

## VOTO-VOGAL

**O Senhor Ministro Edson Fachin:** Gostaria, inicialmente, de agradecer às brilhantes sustentações orais feitas pelos Drs. André Maimoni, Felipe Correa, Miguel Novaes e Rafael Lopes, assim como pelas sustentações, não menos excelentes, realizadas pelas Dras. Angela Moura Barbarulo, Jucelaine Angelim Barbosa e Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo.

Acolho o bem lançado relatório proferido pelo e. Ministro Roberto Barroso.

### **A Emergência Climática e a Urgência de Medidas de Mitigação**

Na encíclica papal *Laudato Si'*, de 18.06.2015, o Papa Francisco afirma que: “ *as reflexões teológicas ou filosóficas sobre a situação da humanidade e do mundo podem soar como uma mensagem repetida e vazia, se não forem apresentadas novamente a partir dum confronto com o contexto actual no que este tem de inédito para a história da humanidade.*”

É missão de todos os terrestres, para usar a expressão do filósofo francês Bruno Latour, impedir que a questão ambiental e a urgência de medidas para mitigá-la se tornem mensagens repetidas e vazias.

O recentíssimo relatório ( *Sixth Assesment Report - AR6*, na sigla em inglês) do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) da Organização das Nações Unidas, publicado em 04 de abril de 2022, está repleto de dados que não nos permitem fechar os olhos.

O extenso documento de quase 3 mil páginas, assinado por 278 especialistas do mundo todo, enfoca a questão da **mitigação**: o que pode ser feito para reduzir as emissões de carbono e diminuir o ritmo de aquecimento do planeta.

Este relatório soma-se ao publicado pelo IPCC em 28 de fevereiro de 2022, “ *Mudanças Climáticas 2022: Impactos, Adaptação e Vulnerabilidade*”, que tem por vértice a **adaptação**, ou seja, os esforços para viver a realidade da mudança climática.

O AR6 aponta caminhos de esperança. Os caminhos e a tecnologia para transformar a matriz energética e desacelerar o ritmo do aquecimento

existem. É preciso, contudo, compromisso dos líderes para colocar em práticas as soluções que já existem, ou não haverá tempo hábil para impedir os cenários mais sombrios.

A respeito da Amazônia, o AR6 evidencia que o desmatamento, que vinha declinando desde 2010, voltou a crescer rapidamente nos 4 últimos anos.

No documento, o IPCC aponta que a polarização política que leva à erosão da governança ambiental e à representação reduzida da sociedade civil nas instituições são barreiras para impedir o desmatamento e as políticas públicas de desenvolvimento sustentável.

Não se trata de opinião ou ideologia, mas de evidências científicas.

A necessidade, portanto, de ações para lidar com os riscos trazidos pelas mudanças climáticas é urgente.

Os dados demonstram que metade da população mundial é muito vulnerável a esses impactos crueis e cada vez mais intensos das emergências climáticas: secas, queimadas, tempestades, inundações, insegurança alimentar, doenças, migrações, destruição de cidades.

A temperatura do planeta aumentou, em média, 1,1° C desde a era pré-industrial. No Acordo de Paris, em 2015, fixou-se a meta de limite do aquecimento até 2° C, com esforços para mantê-lo em 1,5°C.

Embora estes números pareçam denotar mudanças pequenas ou suaves, não é assim que devem ser compreendidos.

A alteração de 1 ou 2 graus Celsius na *média* da temperatura do planeta indica mudanças enormes, *devastadoras* nos extremos.

O polo norte está aquecendo em velocidade mais rápida do que o resto do mundo – o dobro ou o triplo, segundo dados do IPCC. Os polos, como se sabe, cumprem missão de altíssima relevância no equilíbrio térmico e ecológico do planeta. Derretimento das geleiras, elevação do nível dos oceanos, acidificação das águas, riscos à biodiversidade, são inúmeros os danos envolvidos.

A questão é muito dramática. O derretimento dos polos leva à diminuição da capacidade do planeta de refletir a luz solar. A quantidade de luz que o planeta devolve ao espaço é uma das forças motrizes do clima. O poder de reflexão de uma superfície é conhecido como albedo. O albedo

do polo norte está diminuindo rapidamente, o que significa que o planeta terá mais calor do sol para absorver, aumentando ainda mais a temperatura.

A diminuição do albedo do Ártico, a elevação do nível do oceano que ameaça com desaparecimento os 12 mil habitantes da nação do Oceano Pacífico Tuvalu, a savanização da Amazônia, a morte da geleira Ok (Okjökull, em Islandês) e a lápide correspondente, na qual se inscreveu que a humanidade *sabe* o que está acontecendo e o que *precisa* fazer para impedir.

Embora todos esses fatos sejam assombrosos e nos lancem no mais absoluto desconforto, ao menos daqueles que se preocupam com as presentes e futuras gerações, não me parece, para a tarefa que temos aqui, enquanto juízes desta Corte, útil pinçar dados.

Em verdade, para este julgamento basta reconhecer, sem eufemismos ou evasivas, que estamos diante de uma emergência climática.

Reconhecer a gravidade e a latitude da emergência climática é premissa de todos os terrestres. Este reconhecimento está embasado no melhor conhecimento científico disponível.

Com efeito, em estudo publicado em 5.11.2019, na revista BioScience, 11.258 cientistas de 153 países alertam que o planeta enfrenta uma emergência climática *inequívoca* e apontam objetivos amplos de políticas públicas a serem atingidos para enfrentá-la.

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.

### **A Responsabilidade Constitucional de Proteger o Meio Ambiente para as Gerações Futuras**

Assentadas essas premissas, que considero essenciais, sobre a dimensão da emergência climática, quero, antes de passar ao voto propriamente dito, tecer algumas considerações sobre a compreensão do art. 225 neste cenário.

Reproduzo o teor do *caput* do dispositivo constitucional:

“Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.”

Por ocasião do julgamento das ADIs 4901, 4902, 4903 e 4937, de Relatoria do e. Min. Luiz Fux, tive oportunidade de constar que a melhor interpretação a ser conferida ao art. 225 da CRFB é aquela que identifica o direito ao meio ambiente como verdadeiro direito fundamental, a fazer atrair, por exemplo, o disposto no art. 5º, § 2º, da CRFB.

Deve-se sublinhar, contudo, que há uma especificidade da tutela ambiental que não a equaciona exclusivamente com o indivíduo singularmente considerado.

Afinal, como fiz constar naquele julgamento, é precisamente a tutela ambiental que dá especificidade a esse direito fundamental.

Isso porque o dano ambiental é, por natureza, distinto daquele classicamente definido nos termos da legislação civil.

Se reconhecemos que o dano ambiental tem, a rigor, causas múltiplas, como aquelas arroladas na Agenda 21 – desastres naturais, atividades econômicas pesadas, poluição atmosférica, contaminação por produtos químicos, utilização intensiva de recursos naturais, entre outras – é imperioso repisar que a ação humana é hoje cientificamente reconhecida como a responsável pelo aumento da temperatura do planeta e que tal aumento se deve, em grande parte, às emissões de carbono resultantes da queima de combustíveis fósseis.

Reconhecer a atividade humana como causadora de danos ambientais tem importantes consequências jurídicas. Ao reconhecer o direito ao meio ambiente equilibrado como direito fundamental das presentes e futuras gerações, o legislador constituinte conclamou os Poderes Públicos e a coletividade a cumprirem o dever de defendê-lo e preservá-lo.

Esse dever de defesa e de proteção logicamente também se estende à necessária proteção em face das ações humanas que degradam o planeta.

Não existe possibilidade de interpretação do art. 225, CRFB, que autorize os Poderes Público – Legislativo, Executivo, Judiciário – a ignorarem este dever.

Não se trata de argumentar que as escolhas políticas podem ser feitas nestas políticas públicas pelo Legislativo ou pelo Executivo e que seriam escolhas de discricionariedade técnica. Não há falar em separação de poderes quando políticas públicas são usadas para esvaziar a proteção ambiental, quando o legislador constituinte determinou aos Poderes Públicos, à coletividade – aos terrestres – a proteção ambiental.

Os registros de desmatamento ambiental, a ausência de proteção às terras indígenas e o esvaziamento da fiscalização ambiental evidenciam a relevância e a importância do papel do Poder Judiciário nesta questão.

A dimensão da tragédia que nos bate à porta demanda providências urgentes. Não é possível fechar os olhos a esta realidade.

Não se trata de uma tendência isolada ou de uma novidade. A litigância ambiental é uma realidade em todo o mundo.

Em recente decisão, a Suprema Corte Canadense decidiu pela possibilidade de imposição de taxas sobre emissões de carbono pelo poder central mesmo com oposição das províncias, em histórico precedente.

Na Alemanha, em precedente igualmente histórico, a Suprema Corte entendeu que as medidas aplicadas pelo governo na crise climática são insuficientes e demandam aperfeiçoamento. Trata-se do Caso Neubauer e Outros v. Alemanha, julgado em 2021.

O Tribunal Constitucional Federal daquele país reconheceu, como se depreende de lição de Ingo Wolfgang Sarlet, Gabriel Wedy e Tiago Fensterseifer, a violação aos "deveres estatais de proteção ambiental e climática" no âmbito da Lei Federal sobre Proteção Climática (2019), a qual teria distribuído de modo desproporcional – entre as gerações presentes e as gerações mais jovens e futuras – o ônus derivado das restrições a direitos fundamentais – em especial ao direito à liberdade – decorrentes da regulamentação das emissões de gases do efeito estufa.

O Tribunal reconheceu que o direito fundamental à liberdade possui uma dimensão inter ou transgeracional, a qual deve ser protegida pelo Estado e se expressa por meio de "garantias intertemporais de liberdade" (intertemporale Freiheitssicherung).

Podemos, também, mencionar a OC 23/2017, em que a Corte Interamericana conferiu novo status e autonomia ao direito humano ao meio ambiente. Naquele caso, cuja opinião foi solicitada pela República da

Colômbia, a Corte IDH decidiu que os Estados têm obrigação de prevenir danos ambientais significativos, dentro ou fora de seus territórios.

Este entendimento que foi reiterado em precedente mais recente, no Caso *Tierra Nuestra vs. Argentina* (2020), no qual a Argentina foi condenada pelas violações aos direitos de comunidades indígenas da província de Salta.

Consectário lógico das ações previstas de forma a viabilizar a tutela ambiental é o fato de que a ciência tem papel fundamental: a alocação dos riscos depende do basilar consenso científico.

Esta compreensão foi também reiterada pelo STF quando do julgamento da ADI 6241, Rel. Min. Roberto Barroso, em 21.05.2020. Naquela ocasião, a Corte assentou as seguintes teses: “1. Configura erro grosseiro o ato administrativo que ensejar violação ao direito à vida, à saúde, **ao meio ambiente equilibrado** ou impactos adversos à economia, por inobservância: (i) de normas e critérios científicos e técnicos; ou (ii) dos princípios constitucionais da precaução e da prevenção. 2. A autoridade a quem compete decidir deve exigir que as opiniões técnicas em que baseará sua decisão tratem expressamente: (i) das normas e **critérios científicos e técnicos** aplicáveis à matéria, tal como estabelecidos por organizações e entidades internacional e nacionalmente reconhecidas; e (ii) da observância dos princípios constitucionais da precaução e da prevenção, sob pena de se tornarem corresponsáveis por eventuais violações a direitos”.

Ainda que o contexto de julgamento da ADI 6241 tenha sido distinto, ou seja, debatia-se a responsabilidade civil dos agentes públicos diante da emergência de saúde pública provocada pela pandemia de Covid-19, verifica-se que o entendimento acerca da necessidade de os agentes públicos embasarem suas decisões em critérios técnicos e científicos também se aplica aos atos administrativos que provocam consequências ambientais.

Ademais, ganham relevo os princípios da precaução e da prevenção, normativamente previsto na Declaração do Rio em 92, segundo o qual “*quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental*”.

Registre-se, neste ponto, que, consoante a jurisprudência desta Corte, “o Estado Brasileiro ratificou sua adesão ao Princípio da Precaução, ao assinar a Declaração do Rio” (RE 835.558, Rel. Ministro Luiz Fux, Pleno, DJe 07.08.2017).

Ademais, a existência de uma relação inegável entre a proteção do meio ambiente e a efetivação de outros direitos humanos, bem como o impacto da degradação ambiental e dos efeitos adversos das mudanças climáticas na fruição de direitos humanos já foram reconhecidas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos no *Caso Kawas Fernández Vs. Honduras*, sentença de 3 de abril de 2009.

Como se pode haurir da experiência internacional, também o Poder Judiciário deve responder à emergência climática. É uma questão crucial, diante da qual todas as outras perdem importância, porque sem mitigar os danos ambientais produto do aquecimento global provocado pela emissão de combustíveis fósseis, não há possibilidade de vida humana no planeta.

O respeito aos deveres estatais de proteção climática é imperioso. Não há discricionariedade administrativa que permita políticas públicas ou programas de governo que ignorem tais deveres, os quais derivam diretamente do texto constitucional.

É esta compreensão que ilumina a interpretação a ser conferida por esta Corte quanto aos dispositivos questionados nas ações em julgamento.

### **A Importância do Funcionamento do Fundo do Clima**

Apenas para rememorar, a presente arguição, proposta pelo Partido Socialista Brasileiro, pelo Partido Socialismo e Liberdade, pelo Partido dos Trabalhadores e pela Rede Sustentabilidade, objetiva que este Tribunal determine que a União adote medidas necessárias para reativar o funcionamento do Fundo Clima com todos os recursos autorizados pela lei orçamentária e que a União apresente em trinta dias Plano de Aplicação dos Recursos do Fundo do Clima para o ano de 2020. Além disso, requerem que esses recursos não sejam contingenciados.

O argumento central trazido pelos partidos é o de que a União não teria adotado medidas de mitigação às mudanças climáticas e que tal

comportamento representa ofensa à proteção constitucional do meio ambiente e aos compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro.

Estou de acordo com as conclusões trazidas pelo e. Ministro Roberto Barroso. De fato, os documentos juntados aos autos dão conta de sistemáticas omissões que indicam a falta de alocação de recursos para um Fundo que é instrumento essencial na política de combate às mudanças climáticas. Mais do que isso: como bem apontou o Relator, “os resultados objetivamente apurados indicam que o país caminha, em verdade, no sentido contrário aos compromissos assumidos e à mitigação das mudanças climáticas, e que a situação se agravou substancialmente nos últimos anos”. Por isso, tem razão Sua Excelência o e. Min. Roberto Barroso ao determinar que a União se abstenha de se omitir em fazer funcionar o Fundo Clima ou em destinar os competentes recursos para que desempenhe sua função, assim como em vedar o contingenciamento das receitas que o integram.

Sem embargo, tendo em vista a natureza estrutural desta arguição e a constatação evidenciada também na relevantíssima audiência pública convocada pelo Relator, tenho ser necessário que se adotem outras determinações, de modo a permitir que o emprego dos recursos esteja alinhado às diretrizes da Política Nacional sobre Mudança do Clima e aos demais instrumentos elencados pela Lei 12.187, de 2009.

Em particular, tenho assistir razão jurídica aos requerentes quando também pleiteiam que a União publique relatório estatístico trimestral elaborado pelo IBGE/MCTI que evidencie o percentual de gastos do Fundo Clima nos cinco segmentos (energia, indústria, agropecuária, LULUCF e resíduos), isto é, os mesmos segmentos adotados pelo Inventário Nacional, instrumento da Política Nacional; e que formule com periodicidade razoável o Inventário Nacional de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa, com obrigatória segmentação por Estados e Municípios, dando ampla publicidade aos dados e estatísticas consolidados no documento.

Consabido, os inventários são instrumentos utilizados pelo Painel de Mudanças Climáticas das Nações Unidas para contabilizar as emissões de gases. Eles são utilizados para acompanhar e monitorar as tendências de emissão e sem eles é praticamente impossível desenvolver estratégias adequadas de mitigação. Em consulta ao site do Painel de Mudanças Climáticas, que, por decisão da Conferência dos Estados Parte, publica os inventários nacionais a cada ano, não se verifica que o Estado brasileiro tenha submetido essas informações. Ou seja, a ordem, necessária, de



liberação de recursos para o Fundo Clima corre o risco de se tornar ineficaz, por não haver instrumentos que permitam acompanhar a efetividade das medidas tomadas.

Ante o exposto, acompanho o e. Relator para (i) reconhecer a omissão da União, em razão da não alocação integral dos recursos do Fundo Clima referentes a 2019; (ii) determinar à União que se abstenha de se omitir em fazer funcionar o Fundo Clima ou em destinar seus recursos; e (iii) vedar o contingenciamento das receitas que integram o Fundo.

Peço vênua a Sua Excelência para, acolhendo o pedido veiculado pelos requerentes, também determinar (iv) que a União publique relatório estatístico trimestral elaborado pelo IBGE/MCTI que evidencie o percentual de gastos do Fundo Clima nos cinco segmentos (energia, indústria, agropecuária, LULUCF e resíduos); e (v) que a União formule com periodicidade razoável o Inventário Nacional de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa, com obrigatória segmentação por Estados e Municípios, dando ampla publicidade aos dados e estatísticas consolidados no documento.

É como voto.

Plenário Virtual - minuta de voto 2019/06/20