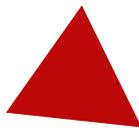


ADPF 708 E A REPERCUSSÃO DO DEVER ESTATAL DE ENFRENTAMENTO CLIMÁTICO NOS TRIBUNAIS DE CONTAS



Ruy Marcelo

Procurador de Contas do Estado do Amazonas. MSc em Direito Ambiental.

Ao julgar a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 708, o Supremo Tribunal Federal (STF) fixou importante dicção constitucional em prol da efetividade da tutela do clima e do meio ambiente. Rechaçou a licitude da paralisação dos ativos do Fundo Clima e do subfinanciamento das ações de combate aos ilícitos que degradam o bioma Floresta Amazônica. Lastreou a decisão no reconhecimento da exigibilidade imediata e do caráter vinculante do dever estatal de enfrentamento da crise climática por investimentos inadiáveis, considerando os mais recentes e avassaladores episódios de desastres no Brasil (seca na Amazônia e as inundações no Rio Grande do Sul).

A Corte Excelsa reconheceu estado qualificado de emergência climática e, com base no art. 225 da Constituição, definiu que as medidas de combate às causas e consequências da mudança do clima devem ser prioritárias ao Estado, porque associadas à garantia do direito ao meio ambiente hígido e seguro, espécie de direitos humanos de terceira geração cuja marca é a solidariedade intergeracional. Nesses termos, com esteio na autoaplicabilidade do núcleo do dever constitucional imposto ao poder público, o STF autoriza que, doravante, sejam prontamente rejeitados como ilegítimos os episódios estatais de omissão, retrocesso, deficiência grave do serviço e proteção insuficiente ao clima e meio ambiente.

É de máxima relevância pontuar os reflexos sensíveis desse julgado nas atividades de controle externo que compete aos tribunais de contas brasileiros, vez que estes também estão investidos constitucionalmente da função de controlar a legalidade e a eficiência do Estado no desempenho das políticas públicas e já têm feito, nos últimos anos, notáveis contribuições à promoção da sustentabilidade na gestão pública por suas auditorias ambientais.

A repercussão é patente, pois, reconhecida a exigência de atuação imediata do Estado na seara da crise do clima, torna-se indeclinável o dever de os tribunais de contas se organizarem para realizar doravante mais amiúde a fiscalização da atuação efetiva dos agentes públicos na forma exigida constitucionalmente para responder à emergência climática.

Esse novo prisma traz aos tribunais de contas novos encargos e responsabilidades de controle externo, mas, ao mesmo tempo, o papel-chave e a oportunidade ímpar de contribuir decisivamente para a salvaguarda da população brasileira e de nossos ecossistemas ante o quadro de severo perigo inerente aos eventos climáticos extremos.

Vejamos os principais e mais sensíveis objetos de controle externo que o dever de enfrentamento climático aduz na agenda dos tribunais de contas.

Primeiramente, a omissão de medidas reputadas pela ciência como básicas no enfrentamento climático deve ser alvo primordial da fiscalização enquanto negligência administrativa grave. Além do caso examinado especialmente pelo STF na ADPF 708, quanto ao contingenciamento indevido de fundos

ambientais e climáticos, podem-se qualificar como omissão grave a leniência e tolerância a atos individuais de emissão de gases de efeito estufa (GEE), por agentes de órgãos ambientais licenciadores e outros que exercem poder de polícia ambiental.

Com efeito, encontrando-se em nível atualmente alarmante e prejudicial de aquecimento a nossa saturada e combalida atmosfera, a ponto de desencadear e intensificar verdadeira pandemia de desastres com números recordes, as emissões de GEE devem ser prontamente contornadas pela intervenção do Estado, impondo aos empreendedores públicos e privados medidas de mitigação e de compensação, evitando-se que novos lançamentos piorem os impactos da crise por efeito sinérgico e cumulativo dos gases.

Nessa esteira, cabe o controle da efetiva cobrança dos empreendedores, no sentido de apresentarem inventário de carbono e componente de impacto climático, no bojo do estudo prévio de impacto e do licenciamento ambiental, com a especificação de medidas de mitigação e compensatórias para neutralização das emissões no curto e no médio prazos.

Incorporando o componente climático ao licenciamento ambiental, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) adota a Instrução Normativa nº 12, de 23 de novembro de 2010, que, textualmente, determina a avaliação, no processo de licenciamento de atividades capazes de emitir gases de efeito estufa, das medidas propostas pelo empreendedor com o objetivo de mitigar esses impactos ambientais, em atendimento aos compromissos assumidos pelo Brasil na Convenção Quadro das Nações Unidas sobre mudanças do clima. Não obstante, há órgãos ambientais estaduais que não atuam minimamente nesse sentido, o que constitui gravíssima lacuna.

Atento a isso, o Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE/AM) expediu, recentemente, o Acórdão nº 840/2024 - Pleno, a partir de representação do MP de Contas (Processo nº 16.456/2023), pela qual veicula recomendações ao Instituto de Proteção Ambiental do Estado do Amazonas (IPAAM), no sentido de passar a exigir o componente climático nos licenciamentos de termelétricas com a devida amplitude.

O fundamento jurídico dessas medidas de enfrentamento às emissões prejudiciais à crise climática, no âmbito dos órgãos ambientais licenciadores, repousa na sujeição das empresas à soberania do Estado, com poder político fixado constitucionalmente para intervir na ordem econômica, por função regulatória hábil a reprimir as explorações inválidas, nocivas e divorciadas da Constituição e assim garantir a efetividade dos objetivos da República e dos princípios da ordem econômica, entre os quais o de defesa do meio ambiente (art. 170, VI). Às empresas não se defere direito adquirido de poluir nem de aumentar os passivos climáticos que exasperam os riscos da intensificação e agravamento dos eventos extremos, razão pela qual todos os licenciamentos devem ser revistos para adequação constitucional quanto à compensação de carbono, ao império dos princípios da prevenção e do poluidor-pagador.

A intervenção na ordem econômica também deve ser no sentido de instaurar e conduzir o necessário processo de transição para economia verde como a única compatível doravante com o princípio constitucional da sustentabilidade. Exsurge, neste cenário, o controle externo da função regulatória de caráter emergencial para trânsito à economia de baixo carbono.

Há de haver imediata atuação estatal no sentido de fixar, observada a reserva legal, os termos para um processo de transição, de curto e médio prazos, pelo qual sejam encaminhados à extinção os produtos e serviços incompatíveis com a sustentabilidade climática e socioambiental, assim como para a mudança da matriz energética, implantação da economia circular, da bioeconomia e da infraestrutura e tecnologia verdes. Essa política, pertencente ao direito econômico e ambiental, há

de ser conduzida pela União, mas estados e municípios, no uso de competência concorrente (CR, art. 24), podem legislar e estabelecer normas mais protetivas para agilizar a mudança, a bem da segurança climática. A União, aliás, deu apenas alguns tímidos passos nessa direção por meio das Leis nº 14.904/2024 (diretrizes para planos de adaptação), nº 14.948/2024 (marco do hidrogênio de baixa emissão de carbono) e nº 14.993/2024 (lei do combustível do futuro).

De rigor, noutro giro, a fiscalização das medidas para compensação das emissões de carbono na própria administração pública e nos próprios tribunais de contas, que devem dar o devido exemplo de obediência e conformidade à Constituição. Consiste na formulação e implantação setoriais de plano de logística sustentável com metas de neutralização de carbono.

Com pioneirismo, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) lançou, recentemente, o programa Justiça Carbono Zero, com o objetivo de compensar as emissões de carbono até 2030 em todos os órgãos judiciários brasileiros. A Resolução CNJ nº 594/2024 apresenta como motivação: “o art. 225 da CF, a agenda ONU 2030/ODS 13 e a urgência de ações evidenciadas nas secas da Amazônia, enchentes do Rio Grande do Sul e queimadas em todo o país”. Entes e órgãos públicos devem adotar plano de logística sustentável reunindo todas as medidas em prol da sustentabilidade socioambiental e nele incluir o inventário de carbono e as medidas para neutralização do carbono.

De semelhante relevância é o controle para que haja repressão eficaz aos ilícitos administrativos de efeito climático, pelos órgãos ambientais, com destaque para o combate ao desmatamento e queimadas, assim como a correspondente reparação integral do dano, computando-se, entre outros, a expressão econômica dos impactos climáticos ao planeta decorrente de cada episódio de ilícito. A atividade dos tribunais de contas nesse campo é tanto maior quanto se tem em vista o regime de responsabilidade solidária do estado e de seus agentes por omissão de fiscalização de ilícitos ambientais, nos termos do art. 3.º, IV, da Lei nº 6.938/1981.

Nessa mesma linha, de omissão juridicamente grave e constitucionalmente reprovável, deve ser inserida a falta de execução da política pública de prevenção de desastres, em menosprezo à Lei nº 12.608/2012. É intolerável, a esta altura, com tantas áreas e populações vulneráveis e expostas ao risco de eventos extremos, não haja maior expressão operacional e financiamento assegurados à gestão de riscos para mitigação de impactos e adaptação das cidades brasileiras às intempéries da crise do clima.

A Lei nº 12.608/2012 enfatiza a prioridade das ações de planejamento, de ordenamento territorial, de gestão de risco e de investimento em prevenção, destinadas a reduzir a vulnerabilidade dos ecossistemas e das populações e a evitar a ocorrência de acidentes ou de desastres ou a minimizar sua intensidade, por meio da identificação, do mapeamento e do monitoramento de riscos e da capacitação da sociedade e de resiliência das cidades. Por outro lado, destaca a competência comum no sentido de: I - desenvolver cultura nacional de prevenção de desastres, destinada ao desenvolvimento da consciência nacional acerca dos riscos de desastre no país; II - estimular comportamentos de prevenção capazes de evitar ou minimizar a ocorrência de desastres; III - estimular a reorganização do setor produtivo e a reestruturação econômica das áreas atingidas por desastres; IV - estabelecer medidas preventivas de segurança contra desastres em escolas e hospitais situados em áreas de risco; V - oferecer capacitação de recursos humanos para as ações de proteção e defesa civil; e VI - fornecer dados e informações para o sistema nacional de informações e monitoramento de desastres (cf. art. 9º).

Mas, segundo apuração constante de painel do Tribunal de Contas da União (TCU), apenas 35% dos recursos orçados para gestão de riscos e prevenção de desastres deixaram de ser aplicados no período de 2012 a 2023. A justificativa do gestor seria a falta de apresentação de planos e projetos para investimento pelas autoridades locais. É a evidência de ineficácia do sistema de defesa e proteção civil em

detrimento da efetividade do ordenamento jurídico e do direito fundamental à segurança climática. No período, para cada R\$ 1 destinado a resposta e recuperação, a União aplicou apenas R\$ 0,39 em prevenção.

Outro flanco de atuação dos tribunais de contas consiste em controlar a existência de política pública especialmente voltada à defesa do clima. É intolerável que não haja tratamento legal da matéria com a especificação de instrumentos e estratégias para fortalecer o enfrentamento à emergência climática nem a necessária previsão do financiamento dos respectivos programas e ações no plano plurianual e demais leis orçamentárias. É bem de ver que se examina política transversal e intersetorial que há de lançar ações em vários programas do PPA, voltadas à mitigação de impactos e adaptação às diversas políticas setoriais, tais como saneamento, gerenciamento de recursos hídricos, ordenamento urbano e territorial, entre outros, tendo em vista sempre a balança das desigualdades, os riscos e vulnerabilidades em cada seguimento.

É de se ressaltar que, em todos esses campos de atuação, ao tribunal de contas compete resguardar a deferência administrativa para o devido planejamento, na linha do que preconiza o STF no enunciado do Tema 698 sobre intervenção em políticas públicas em caso de ausência ou deficiência grave do serviço. A orientação diz que a decisão controladora (judicial), como regra, em lugar de determinar medidas pontuais, deve apontar as finalidades a serem alcançadas e determinar à administração pública que apresente um plano e/ou os meios adequados para alcançar o resultado.

Significa que o tribunal de contas deve fixar prazo à administração para que se organizem, planejem e apresentem os meios, os resultados e as avaliações pertinentes, vedado se substituir ao gestor no rol de escolhas igualmente comportadas pela ordem jurídica. Não obstante, não se pode confundir essa reserva com a aceitação de infundáveis solicitações de prazo adicional ou de objeções de inviabilidade sem prova de esforço real para efetividade da norma.

Por fim, obtempera-se que os tribunais de contas não estão inertes e mesmo antes da ADPF 708 estavam agindo para garantir o bom êxito desse processo de mudança a bem da segurança climática, da sadia qualidade de vida e desenvolvimento sustentável às presentes e futuras gerações. Assinalam-se vários trabalhos significativos e seminais do TCU e de alguns tribunais estaduais nesse campo como o Tribunal de Contas do Amazonas. Por exemplo, aquele primeiro vem desenvolvendo o *Climate Scanner* como estratégia de avaliação geral de ações governamentais sobre a mudança do clima e o painel de recursos para gestão de riscos e de desastres.

Todavia, com o novo horizonte jurisprudencial, os tribunais de contas vicejam como órgãos de controle vocacionados a colaborar decisivamente à estruturação do novo regime nacional ecologicamente equilibrado e seguro contra os riscos da mudança do clima.

REFERÊNCIAS

AMAZONAS. Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE/AM). **Acórdão 840/2024**, Tribunal Pleno, 28 maio 2024.

BADR, E.; SILVA FILHO, E. C.; MELO, S. N. *et al* (Org.). **Mestrado em Direito Ambiental da UEA: obra comemorativa dos vinte anos de história**. Programa de Pós-graduação em Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas (PPGDA-UEA). Manaus: Valer, 2021.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília/DF, seção 1, p. 1, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 10 ago. 2024.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama. Instrução Normativa nº 12, de 23 de novembro de 2010. **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 1, p. 113, 24 nov. 2010.

BRASIL. Presidência da República. Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília/DF, seção 1, p. 16.509, 2 set. 1981.

BRASIL. Presidência da República. Lei n. 12.608, de 10 de abril de 2012. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; altera as Leis nºs 12.340, de 1º de dezembro de 2010, 10.257, de 10 de julho de 2001, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.239, de 4 de outubro de 1991, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília/DF, seção 1, p. 1, 11 abr. 2012.

BRASIL. Presidência da República. Lei n. 14.904, de 27 de junho de 2024. Estabelece diretrizes para a elaboração de planos de adaptação à mudança do clima; altera a Lei nº 12.114, de 9 de dezembro de 2009; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, seção 1, p. 8, 28 jun. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Lei n. 14.948, de 2 de agosto de 2024. Institui o marco legal do hidrogênio de baixa emissão de carbono; dispõe sobre a Política Nacional do Hidrogênio de Baixa Emissão de Carbono; institui incentivos para a indústria do hidrogênio de baixa emissão de carbono; institui o Regime Especial de Incentivos para a Produção de Hidrogênio de Baixa Emissão de Carbono (Rehidro); cria o Programa de Desenvolvimento do Hidrogênio de Baixa Emissão de Carbono (PHBC); e altera as Leis nºs 9.427, de 26 de dezembro de 1996, e 9.478, de 6 de agosto de 1997. **Diário Oficial da União**, seção 1, edição extra A, p. 1, 2 ago. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Lei n. 14.993, de 8 de outubro de 2024. Dispõe sobre a promoção da mobilidade sustentável de baixo carbono e a captura e a estocagem geológica de dióxido de carbono; institui o Programa Nacional de Combustível Sustentável de Aviação (ProBioQAV), o Programa Nacional de Diesel Verde (PNDV) e o Programa Nacional de Descarbonização do Produtor e Importador de Gás Natural e de Incentivo ao Biometano; altera as Leis nºs 9.478, de 6 de agosto de 1997, 9.847, de 26 de outubro de 1999, 8.723, de 28 de outubro de 1993, e 13.033, de 24 de setembro de 2014; e revoga dispositivo da Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002. **Diário Oficial da União**, seção 1, p. 1, 9 out. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 708/DF**, Relator Ministro Luís Roberto Barroso, julgada em 4 jul. 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5951856>. Acesso em: 10 ago. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Painel de recursos para gestão de riscos e desastres. Disponível em: <https://paineis.tcu.gov.br/pub/?workspaceId=8bfbd0cc-f2cd-4e1c-8cde-6abfdffea6a8&reportId=53a386ce-9923-4acc-82a3-f555af438169>. Acesso em: 10 ago. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Resolução n. 594, de 8 de novembro de 2024. Institui o Programa Justiça Carbono Zero e altera a Resolução CNJ nº 400/2021. **DJe/CNJ**, n. 283/2024, p. 2-8, 13 nov. 2024.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

GAIO, Alexandre; ROSNER, Raquel F.; FERREIRA, Vivian M. O licenciamento ambiental como instrumento da política climática. **Revista de Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 1, p. 594-620, 2023. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdp/a/vwftczDQHZ8tgzNJGWGGXXw/?format=pdf>. Acesso em: 10 ago. 2024.

SARLET, Ingo Wolfgang; WEDY, Gabriel; FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de Direito Climático**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023.