melhor das hipóteses, programas menos abrangentes”. Segundo o autor, a medida mostra-se ainda mais problemática tendo em conta “que os cortes têm atingido programas relacionados a áreas em que, para além de qualquer dúvida, a atuação do Estado tem sido insatisfatória ou insuficiente.”⁴⁴ (...) Tratando o FUNPEN de recursos com destinação legal específica, é inafastável a circunstância de não poderem ser utilizados para satisfazer exigências de contingenciamento⁴⁵. (Art. 5º, inciso III, alínea b, da Lei Complementar nº 101 de 2000)”.

De forma análoga, em seu voto, o Min. Barroso firmou a seguinte tese – acompanhada pela maioria dos Ministros, à exceção do Ministro Edson Fachin (que foi além do Min. Barroso⁴⁶) e do Ministro Nunes Marques (que votou de modo desfavorável às demandas dos requerentes⁴⁷) – reconhecendo a ilegalidade do contingenciamento, ainda mais considerando o “estado de coisas inconstitucional em matéria ambiental” vivenciado no contexto nacional:

O Poder Executivo tem o dever constitucional de fazer funcionar e alocar anualmente os recursos do Fundo Clima, para fins de mitigação das mudanças climáticas, estando vedado seu contingenciamento, em razão do dever constitucional de tutela ao meio ambiente (CF, art.225), de direitos e compromissos internacionais assumidos pelo Brasil (art. 5º, § 2º), bem como do princípio constitucional da separação dos poderes (CF, art. 2º, c/c o art. 9º, § 2º, LRF)⁴⁸.

Nesse sentido, firmou-se entendimento em favor dos requerentes, reconhecendo-se a omissão estatal diante da proteção adequada do meio ambiente equilibrado e da vedação ao

⁴³ Trecho extraído do voto do Min. Rel. Luís Roberto Barroso, p. 18, em: STF, Tribunal Pleno, ADPF 708, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Brasília, DJ. 04/07/2022.

⁴⁴ MENDONÇA, Eduardo Furtado Bastos de. **A Constitucionalização das Finanças Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Renovar, 2010, p. 97-98.

⁴⁵ Trecho extraído do voto do Min. Rel. Luís Roberto Barroso, p. 18, em: STF, Tribunal Pleno, ADPF 708, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Brasília, DJ. 04/07/2022.

⁴⁶ O Min. Edson Fachin, em seu voto-vogal na ADPF 708, entendeu serem necessárias outras medidas, para além das que o Min. Rel. Barroso havia previsto. Deu razão aos demandantes em relação a necessidade de que a União publique relatório estatístico trimestral, evidenciando o percentual de gastos do Fundo Clima; bem como que formule com periodicidade um Inventário Nacional de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa a fim de que se assegure maior transparência quanto a concretização ou não das metas assumidas.

⁴⁷ O Min. Nunes Marques, voto-vogal na ADPF 708, divergiu do Min. Rel. Barroso, indeferindo todos os pedidos dos requerentes. Entendeu que o Fundo Clima não seria a única e exclusiva medida importante a ser adotada pelo Governo, sendo a questão ambiental bem mais ampla; e que os elementos trazidos aos autos não seriam suficientes para comprovar a omissão do governo federal ou União.

⁴⁸ Tese firmada no julgamento da ADPF 708, no voto do Min. Rel. Luís Roberto Barroso, p.20.

retrocesso. O julgamento da ADPF 708 significou um grande avanço jurisprudencial no contexto brasileiro, formando precedente sobre o tema e estimulando que novas demandas favoráveis à proteção ambiental sejam realizadas.

5.2. Considerações finais: da vinculação constitucional e supralegal do Poder Executivo à aplicação doméstica do Acordo de Paris

No julgamento da ADPF 708, o STF posicionou-se pela primeira vez sobre a supralegalidade do Acordo de Paris, reconhecendo-o como um tratado ambiental e espécie do gênero tratado de direitos humanos. Muito embora o Acordo citado não seja vinculante internacionalmente quanto às metas a serem atingidas, sendo por muitos chamado de “tratado sem dentes”, é de cumprimento obrigatório principalmente quanto à compatibilidade da postura dos Estados com o alcance dessas metas [30]. E, justamente quanto a isso, o debate realizado durante o julgamento da ADPF 708 revelou que o governo de 2019, de forma mais gravosa, mas a política pública nacional, em um contexto mais amplo, vinha agindo com descaso com relação a esses compromissos.

No Brasil, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é também um direito humano fundamental. Dele decorre a obrigação imediata do Estado de intervir em prol da defesa do equilíbrio ambiental, corporificado em deveres genéricos e específicos. Esse dever-poder expressa a necessidade de que os três Poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário – ajam em conformidade com essas obrigações. Logo, o julgamento do caso em questão apontou como as violações mencionadas ferem também o direito constitucional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225).

A ADPF 708 é apenas um exemplo de caso, embora paradigmático, que se insere em um movimento mais amplo de litigância climática⁴⁹, que já vem ocorrendo no Brasil e no mundo. Como mencionam os partidos autores em sua inicial, por meio da ação ajuizada buscou-se trazer e traduzir, para o contexto brasileiro, a litigância como um mecanismo de se exigir, por meio do Judiciário, a construção e implementação de políticas públicas efetivas, no caso, relacionadas ao enfrentamento da emergência climática. E, dessa forma, que as políticas nacionais sejam repensadas em conformidade com a prioridade que se apresenta no mundo: a garantia da estabilidade climática e, com isso, da vida como um todo.

⁴⁹ Em 2022, sete ações voltadas à proteção do meio ambiente foram ajuizadas perante o STF, formando o chamado “Pacote Verde”. São elas: ADPF 760 (Defesa da Amazônia); ADPF 735 (Valorização do IBAMA); ADPF 651 (Defesa da Democracia); ADO 54 (Desmatamento e Omissão); ADO 59 (Caso do Fundo Amazônia); ADI 6148 (Qualidade do Ar); ADI 6808 (Combate à licença ambiental automática).

Conclui-se que a supralegalidade do Acordo de Paris, advinda do seu reconhecimento como um tratado ambiental e, logo, espécie do gênero tratado de direitos humanos, possibilita a sua proteção contra tentativas de revogação, bem como o coloca em uma posição superior a toda e qualquer legislação infraconstitucional. Tal *status*, portanto, instrumentaliza o embasamento de ações judiciais que exigem o cumprimento do Acordo e, em última instância, o cumprimento da própria Constituição Federal [18].

Referências Bibliográficas:

- [1] SAGAN, Carl. **The Dragons of Eden: Speculations on the Evolution of Human Intelligence**. New York: Ballantine Book (Random House), 1978 (1ª edição de 1977), p. 11-17. SACHS, Jeffrey D. **The Ages of Globalization: Geography, Technology and Institutions**. New York, Columbia University Press, 2020. *Apud* SARLET, Ingo e FENSTERSEIFER, Thiago. **Curso de Direito Ambiental**. Rio de Janeiro, 2022, p. 20-24.
- [2] Sobre os efeitos do aquecimento global, disponível em: <https://climate.nasa.gov/effects/> Acesso em: 29 ago 2023.
- [3] IPCC, 2023: *Summary for Policymakers*. In: *Climate Change 2023: Synthesis Report*. Working Groups I, II and III to the AR6 of the IPCC [H. Lee *et al* (eds.)]. IPCC, Switzerland, pp. 1-34.
- [4] SARLET, Ingo e FENSTERSEIFER, Thiago. **Curso de Direito Ambiental**. Rio de Janeiro, 2022, p. 47-78.
- [5] *Ibid.* p. 185-186.
- [6] CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Opinião Consultiva n. 23/2017 sobre Meio Ambiente e Direitos Humanos, p. 28-29.
- [7] STF, Tribunal Pleno, MS 22.164/1995, Rel. Min. Celso de Mello, Brasília, DJ. 30/10/1995.
- [8] Acordo de Paris. 22 Abril 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9073.htm Acesso em: 25 jul. 2023.
- [9] **La Clima e Observatório do Clima**. Acordo de Paris: Um Guia para Perplexos. Disponível em: <https://laclima.org/publications/acordo-de-paris-um-guia-para-perplexos/> Acesso em: 29 ago 2029.
- [10] MOREIRA, Danielle de Andrade Moreira *et al.* **Litigando a crise climática no Brasil: argumentos jurídicos para se exigir do Estado a implementação doméstica do Acordo de Paris**. São Paulo: Pimenta Cultural, 2022, p. 68.
- [11] MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. 6ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012, p. 838-839.
- [12] *Ibid.* p. 841.
- [13] *Ibid.* p. 838.
- [14] *Ibid.* p. 837-841.
- [15] STF, Tribunal Pleno, RE 466.343/SP, Rel. Min. Cezar Peluso. Brasília, DJ. 03/12/2018.
- [16] STF, Tribunal Pleno, ADI 4066, Relª. Min. ROSA WEBER, Brasília, DJ. 24/08/2017.
- [17] STF, Tribunal Pleno, ADPF 708, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Brasília, DJ. 04/07/2022.
- [18] MOREIRA, Danielle de Andrade *et al.* *Rights-Based Climate Litigation in Brazil: Na Assessment of Constitutional Cases Before the Brazilian Supreme Court*. **Oxford, Journal of Human Rights Practice**, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/jhuman/huad023> Acesso em: 30 ago 2023.