

FUNDO CLIMA E FUNDO AMAZÔNIA

O direito financeiro e o meio ambiente em debate no STF

Coluna Fiscal – JOTA – 29.10.2020
<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/fundo-clima-e-fundo-amazonia-29102020>

Desde as queimadas ocorridas na Amazônia ano passado, motivo de incontáveis e destacadas referências na mídia, o tema do meio ambiente voltou com mais força a ocupar as atenções de todos. E no mundo todo. Embora esteja concentrado nos problemas de saúde decorrentes da pandemia, o planeta não tirou seus olhos da sempre presente questão ambiental.

Não é para menos, sendo o meio ambiente uma pauta que tem gerado grande preocupação, até porque envolve a vida de todos, não só atual, mas também e principalmente futura, atingindo as próximas gerações.

O meio ambiente e todas as questões a ele relacionadas abrange uma multiplicidade de problemas de diversas naturezas, o que amplia sobremaneira sua complexidade, a abrangência do conhecimento envolvido na busca das soluções, e os vários caminhos que levam a conhecê-lo em sua inteireza e profundidade. Várias das áreas nas quais se convencionou compartimentar o conhecimento humano, para facilitar seu estudo e compreensão, as “ciências”, estão direta ou indiretamente relacionadas ao meio ambiente, e nem é o caso de enumerar os muito exemplos.

Apenas em uma dessas áreas, o Direito, a situação não é diferente. O Direito Ambiental concentra grande parte dos estudos jurídicos

relacionados ao tema, mas a interdisciplinaridade é grande, não só com outras ciências, mas também e principalmente no próprio campo jurídico.

E o Direito Financeiro, como já ressaltado em texto publicado neste mesmo espaço à época dos fatos ocorridos ano passado (“Direito Financeiro e meio ambiente”¹), para o qual recomendamos retornar à leitura, evidencia cada vez mais sua relevância em relação ao tema.

Recentemente o Supremo Tribunal Federal convocou e realizou duas audiências públicas para debater justamente questões que envolvem o Direito Financeiro e o meio ambiente, coincidindo com o mais recente recrudescimento das notícias que voltaram a destacar os problemas ambientais causados pela intensificação das queimadas, que atingiram principalmente áreas do pantanal mato-grossense, causando significativos danos ao ecossistema da região, novamente despertando preocupações em todo o mundo.

A primeira, realizada nos dias 21 e 22 de setembro, no âmbito da ADPF (arguição de descumprimento de preceito fundamental) 708, da relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, movida por um conjunto de partidos (PSB, PSOL, PT e Rede Sustentabilidade), que tem por objeto essencialmente fomentar a execução orçamentária do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima.

A segunda, realizada nos dias 23 e 26 de outubro, no âmbito da ADO (ação direta de inconstitucionalidade por omissão) 59, da relatoria da Ministra Rosa Weber, movida pelo mesmo conjunto de partidos, e tem também a finalidade de promover o funcionamento do Fundo Amazônia, que alegam estar paralisado.

Vale expor alguns detalhes da situação, e mostrar como o Direito Financeiro tem papel fundamental em matéria ambiental, sendo importante conhecer os principais instrumentos já existentes que oferece para colaborar com esta causa, a partir desses dois casos que o Supremo Tribunal Federal foi instado a se manifestar.

O Fundo Nacional sobre Mudança do Clima – FNMC (referido como “Fundo Clima” na ADPF 708) foi criado pela Lei 12.114, de 9 de dezembro de 2009 (regulamentada pelo Decreto 9.578, de 22 de dezembro de 2018) – há pouco mais de dez anos, e regulamentado há dois anos –, sendo um fundo de “natureza contábil, vinculado ao Ministério do Meio Ambiente,

1 <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/direito-financeiro-e-meio-ambiente-19092019>, publicada em 19 de setembro de 2019, p. 91-96.

com a finalidade de assegurar recursos para apoio a projetos ou estudos e financiamento de empreendimentos que visem à mitigação da mudança do clima e à adaptação à mudança do clima e aos seus efeitos, cujos recursos tem por finalidade serem aplicados em “apoio financeiro reembolsável mediante concessão de empréstimo, por intermédio do agente” e em “apoio financeiro, não reembolsável, a projetos relativos à mitigação da mudança do clima ou à adaptação à mudança do clima e aos seus efeitos, aprovados pelo Comitê Gestor do FNMC”. É administrado por um Comitê Gestor vinculado ao Ministério do Meio Ambiente, e o agente financeiro é o BNDES.

Relata a ADPF problemas no funcionamento do fundo, que já vem de longa data, aos quais acrescenta episódios mais recentes, e que evidenciaríamos uma paralisia operacional e orçamentária, permitindo caracterizar omissão da atuação governamental, violadora do “direito constitucional a um meio ambiente ecologicamente equilibrado assegurado pelo art. 225, *caput*, da Constituição Federal”. Justificaria, por conseguinte, a adoção compulsória de medidas destinadas a supri-las, que são administrativas, e destacadamente orçamentárias, como permitir a captação de recursos “por órgãos e entidades da administração pública direta e indireta (federal e estadual e municipal); fundações de direito privado (incluídas as fundações de apoio); associações civis; empresas privadas; cooperativas; governo central do país beneficiário e instituições multilaterais”; determinar que o Ministério do Meio Ambiente apresente Plano Anual de Aplicação de Recursos do Fundo Clima; e vedar a União de contingenciar os recursos do referido fundo nos próximos orçamentos.

No segundo caso, a ADO 59 tem por objeto o Fundo Amazônia, por razões semelhantes.

O Fundo da Amazônia foi criado pelo Decreto 6.527/2008. Não tem as características de um fundo orçamentário, constituindo-se em um conta específica para a qual o BNDES destina doações de recursos recebidas para a “realização de aplicações não reembolsáveis em ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento e de promoção da conservação e do uso sustentável da Amazônia Legal” (art. 1º), que devem observar as diretrizes do Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAM. É gerido pelo BNDES, e por Comitês cujos membros são indicados pelo Ministério do Meio Ambiente, um Comitê Orientador (COFA), presidido pelo representante do Ministério do Meio Ambiente e formado por representantes de vários outros Ministérios, dos Estados da Amazônia Legal e da sociedade civil.

A ação traz informações de aumento no desmatamento da área da “Amazônia Legal”, destaca a importância do Fundo da Amazônia para combater a situação, e alega estar havendo inoperância na gestão do fundo, que não estaria cumprindo as funções para as quais foi criado, constatando-se sua paralisação, o que, da mesma forma que no caso do Fundo Clima, ensejaria medidas para fazer cessar a “omissão inconstitucional quanto à adoção de providências de índole administrativa”. E pede, em razão disso, que sejam judicialmente ordenadas várias medidas, boa parte de natureza orçamentária. É o caso, por exemplo, dentre outras, “determinar à UNIÃO que efetue regularmente o repasse dos recursos financeiros dos projetos já aprovados, conforme valores, cronograma e demais condições estabelecidas nos contratos de apoio financeiro firmados”, e “se abstenha de utilizar os recursos disponíveis no FUNDO para outros fins se não aqueles previstos no art. 1º, do Decreto 6.527, de 2008”.

Vê-se, por uma superficial abordagem do que está em debate, a importância de se estar atento aos instrumentos que o Direito Financeiro já tem à disposição para os grandes problemas ambientais, e o quanto são determinantes para alcançar as soluções.

Além dessas questões essencialmente orçamentárias postas em debate em função das ações movidas perante nossa Suprema Corte, não se pode esquecer que os problemas ambientais alastram-se e gera efeitos financeiros para outras áreas, como é o caso, por exemplo, do agronegócio, que tem se mostrado o grande responsável pela recuperação da economia brasileira e pelas perspectivas de retomada do crescimento e desenvolvimento.

E as empresas estão atentas, mais do que nunca, à questão ambiental. A responsabilidade social das empresas, que envolve necessariamente a preocupação com o meio ambiente, já é uma realidade há muito tempo. Estarem alinhadas aos critérios ambientais, sociais e de governança, mais conhecidos pela sigla ESG (*Environmental, Social, and Governance*) é uma necessidade para todas que pretendam ser bem avaliadas pelos investidores potenciais, que não abrem mão desse comportamento responsável para com o desenvolvimento econômico e social dessa e das próximas gerações.

O tema é amplo e longo. Não caberia estender mais nesse breve texto, que é voltado apenas a chamar a atenção para a questão, e fazer com que todos fiquem atentos aos novos desafios que temos pela frente. E abre um campo para ser explorado pelos estudiosos e interessados no tema.