



## LITIGÂNCIA CLIMÁTICA NO BRASIL: ANÁLISE DA ADPF 708

Jéssica Duquini<sup>1</sup>  
Priscila Vasconcelos<sup>2</sup>  
Hirdan Katarina de Medeiros Costa<sup>3</sup>

**Resumo:** O presente artigo analisa como o Supremo Tribunal Federal (STF) conceitua e interpreta o direito climático, por meio da análise da decisão proferida no âmbito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 708 (ADPF 708). Analisa a conexão entre as mudanças climáticas, os direitos humanos e outros direitos ambientais, em termos de construção jurídica-argumentativa. Além disso, investiga como o direito climático é mobilizado na petição inicial que integra a ADPF 708. A metodologia consistiu num estudo de caso com o uso de técnicas de revisão bibliográfica e análise documental da referida decisão preferida e da petição inicial, bem como normas sobre direito climático. A revisão bibliográfica se concentrou nos estudos sobre litigância climática e sua conexão com os Direitos Humanos. Quanto aos resultados da pesquisa, observa-se que o tema climático é central no âmbito da ADPF 708, com destaque para o tema da proteção e combate ao desmatamento da Amazônia. Apesar da literatura apontar que os casos de litigância climática no Brasil dão centralidade aos direitos humanos, esta conexão é secundária na ação, aparecendo conexões breves com outros direitos como direito vida, à saúde, direitos econômicos e das comunidades indígenas e tradicionais. Logo, os direitos humanos aparecem como uma “categoria argumentativa ampla”, mesmo assim, a decisão logrou enquadrar os tratados climáticos como parte dos tratados de direitos humanos, e por isso, lhes conferiu caráter supra legal.

**Palavras-chave:** Litigância climática. Fundo Clima. ADPF 708.

**Abstract:** This article analyzes how the Brazilian Supreme Court (STF) conceptualizes and interprets climate law by examining the decision “ADPF 708”. It explores the connection between climate change, human rights and other environmental rights regarding legal-argumentative construction. Furthermore, it investigates how climate law is mobilized in ADPF 708. The methodology consisted of a case study using bibliographic review and document analysis (decision, rules on climate law). The literature review focused on studies on climate litigation and its connection with Human Rights. The results show that the climate issue is central in ADPF 708, highlighting the theme of protecting the Amazon Forest and preventing its deforestation. Although the literature points out that climate litigation cases in Brazil give human rights centrality, this connection is secondary in ADPF 708. It shows brief connections with other rights such as life, health, economics, and indigenous and traditional community rights. Therefore, human rights appear as a “broad argumentative category”; even so, the decision classified climate treaties as part of human rights treaties and gave them a supra-legal character.

**Keywords:** Climate litigation. Climate Fund. ADPF 708.

---

<sup>1</sup> Bacharel em Direito pela Universidade Estadual Paulista, Mestre em Políticas Públicas pela Universidade de São Paulo (USP) e Doutoranda em Ciência Política pela USP; Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Departamento de Ciência Política; [jessicaduquini@usp.br](mailto:jessicaduquini@usp.br), currículo lattes: <http://lattes.cnpq.br/1405586204708501>; e ORCID <https://orcid.org/0000-0002-2593-0007>.

<sup>2</sup> Advogada. Doutora. Professora UFRR.

<sup>3</sup> Advogada e Doutora em Direito PUC.





## 1. INTRODUÇÃO

A litigância climática compreende o conjunto de ações judiciais e administrativas sobre temas relacionadas ao enfrentamento da mudança climática, entre eles, a redução das emissões de gases de efeito estufa (GEE), adaptação dos sistemas naturais e humanos frente às mudanças climáticas e a reparação de danos decorrentes da crise climática (Setzer et al., 2019).

O fenômeno da litigância climática vem se expandindo pelo globo, assim como sua importância vem aumentando diante de circunstâncias como ondas de calor, destruições costeiras e tempestades (ONU, 2017). Em 2019 existiam mais de 1.200 casos de litigância climática no mundo, muitos deles tratando a mudança climática de forma secundária, por exemplo, no âmbito de processos de licenciamento de atividades que resultam em emissão de GEEs ou ocupação de áreas expostas aos riscos climáticos (Setzer et al., 2019). Em sua maioria, as ações climáticas se embasam em normas constitucionais, em normas não específicas sobre o clima e nos acordos climáticos internacionais, os quais servem para reforçar tais dispositivos. As ações reúnem argumentos sobre a responsabilidade do Estado quanto à proteção dos recursos naturais para as gerações futuras, na proteção de direitos individuais, na equidade intergeracional, além de suscitar embates sobre a divisão dos poderes em função da incidência do Judiciário na implementação de políticas públicas (esfera do Executivo) e na esfera do Legislativo (ONU, 2017).

Em 2023, o relatório “Global trends in climate change litigation: 2023 snapshot” identificou 2.341 casos de litígios sobre mudanças climáticas no mundo, destacando-se o aumento de casos movidos em face de atores privados e resultados favoráveis das ações em mais da metade dos casos. Os Estados Unidos são o país com o maior número de litígios climáticos, com 1.590 casos, seguido pela Austrália com 130 casos, e pelo Reino Unido com 102 casos. Observa-se maior concentração de litígios climáticos no Norte Global. No Brasil, o relatório identificou 40 ações judiciais, o maior número na América Latina. Já o relatório do JUMA (2022) identificou que o Brasil acumulou 55 casos de litigância climática entre 1996 e 2022.

Observa-se que a partir de 2010 o número de casos nos países do Sul Global vêm aumentando. No Brasil esse fenômeno ganhou expressividade a partir de 2019, o que pode estar relacionado à oposição da sociedade civil e dos atores políticos ao desmonte das políticas ambientais promovidos pelo Governo de Jair Bolsonaro (JUMA, 2022).





A literatura sobre litigância climática (Pell & Osofsky, 2015; Setzer & BENJMIN, 2020; Pell & Lin, 2019; Garrido, 2020) tem discutido a definição deste termo, este pode ser usado de forma mais restrita, abarcando litígios com menção expressa à mudança climática e onde a questão climática aparece com centralidade, ou então, possuir uma definição ampla, incluindo litígios que não tratam propriamente da questão climática, mas têm incidência prática no seu enfrentamento. A literatura também tem apontado para a conexão entre direito climático e a proteção dos direitos humanos nos litígios climáticos no Brasil e no Sul Global (Moreira et al., 2023; Garrido, 2020).

Ante o exposto, o presente artigo analisa como o Supremo Tribunal Federal (STF) vem conceituando e interpretando o direito climático, por meio da análise da decisão proferida no âmbito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 708 (ADPF 708). Além disso, investiga como o direito climático é mobilizado na petição inicial que integra a ADPF 708. Em um primeiro momento, o artigo busca entender:

Qual a demanda dessa ação?

Qual a importância das mudanças climáticas na ação?

Quais são as principais normas mobilizadas?

Há correlação entre as mudanças climáticas e outros direitos e/ou temas ambientais (ex: proteção do uso do solo, combate ao desmatamento, direitos humanos)?

Em um segundo momento, o artigo analisa como ocorre a eventual conexão entre as mudanças climáticas, os direitos humanos e outros direitos ambientais, em termos de construção jurídica-argumentativa. Essas perguntas se relacionam com discussões da literatura, sendo relevante identificar a conexão da questão climática com outros direitos institucionalizados e entender como ocorre essa conexão.

A metodologia consistiu num estudo de caso com o uso de técnicas de revisão bibliográfica e análise documental. A ação analisada foi codificada com base nas perguntas de pesquisa. A escolha por uma ação no âmbito do STF considerou o fortalecimento do seu papel pela Constituição Federal de 1988 e a sua relevância em interpretar e aplicar garantias constitucionais (Moreira et al., 2023). A ADPF 708 foi selecionada a partir da Plataforma de Litigância Climática no Brasil do Grupo de Pesquisa Direito, Ambiente e Justiça no Antropoceno (JUMA) JUMA, onde foram encontradas 16 ações originárias no STF distribuídas entre 2019 e 2023, de um total de 74 ações. Foram desconsideradas as ações em andamento, restando apenas 4 ações conclusas para serem analisadas. A seleção da ADPF 708





considerou a expressividade do litígio nos meios de comunicação nacional e sua repercussão internacional, já que isto pode impactar na aderência do caso em outros litígios climáticos.

O artigo está organizado da seguinte forma: na primeira seção são abordadas definições sobre litigância climática e as tendências da litigância climática no Brasil. A segunda seção discorre sobre os principais tratados internacionais e normas brasileiras relacionadas ao sistema climático, como forma orientar a análise dos casos. Na terceira seção analisamos a ADPF 708, em especial a petição inicial e a decisão proferida pelo STF, respondendo às perguntas apresentadas anteriormente.

O artigo conclui que o tema climático é central no âmbito da ADPF 708, vez que seu objeto é o Fundo Clima. A conexão da ação com os direitos humanos é secundário. Observa-se que o litígio climático pode servir como uma estratégia de denúncia frente ao Poder Judiciário dos governos descomprometidos com a proteção ambiental e climática.

## **2. Litigância climática no Brasil: definições e panorama**

A litigância climática tem seu marco inicial com uma decisão judicial proferida nos EUA em 1990 no caso “*Cidade de Los Angeles versus Administração Nacional de Segurança de Tráfego Rodoviário*” que questionava a não realização de estudos de impacto ambiental pela Administração Nacional; bem como a propositura de ação judicial pelo *Greenpeace* na Austrália em 1994, em face do *Redbank Power Co*, questionando o licenciamento de um empreendimento energético, ação que buscou explicitamente criar precedentes de litigância climática (Garrido, 2020).

Segundo Pell e Lin (2019, p. 31 apud Garrido, 2020), a litigância pode ser entendida como “um caminho-chave para os atores da sociedade buscarem progresso em relação às mudanças climáticas nos casos em que os governos e as empresas não realizam ações suficientes para endereçar o problema”.

A definição de litigância climática pode ser abrangente, ao abarcar ações judiciais que consideram a presença indireta dos temas climáticos, ou assumir um sentido estrito, ao considerar apenas ações judiciais onde o tema aparece expressamente. Por exemplo, na definição de Markell e Rhuk (2012) os litígios climáticos são ações destinadas ao poder judiciário ou instâncias administrativas cujas peças processuais abordam direta ou expressamente questões, fatos ou normas jurídicas relacionadas às causas e impactos das mudanças climáticas. Já na compreensão de Peel e Osofsky (2015), as ações podem não abordar





diretamente o tema das mudanças climáticas, mas podem produzir efeitos sobre o enfrentamento da questão. Nessa última definição, a litigância climática pode envolver ações onde as mudanças climáticas aparecem como tema central, como um dos temas abordados, como tema periférico ou ainda como um efeito da decisão judicial (Garrido, 2020).

Alguns autores como Peel & Osofsky (2015), Setzer & Benjamin (2020), Peel & Lin (2019 apud Garrido, 2020) defendem a adoção de uma definição mais ampla de litigância climática como necessária para compreender o contexto dos países do Sul Global, isto pois esses países se destacam pelo uso de outras estratégias jurídicas, de forma que esse tema comumente aparece de maneira incidental nas ações judiciais (Garrido, 2020).

Moreira et al. (2023) aponta que os litígios climáticos no Brasil eram esparsos e as mudanças climáticas pareciam como um tema periférico ou indireto, quadro que se altera a partir de 2019. A litigância climática ganhou relevância no contexto de desmantelamento das políticas ambientais durante o governo Bolsonaro, se constituindo como uma ferramenta de pressão, de limitação de retrocessos climáticos e como uma forma de pressionar pela implementação de políticas públicas.

Com o recente aumento dos casos no Brasil, os litígios estão centrados na proteção dos direitos humanos, o que pode ser explicado pelo fato da Constituição Brasileira de 1988 ter um capítulo dedicado ao direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Nesse sentido, o STF tem reconhecido como um direito humano de terceira geração a existência de um meio ambiente equilibrado, o que está expresso em decisões desde 1995, ao exemplo do Mandado de Segurança nº 22164/SP. A Corte tem ampliado sua compreensão sobre os direitos humanos, passando a entender o meio ambiente como um direito coletivo, em alinhamento aos pareceres de órgãos internacionais como o Sistema Interamericano de Direitos Humanos, o Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas (ONU) e o Conselho Geral da ONU. Assim, os casos de litigância climática no Brasil têm abordado com centralidade os direitos humanos. Além do direito ao meio ambiente equilibrado, também são mobilizados o direito à vida e o direito de grupos específicos, como comunidades indígenas e tradicionais (Moreira et al., 2023).

O STF mobiliza em suas decisões os princípios do direito internacional e as jurisprudências oriundas de temas de direito humanos. Além disso, o STF tem julgado diversos casos que versam sobre a implementação de políticas climáticas, no sentido de buscar a efetivação de políticas públicas já existentes (Moreira et al., 2023).

Para além das decisões, as demandas apresentadas nos litígios climáticos no Brasil têm mobilizado os direitos humanos, sendo esta uma tendência encontrada nos países do Sul





Global, segundo apontam Setzer e Benjamin (2020 apud Garrido, 2020). Além disso, a literatura tem identificado que as estratégias argumentativas dos demandantes (pleitos) nessas ações podem ser divididas em três tipos: a. mobilização do direito climático como parte dos direitos humanos; b. mobilização de leis e políticas climáticas já existentes, demandando sua implementação; c. mobilização sutil do direito climático, apresentando a demanda climática de forma secundária, atrelada a outros pleitos ambientais já pacificados na jurisprudência (Garrido, 2020).

Costa (2023) identificou que na experiência brasileira, tem-se uma fase inicial de litigância climática e posteriormente a ADPF 708 passa a ser o marco de um segundo momento, em que o direito a um clima adequado passa a ser entendido como direito fundamental. É neste sentido que o artigo propõe analisar de forma minuciosa quais as demandas envolvidas na ADPF 708, a centralidade da questão climática e a sua relação com outros direitos e temas ambientais.

### **3. Direito climático: normas internacionais e nacionais**

O sistema climático pode ser entendido como uma parte central do direito ao meio ambiente equilibrado e do direito à vida (Sarlet & Fensterseifer 2021a; Neves, 2022; Moreira 2021 apud Moreira et al., 2023), vez que as condições climáticas garantem a reprodução da vida, a biodiversidade, os ciclos hidrológicos, a produção de alimentos, entre outros aspectos. O direito climático está contido no conjunto mais amplo de leis ambientais brasileiras, inclusive os temas abordados pelas ações climáticas no Brasil estão entrelaçados com temas ambientais já debatidos pelos tribunais brasileiros (Setzer et al., 2021 apud Moreira et al., 2023).

Dentre o arcabouço jurídico climático, a Declaração de Estocolmo de 1972 reconheceu o direito fundamental ao meio ambiente sadio, e representou um marco legal para o Direito Ambiental brasileiro, impulsionando o desenvolvimento de legislações ambientais no Brasil e em outros países (Moreira et al., 2022, Dibrarq, s.d.). A Declaração de Estocolmo estabeleceu uma conexão entre o direito ambiental e os direitos humanos fundamentais, e chamou a atenção para a crise ambiental e sua relação com questões sociais. Trouxe a importância de preservação da biosfera e da sua incorporação na agenda nacional e internacional. Entre seus princípios mais relevantes destacam-se: a) o direito a um meio ambiente de qualidade, b) a responsabilidade intergeracional, c) os direitos dos países de utilização dos seus recursos naturais em conformidade com suas políticas ambientais e em respeito às consequências





transfronteiriças desse uso; d) a cooperação entre os estados para legislar sobre responsabilidade e indenização por prejuízos extraterritoriais (BIATO, 2005).

A Declaração de Estocolmo influenciou a criação (i) da Secretaria Especial de Meio Ambiente em 1973, órgão vinculado ao Governo Federal brasileiro, e (ii) da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), a primeira legislação nacional a tratar sobre meio ambiente de forma integrada. Além disso, a Constituição Federal Brasileira de 1988 trouxe um capítulo próprio sobre o meio ambiente e incluiu o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado entre os direitos e garantias fundamentais, enquanto cláusula pétrea. O Art. 225 da CF dispõe que:

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 (Brasil, 1988).

Tal dispositivo traz, nos seus incisos, um rol exemplificativo de deveres do Estado na preservação do meio ambiente, o que significa dizer que a atuação estatal em defesa e na proteção do meio ambiente deve contemplar novas situações de desequilíbrio ambiental.

Segundo Moreira et al. (2022) a proteção ao meio ambiente se assenta no princípio da “progressividade do direito”, onde os direitos ambientais previstos em legislações devem ser constantemente aprimorados, ampliados e ser garantida sua efetividade. Isto se relaciona com o princípio da proibição do retrocesso de direitos ambientais, garantindo que os direitos já institucionalizados não sejam prejudicados (Moreira et al., 2022), o que poderia ocorrer pela alteração de leis e de programas públicos consolidados. Cita-se ainda, outros princípios que guiam a proteção ao meio ambiente: (i) o princípio da proibição de proteção insuficiente, o qual busca garantir a ação e efetividade da proteção ambiental (Moreira et al., 2022), e (ii) o princípio do mínimo existencial ecológico, o qual diz respeito às condições indispensáveis para reprodução e manutenção da vida terrestre, condições que devem ser protegidas diante das ameaças ao meio ambiente (PATRYCK AYALA, 2012 apud Moreira et al., 2022).

O artigo 23 da CF estabelece que a proteção do meio ambiente é competência comum dos entes federativos. A CF traz outros dispositivos tratando sobre meio ambiente, cita-se, por exemplo: a) o art. 170, que elenca entre os princípios da ordem econômica a defesa do meio ambiente, com tratamento diferenciado segundo o impacto ambiental relacionado a produtos e serviços; b) art. 186, que dispõe sobre a função social da propriedade rural, a qual deve utilizar adequadamente os recursos naturais disponíveis e preservar o meio ambiente; c) já o art. 200





prevê a colaboração do Sistema Único de Saúde com a proteção do meio ambiente (Moreira et al., 2023).

A PNMA (Lei nº 6.938/81) foi a primeira lei a disciplinar de forma ampla as questões ambientais em todo território nacional. Ela trouxe definições sobre ambiente, poluição, poluidor, degradação e recursos ambientais. A PNMA criou o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), que congrega entidades dos 3 níveis de governo; e criou o Sistema Nacional de Informações Sobre o Meio Ambiente (SINIMA), onde são reunidas informações nacionais relevantes para a formulação e implementação de políticas públicas ambientais (Leuzinger et al., 2021). Também previu uma série de instrumentos econômicos, de comando e controle para implementação da política ambiental (art. 9º), ao exemplo (i) do estabelecimento de padrões de qualidade ambiental; (ii) do zoneamento ambiental; (iii) da avaliação de impactos ambientais; (iv) do licenciamento de atividades poluidoras, (v) os incentivos à produção e instalação de equipamentos e de tecnologia, (vi) a criação de espaços territoriais especialmente protegidos (ETEPs), entre outros. Esses instrumentos têm papel relevante no enfrentamento das mudanças climáticas, pois permitem controlar as atividades poluidoras, relacionadas à emissão de GEEs. Os padrões de qualidade já são usados para se aferir a qualidade do ar, a partir de programas desenvolvidos para fazer esse acompanhamento; os Estudos e os Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) permitem fazer uma ampla avaliação dos danos climáticos oriundos da instalação de empreendimentos e indicar medidas de mitigação climática; os ETEPs (áreas protegidas) são reconhecidos como a melhor forma de proteção da diversidade biológica, e assim, garantem a redução das emissões de GEEs (Leuzinger et al., 2021).

No ano de 2019 foi aprovada a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) (Lei Federal 12.287/2009 e Decreto Federal 9.578/2018), uma das principais normas brasileiras para enfrentamento da mudança climática. A PNMC traz princípios, diretrizes e instrumentos para a implementação da política climática, além de trazer metas de redução de emissões (entre 36,1% e 38,9% até 2020), as quais necessitam ser atualizadas vez que foram firmadas pelo Brasil na Conferência Partes das Nações Unidas (COP) em 2009. A política climática observa os princípios da precaução, da prevenção, da participação cidadã, do desenvolvimento sustentável e das responsabilidades compartilhadas e diferenciadas dos atores (Moreira et al., 2022).

A PNMC visa garantir o direito das presentes e futuras gerações a um clima seguro, evitando e reduzindo os impactos da ação antrópica sobre este. As medidas implementadas por







meio da PNMC devem considerar os diferentes contextos socioeconômicos e garantir a distribuição dos prejuízos e responsabilidades ambientais de forma equilibrada (art. 3). Além disso, a PNMC prevê a integração dos três níveis de governo e dos distintos atores (públicos e privados) na implementação das ações climáticas, o que coloca a governança como necessária à sua efetividade (Brasil, 2009).

Entre os instrumentos da PNMC está o Plano Nacional de Mudança do Clima, o qual deve integrar-se aos planos de ação de prevenção e controle do desmatamento voltados à Amazônia Legal e ao Cerrado e integrar-se aos planos setoriais de mitigação e de adaptação às mudanças climáticas, reforçando a necessidade de integração de diversos instrumentos de implementação (Brasil, 2009).

Outra importante norma é o Acordo de Paris, o qual foi incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro por meio do Decreto Legislativo nº 140/2016 e do Decreto Federal nº 9.073/2017 (Moreira et al., 2022). O Acordo de Paris visa fortalecer as respostas globais para o enfrentamento das mudanças climáticas e as capacidades nacionais para atuação no tema. Nesse sentido, busca reduzir as emissões de gases de efeito estufa (GEE) e limitar o aumento da temperatura do planeta abaixo dos 2°C, quando comparado à temperatura média pré-industrial (art. 2). Os governos elaboraram seus próprios compromissos de redução das emissões, a partir das Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs), que levam em consideração o contexto socioeconômico nacional (MMA, s.d.). No tocante às NDCs, os Estados devem realizar esforços para progredir com os compromissos no tempo, buscando sempre aumentar a ambição dos compromissos e sua efetiva implementação. Os estados devem prestar contas quanto à implementação das NDCs, promovendo a transparência e consistência dessas informações (Moreira et al., 2022).

Desde seu preâmbulo, o Acordo de Paris reafirma a conexão entre o meio ambiente e os direitos humanos, menciona a promoção do desenvolvimento sustentável e da preservação das florestas e ecossistemas. O Acordo reforça a importância da participação da população, dos diferentes níveis de governo e de diversos atores, públicos e privados no tema, prevendo a cooperação entre as partes na implementação da NDC (art. 6º). O Acordo traz uma conexão entre a segurança do clima e as florestas, sendo a preservação florestal essencial ao enfrentamento das mudanças climáticas (Moreira et al., 2022).

Em decorrência das obrigações assumidas nas NDCs, os Estados devem planejar e elaborar uma série de políticas locais, incluindo relatórios, planos, programas, entre outras ações (Moreira et al., 2022). Por fim, o Acordo prevê que os Estados-partes devem criar





medidas de adaptação às mudanças climáticas, ou seja, se obrigam a promover ajustes dos sistemas naturais e humanos frente à crise climática, visando reduzir e evitar danos eventuais ou aproveitar oportunidades favoráveis (IPCC, 2014).

#### **4. Análise da ADPF 708 (Fundo Clima)**

A Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental ADPF-708 foi proposta pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), Partido dos Trabalhadores (PT) e pela Rede Sustentabilidade (REDE) objetivando a retomada do funcionamento do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (Fundo Clima).

O Fundo Clima foi criado pela Lei nº 12.114/2009, e constitui um dos instrumentos da Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC). O Fundo visa financiar projetos, estudos e empreendimentos que promovam a redução das emissões de gases de efeito estufa e a adaptação climática. Os recursos reembolsáveis são administrados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e os não-reembolsáveis são operados pelo Ministério do Meio Ambiente. Na sequência, será analisada a petição inicial e a decisão proferida pelo STF no âmbito da ADPF 708.

##### *1. Petição Inicial*

A petição inicial aponta a omissão da União quanto à execução e aporte de recursos (em 2019) no Fundo do Clima, além da sua omissão na apresentação de Plano Anual de Aplicação de Recursos. Portanto, a demanda diz respeito à não implementação de políticas públicas de combate às mudanças climáticas, sendo especificamente uma disputa: a) orçamentária, b) relativa à estrutura de governança da política de mudança climática e c) conexas com o tipo de federalismo brasileiro, com o papéis e obrigações dos entes federativos.

A questão da mudança climática é central na ADPF 708, vez que tem como objeto um fundo que financia projetos para enfrenamento da questão climática. As palavras clima e mudanças climáticas aparecem cerca de 88 vezes ao longo da peça inicial, desconsiderando à menção ao “Fundo Clima”.

O principal arcabouço jurídico mobilizado foi a Constituição Federal (CF) - especificamente os art. 225, art. 23 (incisos VI e VII), art. 1º, arts. 3º (incisos I, II e III), art. 18, art. 60 (§ 4º, inciso I) e art. 241 - o Acordo de Paris e a Política Nacional sobre Mudança do





Clima (PNMC). Assim, a fundamentação dos pedidos se baseia no direito climático e no direito ambiental, este último considerado de caráter mais generalista.

Foi apontado o descumprimento do art. 225 da CF por parte da União, este dispõe que o Poder Público e a coletividade tem o dever de proteger e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações, sendo essencial à sadia qualidade de vida. Foi mencionado especificamente o dever do Poder Público de (i) preservar e restaurar processos ecológicos, promovendo o manejo ecológico dos ecossistemas (CF/88, art. 225, § 1º, inciso I), (ii) de definir espaços territoriais e componentes a serem especialmente protegidos (§ 1º, III); controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente (§ 1º, V); e proteger a fauna e a flora (§ 1º, VII).

Por sua vez, o art. 23 determina que a proteção da fauna e da flora é dever de todos os entes da federação. Soma-se a isso, o princípio da lealdade federativa (CF/88, arts. 1º, 18 e 60, § 4º, I) e o modelo de federalismo cooperativo (CF/88, arts. 3º, incisos I, II e III, e 241) estabelecido na CF. Tais dispositivos são interpretados na petição inicial como uma obrigação da União de auxiliar financeiramente os entes subnacionais na promoção de ações de mitigação de mudanças climáticas por meio do Fundo Clima, considerando que a União é a detentora da maior parte dos recursos públicos. A paralisação do Fundo Clima e o consequente não repasse desses recursos aos entes subnacionais representaria, na argumentação analisada, uma violação ao federalismo cooperativo nos seguintes sentidos:

- descumprimento das obrigações e papéis federativos da União;
- desvirtuamento do sistema constitucional de repartição de receitas;
- entes subnacionais são responsáveis pela implementação de políticas local e regionalmente, mas não recebem contrapartidas previstas para isso.

O Acordo de Paris também é citado na petição, em decorrência dos compromissos assumidos pelo Brasil por meio de sua Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC), que determina a redução até 2025 das emissões de gases de efeito estufa (GEE) em 37% em relação ao nível registrado em 2005.

A Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei Federal n.º 12.187/2009 e 13.465/2017) é mencionada na petição na medida em que o Fundo Clima é um instrumento para sua implementação, constituindo parte da sua estrutura de governança. Argumenta-se na petição inicial que com a paralisação do Fundo – faltando designar seu Comitê Gestor e elaborar o plano de aplicação de recursos - a governança da PNMC foi desestruturada. Por sua





vez, a imprevisibilidade de recursos teria limitado a eficácia da PNMC e sua implementação no médio e longo prazo.

Além disso, a peça processual faz referência à Lei Florestal (Lei Federal nº 12.651/2021) argumentando que esta demonstra o desmantelamento das políticas de preservação das florestas por parte do governo, vez que teria facilitado a regularização fundiária de invasões de terras públicas na Amazônia. Observa-se que a petição inicial, além de visar a implementação do Fundo, é utilizada como uma estratégia política de denúncia do governo de Jair Bolsonaro em decorrência do desmonte das políticas ambientais como um todo e da piora da situação ambiental do país. Em diversos trechos, a inação do governo federal é tratada como um ato deliberado e intencional de desmonte das políticas ambientais, fundado na posição ideológica deste de negar a crise ambiental e climática.

Quanto à conexão com outros temas ambientais no âmbito da ADPF 708, é sobretudo a partir do Acordo de Paris que o tema do clima se conecta, em termos argumentativos, com os temas de (i) energia renovável, (ii) preservação de florestas, (iii) uso do solo pela agropecuária e com a temática dos (iv) recursos hídricos, isto porque a NDC dispõe de compromissos nesse sentido. No tema de preservação das florestas, frear o desmatamento na Amazônia é entendido como um compromisso central para enfrentar as mudanças climáticas no Brasil, além de ser uma forma de garantir direitos humanos relativos aos povos indígenas e comunidades tradicionais. Assim, em termos argumentativos, a proteção da Amazônia aparece na petição inicial como o principal tema conexo às mudanças climáticas e à defesa de direitos dos povos tradicionais.

A conexão com os direitos humanos é secundária na elaboração do argumento, o termo “direitos humanos” é mencionado apenas duas vezes na petição inicial e nada se fala sobre suas diferentes gerações. Ainda que a proteção do meio ambiente seja um direito humano de terceira geração, a peça processual não segue esta linha argumentativa.

É a partir do conjunto de dispositivos legais apresentado e do cenário de desmantelamento das políticas ambientais que a petição inicial articula o direito climático ao direito à saúde, ao bem-estar e à vida, que podem ser classificados como direitos humanos de segunda geração. Nesse sentido, a petição inicial dispõe que (STF, ADPF: 708 DF xxxxx-68.2020.1.00.0000, Rel. Roberto Barroso, j. em 03/05/2021, Data de Publicação: 04/05/2021, p.4):

Sem o efetivo cumprimento de normas nacionais e internacionais por parte do Estado, a sociedade brasileira está submetida a políticas que não serão capazes de mitigar as emissões de GEE e nem de promover a adaptação às mudanças





climáticas. [...] **as mudanças climáticas têm efeitos graves sobre a saúde, o bem-estar e a vida humana.** Elas estão, assim, **associadas à violação de uma série de direitos humanos** que devem ser tutelados pelo Poder Público e pela sociedade.

No que diz respeito ao direito à saúde, as políticas ambientais são entendidas como uma forma de prevenir novas pandemia globais, diante de evidências científicas de que “a integridade do ecossistema também ajuda a controlar as doenças, apoiando a diversidade biológica e dificultando a disseminação, a ampliação e a dominação dos patógenos” (STF, ADPF: 708 DF xxxxx-68.2020.1.00.0000, Rel. Roberto Barroso, j. em 03/05/2021, Data de Publicação: 04/05/2021, p.24).

Destaca-se que o federalismo cooperativo também é um conector entre o direito climático e os direitos humanos. O federalismo é entendido como uma forma de garantir a autonomia dos direitos humanos independentemente de quem governa, considerando os diferentes entes federativos que podem agir em sua defesa e suas respectivas obrigações constitucionais. O federalismo cooperativo também é entendido na peça processual como uma forma de reduzir assimetrias sociais e orçamentárias entre os entes subnacionais, ao garantir a transferência de recurso da União aos estados e municípios.

Na peça processual, o enfrentamento das mudanças climáticas também é relacionado à garantia da ordem econômica. Afirma-se que diversos países europeus se posicionaram contrários à assinatura de acordos comerciais com o Brasil e ameaçaram suspender relações comerciais em alguns setores (ex: carne bovina) devido ao descumprimento de medidas climáticas e ambientais pelo país. Apesar dos argumentos apresentados na peça inicial não conectarem expressamente os direitos econômicos aos direitos humanos, garantir a sustentabilidade econômica de um país significa assegurar direitos humanos de segunda geração.

## 2. *Decisão do STF*

Destaca-se que o pedido foi julgado procedente nos termos do voto do Ministro Relator Luís Roberto Barroso. A decisão (i) reconheceu a omissão da União, em razão da não alocação integral dos recursos do Fundo Clima referentes a 2019; (ii) determinou que a União deixasse de se omitir quanto ao funcionamento do Fundo Clima e o uso dos seus recursos; (iii) vedou o contingenciamento das receitas que integram o Fundo.

A decisão teve por objeto a não implementação das políticas ambientais por parte da União, tratando-se de uma disputa orçamentária. Ademais, argumentou-se que o Judiciário





deveria garantir não apenas a aplicação dos recursos, mas também seu uso adequado, em atendimento ao princípio da proteção suficiente dos direitos. Entretanto, a Corte apontou que esta questão deve ser apresentada em ação judicial futura, vez que extrapolaria os limites da ADPF 708:

Conforme jurisprudência consolidada no Supremo Tribunal Federal, o Tribunal deve, em princípio, ser deferente às escolhas alocativas efetuadas pelos representantes eleitos em matéria de políticas públicas, dado que elas implicam decisões difíceis sobre como alocar recursos escassos, insuficientes ao atendimento de demandas concorrentes igualmente relevantes. Caso, todavia, se constate que tais escolhas estão eivadas por vícios de desvio de finalidade, não verossimilhança dos motivos que as determinaram ou violação da proporcionalidade, implicando grave prejuízo ao núcleo essencial de direitos fundamentais, pode e deve o Tribunal exercer o controle sobre tais atos alocativos. Isso porque, em tal caso, se trata de controle de legalidade e não do mérito ou conveniência política de tais atos (STF, ADPF: 708 DF xxxxx-68.2020.1.00.0000, Rel. Roberto Barroso, j. em 03/05/2021, Data de Publicação: 04/05/2021, p. 19).

A Corte reconheceu o processo de desmonte das políticas ambientais por parte do Governo Bolsonaro, tratando a omissão e paralisação do Fundo Clima como uma ação deliberada da União, em conformidade com os argumentos dos autores da ação.

No tocante às normas jurídicas mobilizadas, a decisão se fundamentou principalmente na Constituição Federal, o que fica evidente no subtítulo do documento: “Questão ambiental como questão constitucional”. Nesse sentido, argumentou-se pelo dever constitucional da União de tutelar o meio ambiente (CF, art. 225), os direitos e compromissos internacionais assumidos pelo Brasil (CF, art. 5º, par. 2º), bem como o princípio constitucional da separação dos poderes foi mobilizado (CF, art. 2º).

Na tutela do meio ambiente, destacou-se o impacto das mudanças climáticas sobre a vidas das gerações presentes e futuras, bem como o conceito de desenvolvimento sustentável enquanto um modelo econômico que deve atender “às necessidades do presente, sem comprometer a possibilidade das gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades” (STF, ADPF: 708 DF xxxxx-68.2020.1.00.0000, Rel. Roberto Barroso, j. em 03/05/2021, Data de Publicação: 04/05/2021, p. 7).

O enquadramento da questão ambiental como um tema constitucional foi relevante para rebater os argumentos levantados pela União: de que a ação adentraria à competência do Poder Executivo de formular políticas públicas, quando em realidade, a Corte entendeu que se trata do descumprimento de obrigações constitucionais, o que atentaria contra a separação dos poderes. Assim, a decisão se utilizou do preceito de separação dos poderes, indo além do





argumento apresentado na inicial de descumprimento do federalismo de cooperação, como se extrai do trecho a seguir:

[...] as obrigações legais de destinação específica de recursos de fundos contam com a apreciação e deliberação não apenas do Executivo, mas igualmente do Legislativo. Trata-se, portanto, de escolha alocativa produzida com base em ato complexo, que se sujeita ao princípio da separação dos Poderes. *O Executivo não pode simplesmente ignorar as destinações determinadas pelo Legislativo, a seu livre critério, sob pena de violação ao princípio da separação dos Poderes* (CF, art. 2º). Em razão da particularidade de tais despesas com destinação específica, o art. 9º, § 2º, da Lei Complementar no 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) previu: “Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente (STF, ADPF: 708 DF xxxxx-68.2020.1.00.0000, Rel. Roberto Barroso, j. em 03/05/2021, Data de Publicação: 04/05/2021, p. 16).

Outras normas internacionais fundamentaram a decisão com o intuito de fortalecer as normas constitucionais discutidas, foram citadas a Convenção Quadro das Nações Unidas (1994), o Protocolo de Kyoto (1997) e o Acordo de Paris (2016). A PNMC (Lei Federal nº 12.187/2009) também foi mencionada, especificamente seu art. 12 que trata das metas de redução de emissões de GEEs. É a partir da PNMC que o clima é conectado com o tema do desmatamento da Amazônia, vez que um de seus decretos regulamentares (nº 9.578/2018) prevê metas de redução de oitenta por cento dos índices anuais de desmatamento deste bioma. A decisão também relaciona o desmatamento da Amazônia com a violação das terras indígenas. A partir disso, a decisão enfatiza que a alteração do uso do solo e o desmatamento estão entre as principais atividades responsáveis pela emissão de GEEs, e apresenta o cenário de retrocesso brasileiro nesta temática.

Quanto à conexão com os direitos humanos, o direito climático é correlacionado de forma breve com o direito à vida, à saúde, à segurança alimentar e à economia, todos classificados como direitos humanos de segunda geração. O grande avanço trazido pela decisão foi o reconhecimento do direito ao meio ambiente equilibrado como um direito humano, e por isso, a equiparação dos tratados internacionais em matéria ambiental aos tratados de direitos humanos, conferindo-lhes caráter supra legal, como se observa no seguinte trecho da decisão:

Na mesma linha, a Constituição reconhece o caráter supralegal dos tratados internacionais sobre direitos humanos de que o Brasil faz parte, nos termos do seu art. 5º, § 2º. E não há dúvida de que a matéria ambiental se enquadra na hipótese. Como bem lembrado pela representante do PNUMA no Brasil, durante a audiência pública: “*Não existem direitos humanos em um planeta morto ou doente*” (p. 171). *Tratados sobre direito ambiental constituem*





*espécie do gênero tratados de direitos humanos e desfrutam, por essa razão, de status supranacional. Assim, não há uma opção juridicamente válida no sentido de simplesmente omitir-se no combate às mudanças climáticas (STF, ADPF: 708 DF xxxxx-68.2020.1.00.0000, Rel. Roberto Barroso, j. em 03/05/2021, Data de Publicação: 04/05/2021, p. 10).*

Ante o exposto, a argumentação da decisão caminhou no seguinte sentido: 1) apresentou o direito climático como parte do direito ambiental, e por sua vez, do direito constitucional, mobilizando principalmente normas da CF; 2) trouxe de forma secundária normas próprias do direito climático (acordos internacionais e PNMC); 3) enquadrou o direito climático como parte dos direitos humanos, por isso, lhe conferiu caráter supra legal; 3) trouxe breve conexão com outros direitos humanos específicos, como direito à vida, à saúde, à segurança alimentar e à economia.

## 5. Conclusão

Por meio da análise da ADPF 708, observa-se que a litigância climática ganha relevância diante do desmantelamento das políticas ambientais durante o governo Bolsonaro, se constituindo como uma ferramenta de denúncia, pressão, de limitação de retrocessos climáticos e uma forma de pressionar pela implementação de políticas públicas com base em leis e políticas climáticas já existentes.

O tema climático é central no âmbito da ADPF 708, vez que seu objeto é o Fundo Clima. As normas constitucionais aparecem com maior centralidade frente aos acordos internacionais ou à PNMC. Contudo, há que se destacar que o uso de normas próprias do direito climático permitiria construir, em termos argumentativos, conexões com outros temas ambientais, como preservação de florestas, dos recursos hídricos, geração de energia limpa, possibilitando uma abordagem holística e integrada das questões ambientais. Nesse sentido, o principal tema conexo é a proteção e combate ao desmatamento da Amazônia, o qual é mencionado na ADPF 708 fazendo referência à PNMC ou ao Acordo de Paris. Além disso, são as normas próprias do direito climático que conferem balizas e parâmetros para a implementação das políticas climáticas, vez que os preceitos constitucionais têm caráter mais generalista.

Apesar da literatura apontar que os casos de litigância climática no Brasil dão centralidade aos direitos humanos, esta conexão é secundária na ação, aparecendo conexões com o direito vida, à saúde, direitos econômicos e das comunidades indígenas e tradicionais.







Na ADPF 708, os direitos humanos aparecem como uma “categoria argumentativa ampla”, mesmo assim, este uso (categoria) permite elevar a hierarquia normativa do direito climático, equiparando-o aos preceitos constitucionais ou supralegais.

Interessante notar que os argumentos relativos ao pacto federativo ou à separação dos poderes podem ter grande relevância quando os litígios discutem a não implementação de políticas públicas, permitindo afastar análises de cunho político pelo Poder Judiciário, como se este estivesse intervindo na esfera de discricionariedade do Executivo. Também traz força argumentativa considerando que o modelo federativo é cláusula pétrea.

### Referência Bibliográfica

**BIATO, M.F.** (2005). Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima. *Revista de Informação Legislativa*, 42 (166), p. 233-251.

**BORGES, CS..** (2022, 4 de julho). STF reconhece Acordo de Paris como tratado de direitos humanos (e por que isso importa). Reset UOL. Acesso em 02 de dezembro de 2023: <https://capitalreset.uol.com.br/clima/stf-reconhece-acordo-de-paris-como-tratado-de-direitos-humanos-e-por-que-isso-importa/>

**BRASIL**, (2009). Lei nº 12.187/2009: Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima. Brasília, DF: Presidência da República.

**COSTA, H.K.M.** (2023). Direitos humanos, justiça climática e a implementação do Acordo de Paris: a (in) efetividade da justiça socioambiental em face dos vulneráveis. [Tese de Doutorado, Pontifícia Universidade Católica].

**DIRETÓRIO BRASIL DE ARQUIVOS** (Dibrarq), (s.d). Secretaria especial de meio ambiente. Acesso em 02 de dezembro de 2023: <https://dibrarq.arquivonacional.gov.br/index.php/secretaria-especial-do-meio-ambiente-1973>.

**GARRIDO, C.F.** (2020). Litigância climática: um olhar para o sul global. [Relatório anual de pesquisa de iniciação científica, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro]. Acesso em 01 de dezembro de 2023: [https://www.puc-rio.br/pibic/relatorio\\_resumo2020/download/relatorios/CCS/DIR/DIR-Carolina\\_Garrido.pdf](https://www.puc-rio.br/pibic/relatorio_resumo2020/download/relatorios/CCS/DIR/DIR-Carolina_Garrido.pdf).

**JUMA**, (2022). Plataforma de Litigância Climática no Brasil. Online: Acesso em 20 de novembro de 2023: <https://www.litiganciaticlimatica.juma.nima.puc-rio.br/listagem/visualizar>.

**LEUZINGER, M.D., Silva, S.T., Souza, L.R. & Cirne, M.B.** (2021). Os 40 anos da Política Nacional de Meio Ambiente. Brasília: Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento (ICPD).

**MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA)** a, (s.d.). Acordo e Paris. Brasília, DF: Presidência da República. Acesso em 04 de dezembro de 2023:





<https://antigo.mma.gov.br/clima/convencao-das-nacoes-unidas/acordo-de-paris.html#:~:text=No%20que%20diz%20respeito%20ao,adapta%C3%A7%C3%A3o%2C%20em%20pa%C3%ADses%20em%20desenvolvimento.>

**MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA)** b, (s.d). Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes. Brasília, DF: Presidência da República. Acesso em 04 de dezembro de 2023:<https://antigo.mma.gov.br/seguranca-quimica/convencao-de-estocolmo.html>.

**MOREIRA, D.A., Lima, L.M.R.T. & Lopes, J.C.P.** (2022). Litigando a crise climática no Brasil: argumentos jurídicos para se exigir do Estado a implementação doméstica do Acordo de Paris. São Paulo: Pimenta Cultural. 10.31560/pimentacultural/2022.94623

**MOREIRA, D.A., Nina, A.L.B., Garrido, C.F. & Neves, M.E.S.B.** (2023). Rights-Based Climate Litigation in Brazil: An Assessment of Constitutional Cases Before the Brazilian Supreme Court. *Journal of Human Rights Practice*, huad023, p. 1–24. <https://doi.org/10.1093/jhuman/huad023>.

**PELL, J. & Lin, J.** (2019). Transnational Climate Litigation: The Contribution of the Global South. *American Journal of International Law*, 113 (4). p. 679-726. doi:10.1017/ajil.2019.48

**PELL, J. & Osofsky, H.** (2015). Climate change litigation: regulatory pathways to cleaner energy. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139565851>

**SETZER, J., & Benjamin, L.** (2020). Climate Litigation in the Global South: Constraints and Innovations. *Transnational Environmental Law*, 9(1), 77–101. doi:10.1017/S2047102519000268

**SETZER, J., & Byrnes, R.** (2019). Global trends in climate change litigation: 2019 snapshot. London: Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment and Centre for Climate Change Economics and Policy, London School of Economics and Political Science. Acesso em 06 de dezembro de 2023: [http://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/wp-content/uploads/2019/07/GRI\\_Global-trends-in-climate-change-litigation-2019-snapshot-2.pdf](http://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/wp-content/uploads/2019/07/GRI_Global-trends-in-climate-change-litigation-2019-snapshot-2.pdf)

**SETZER, J., Cunha, K. & Fabri, A.B.** (2019). Panorama da litigância climática no Brasil e no mundo In: Setzer, J., Cunha, K. & Fabri, AB. Litigância Climática no Brasil. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. Acesso em 08 de dezembro de 2023: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4993848/mod\\_resource/content/1/SETZER%20CUNHA%20FABRI%20Panorama%20da%20litig%C3%A2ncia%20clim%C3%A1tica.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4993848/mod_resource/content/1/SETZER%20CUNHA%20FABRI%20Panorama%20da%20litig%C3%A2ncia%20clim%C3%A1tica.pdf)

**SETZER, J., Leal, G.J.S., Borges, C.** (2021). Climate Change Litigation in Brazil: Will Green Courts Become Greener? In: *Climate Change Litigation: Global Perspectives*. Brill, Leiden, 143-172. doi: 10.1163/9789004447615\_008

