



**MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO**  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS**  
**1ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO MEIO AMBIENTE E DO PATRIMÔNIO CULTURAL**

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR JUIZ DE DIREITO DA VARA DO MEIO AMBIENTE,  
DESENVOLVIMENTO URBANO E FUNDIÁRIO DO DISTRITO FEDERAL**



O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS**, pelo membro abaixo assinado, em exercício na 1ª Promotoria de Defesa do Meio Ambiente e do Patrimônio Cultural – 1ª PRODEMA, nos termos do art. 129, inciso III, da Constituição Federal da República, art. 1º, inciso VI, da Lei 7.347/85, do art. 5º, inciso II, “d” e art. 6º, inciso VII, “b”; ambos da Lei Complementar nº 75/93, vem, à presença de Vossa Excelência, ajuizar a presente

## **AÇÃO CIVIL PÚBLICA**

em desfavor das pessoas jurídicas abaixo nominadas:

- 1. Distrito Federal**, pessoa jurídica de direito público interno, representado pela excelentíssima senhora Procuradora-Geral, nos termos do art. 111, inciso I, da Lei Orgânica do Distrito Federal;
- 2. Instituto de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Distrito Federal/IBRAM**, inscrito no CNPJ sob nº 08.915.353/0001-23, com sede no SEPN 511, Bloco C – Es. Bittar III, Brasília/DF, CEP 70.750-543, representado por seu presidente, pelas razões de fato e de direito a seguir narrados.



## 1. MEMÓRIA FÁTICA

1. O MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS – MPDFT, por iniciativa da 1ª Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente e do Patrimônio Cultural – PRODEMA, instaurou o Inquérito Civil Público (ICP) de autos nº 08192.036755/2023-49 (Anexo 1), visando apurar a efetiva implementação da Política Distrital de Mudanças Climáticas<sup>1</sup> e demais normas ambientais correlatas no âmbito do Distrito Federal, haja vista as respostas fornecidas pela Secretaria de Estado do Meio Ambiente do Distrito Federal (SEMA) ao Ofício nº 205/2020-1PRODEMA (Anexo 2).
2. Para a devida instrução do indigitado ICP, a 1ª PRODEMA expediu uma série de requisições por intermédio de ofícios a órgãos e entidades distritais. Constatou-se, entretanto, a ausência de respostas satisfatórias e a omissão reiterada dos entes públicos na adoção de políticas concretas para implementar as medidas legais preconizadas. O ICP, embora haja atendido sua função de reunir elementos probatórios, demonstrou que a legislação climática distrital permanece em grande parte letra morta, com grave inércia administrativa frente ao agravamento da emergência climática no território do DF.
3. Em expediente formal (Anexo 2), a SEMA admitiu que as ações do Poder Executivo local quanto ao enfrentamento da crise climática restringiam-se a três frentes: (i) a elaboração de inventário de emissões de gases de efeito estufa no âmbito do DF e da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE); (ii) a construção de um Plano de Adaptação e Mitigação, com previsão de conclusão até dezembro de 2020; e (iii) a criação de uma Câmara Técnica de Clima no Conselho de Meio Ambiente do DF (CONAM).
4. Durante toda a instrução do procedimento, buscou-se constatar se as medidas apontadas pela SEMA haviam sido concretamente implementadas. Diagnosticou-se que chegou a construir os instrumentos enunciados no parágrafo anterior. No entanto, foram identificadas lacunas relevantes na internalização da variável climática nos procedimentos de licenciamento ambiental conduzidos pelo

---

<sup>1</sup> LEI Nº 4.797, DE 06 DE MARÇO DE 2012 - Estabelece princípios, diretrizes, objetivos, metas e estratégias para a Política de Mudança Climática no âmbito do Distrito Federal.



Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal – IBRAM, **notadamente a ausência de exigência sistemática de Avaliação de Impacto Climático (AIC) nas peças técnicas que instruem o EIA/RIMA e demais estudos ambientais.**

5. Ora, o Distrito Federal, como poucas Unidades da Federação, há muito dispõe de uma malha legislativa com a temática climática, a saber: Lei Distrital nº 4.136/2008<sup>2</sup>; Lei Distrital nº 4.797/2012<sup>3</sup>; Lei Distrital nº 5.051/2013<sup>4</sup>; Lei Distrital nº 5.113/2013<sup>5</sup>; Lei Distrital nº 5.624/2016<sup>6</sup>; Decreto Nº 43.413<sup>7</sup>, de 07 de junho de 2022; Portaria nº 24, de 17/04/2023<sup>8</sup>. Ademais há quase uma década o país vem estruturando sua política nacional, a ser seguida pelos entes federados, como se depreende do teor da Lei Federal nº 12.187/2009<sup>9</sup>.
6. Contudo, ao se examinar o teor da legislação supramencionada, depreende-se que o Distrito Federal mantém-se omissos em exigir a realização de estudos de diagnóstico e condicionantes climáticos dos pleiteantes públicos e privados de licenças ambientais de atividades e empreendimentos sujeitos ao Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental (EIA-RIMA).
7. Tal preocupação advém, igualmente, do inventário de emissões antrópicas por fontes e remoções por sumidouros para o Distrito Federal<sup>10</sup> (Anexo 3), referente aos anos de 2005 a 2018. O setor de energia, *v.g.*, principalmente o correspondente ao transporte rodoviário, concentrou a maior parte das emissões: em 2005, o transporte rodoviário já representava cerca de 58,40% das emissões totais do setor de energia, e em 2018 caiu ligeiramente para 53,59%, enquanto as emissões do setor de energia cresceram 26,23% no período.
8. Ademais, as emissões de CO<sub>2</sub> foram responsáveis por mais de 97% das emissões de GEE no setor de energia ao longo de todo o período. Entre as

<sup>2</sup> Dispõe sobre medidas de retirada de dióxido de carbono da atmosfera e de combate ao efeito estufa no âmbito do Distrito Federal e dá outras providências

<sup>3</sup> Estabelece princípios, diretrizes, objetivos, metas e estratégias para a Política de Mudança Climática no âmbito do Distrito Federal

<sup>4</sup> Institui a Semana da Carona Solidária no âmbito do Distrito Federal

<sup>5</sup> Obriga a incorporação do inventário de emissões e remoções de gases de efeito estufa – GEE no licenciamento ambiental

<sup>6</sup> Dispõe sobre o plantio de muda de árvore na venda de automóvel novo, no âmbito do Distrito Federal, e dá outras providências

<sup>7</sup> Institui o Plano Carbono Neutro do Distrito Federal, a contribuição distritalmente determinada – CDD e dá outras providências

<sup>8</sup> Submete à consulta pública minuta de Plano de Agricultura de Baixo Carbono do Distrito Federal, o ABC DF, decênio 2020-2030.

<sup>9</sup> Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC e dá outras providências

<sup>10</sup> <https://www.sema.df.gov.br/documents/6196895/8815000/INVENTARIO-CLIMA-E-BOOK-FINAL.pdf>



principais categorias de emissão que mais aumentaram entre 2005 e 2018 estão: transporte rodoviário (+16,14 %), transporte aéreo (+79,92 %), produção de cimento (+8,86 %), emissões diretas de solos manejados (+21,02 %) e tratamento de efluentes domésticos (+32,92%).

9. Em contrapartida, no setor de uso da terra, florestas e mudança de uso da terra, as remoções de CO<sub>2</sub> registraram crescimento de 27,16%, o que contribuiu para compensar parcialmente o aumento das emissões nos demais setores.
10. Para remediar a omissão do IBRAM em exigir dos empreendedores, estudos, medidas de compensação, mitigação e adaptação às mudanças climáticas e seu impacto negativo no Distrito Federal, as Promotorias de Defesa do Meio Ambiente e do Patrimônio Cultural, com as Promotorias de Defesa da Ordem Urbanística, em 13 de junho de 2024, expediram a Recomendação Conjunta PRODEMA/PROURB nº 01/2024, dirigida àquela autarquia distrital (Anexo 4). A citada Recomendação rememorou, com base em dados oficiais, que o Distrito Federal já registra aumento de 2,85°C na temperatura média em seis décadas, acréscimo de dias críticos de baixa umidade (de 24 para mais de 50 ao ano). Conforme referido, inventários de emissões apontam que os setores de energia, transportes, resíduos e uso da terra respondem por mais de 85% das emissões locais de gases de efeito estufa.
11. No prazo estabelecido no documento, recomendou-se que o IBRAM passasse a exigir diagnóstico climático em todos os estudos de impacto ambiental (EIA/RIMA); aplicasse de imediato a Lei Distrital nº 5.113/2013 nos licenciamentos ambientais; e fiscalizasse o cumprimento da Lei Distrital nº 4.136/2008.
12. Dotada de força orientadora e preventiva, na esfera extrajudicial, a Recomendação não fora atendida de forma plena até a presente data, mantendo-se o cenário de descumprimento reiterado da legislação distrital sobre mudanças climáticas e de omissão do ente estatal incumbido da fiscalização e do licenciamento ambiental.
13. Ao responder à citada Recomendação, o IBRAM expressamente reconheceu a inaplicabilidade prática da Lei Distrital nº 5.113/2013 ao argumento de ausência de regulamentação, ao dizer que “em que pese a edição da norma desde 2013, a mesma carece de regulamentação para sua efetiva aplicação”, razão pela qual sugeriu o encaminhamento do expediente à SEMA para apreciação (Anexo 5).



14. A SEMA, por sua vez, em Manifestação SEMA/SUEST/COEMC (30/05/2025)- (Anexo 6), justificou que a Lei Distrital nº 5.113/2013 mostra-se aplicável, mas demanda ajustes e atualização ao arcabouço vigente; identifica sobreposições e lacunas com a Lei nº 4.136/2008 e propõe consolidar ambas em uma minuta que integra: inventário obrigatório de GEE no licenciamento, medidas de compensação/mitigação, regime de fiscalização, penalidades e destinação de recursos (FUNAM/DF), além de prever regulamentação complementar para outros GEE e submissão ao CONAM/DF (com atuação da Câmara Técnica de Mudança do Clima). Conclui que essa consolidação afigura-se como passo anterior à regulamentação da Lei 5.113/2013 e recomenda alinhar o marco distrital às diretrizes nacionais do mercado de carbono (SBCE), de modo a conferir maior segurança jurídica e eficiência administrativa à gestão de emissões no DF.
15. Claramente, segue a postergar a inevitável e urgente aplicação da legislação distrital e os retores das normativas nacionais. Em realidade, trata-se tão somente de mera minuta, que demandará inúmeros passos futuros para aprovação e vigência. Distante, portanto, da adoção de medidas efetivas e indispensáveis para que os impactos climáticos dos empreendimentos sejam de fato avaliados nos processos de licenciamento ambiental e acautelados os efeitos nefastos à natureza, à saúde pública e à qualidade de vida no Distrito Federal.
16. Por derradeiro, não se pode esquecer que o pioneiro instrumento normativo sobre o tema no Distrito Federal, a Lei nº 4.136/2008, preconizou sua regulamentação no prazo de 180 (cento e oitenta) dias de sua publicação (art.8º)<sup>11</sup>. Não obstante a criação de grupo de trabalho para esse fim pelo Decreto Distrital nº 3.017, de 24 de abril de 2009, até então não tal tarefa não fora concluída.
17. Destarte, a omissão do Distrito Federal não se justifica sob a alegação de que a legislação ainda não teria alcançado pleno aperfeiçoamento: a Lei Distrital nº 5.113/2013, a Lei nº 4.136/2008, a Lei nº 4.797/2012 e o Decreto nº 43.413/2022 (Plano Carbono Neutro) estão vigentes e impõem deveres atuais à Administração Pública, notadamente de exigir, inarredavelmente, no licenciamento ambiental, inventários de emissões de GEE e projetos de compensação/mitigação,

---

<sup>11</sup> “Art. 8º O Poder Executivo regulamentará esta Lei no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, a contar de sua publicação.”



promover o plantio e a remoção de CO<sub>2</sub>, integrar medidas de mitigação e adaptação. Tais requisitos podem ser perfeitamente disciplinados em outros instrumentos normativos disponíveis, como instruções e portarias, de que se vale o próprio IBRAM há muito para disciplinar o licenciamento ambiental, como se depreende da Instrução Normativa nº 647, de 2017<sup>12</sup>

18. Diante desse contexto, e considerando que o ICP nº 08192.036755/2023-49 revelou a desídia administrativa em cumprir obrigações preconizadas em lei, não restou ao Ministério Público outra alternativa senão socorrer-se ao Poder Judiciário, com o fito de assegurar a efetividade das normas locais de combate às mudanças climáticas e garantir o direito fundamental ao meio ambiente equilibrado no âmbito do Distrito Federal.

## **2. NECESSIDADE DE CONSIDERAR OS IMPACTOS CLIMÁTICOS NO CONTEXTO DOS LICENCIAMENTOS AMBIENTAIS PERANTE A CRISE CLIMÁTICA.**

19. O licenciamento ambiental mostra-se como importante instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente (arts. 9º, IV, e 10 da Lei Federal nº 6.938/1981), pois permite identificar, mitigar e compensar os impactos socioambientais de um empreendimento ou atividade, a evitar que as suas externalidades negativas sejam transferidas à sociedade. Cuida-se da materialização dos princípios do poluidor-pagador e da prevenção, que orientam toda a política ambiental brasileira (art. 4º, VII, da Lei Federal nº 6.938/1981).
20. O processo de licenciamento ambiental revela-se como condição para a construção, instalação, ampliação e funcionamento de empreendimentos e atividades que utilizem recursos ambientais e sejam efetiva ou potencialmente poluidores, ou capazes de causar degradação ambiental. Sobre o tema, a Resolução CONAMA nº 237/1997 determina que são sujeitos ao licenciamento ambiental todos os empreendimentos capazes de causar qualquer tipo de impacto ambiental negativo.
21. Mais especificamente, as atividades que têm o condão de causar significativo impacto ambiental são reguladas pela Resolução CONAMA nº 001/1986, que prevê a obrigatoriedade de apresentação, no curso do processo de licenciamento

---

<sup>12</sup> <https://ibram.df.gov.br/documents/26676051/26686330/11-10-17-servi%25C3%25A7os.pdf>



ambiental, do Estudo de Impacto Ambiental e do Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) para uma série de atividades modificadoras do meio ambiente (art. 2º); previsão que reflete dispositivo constitucional expresso, constante do artigo 225, parágrafo 1º, inciso IV, da Constituição Federal.

22. O conceito de significativo impacto ambiental engloba diversos aspectos ambientais, inclusive climáticos. De fato, nos termos do artigo 3º, inciso I, da Lei Federal nº 6.938/1981, o meio ambiente compreende o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas, o que naturalmente inclui o clima.
23. Esse entendimento manifesta-se corroborado pela previsão do artigo 1º da Resolução CONAMA nº 001/1986, que define como impactos ambientais quaisquer alterações das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causadas por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que **afetam a saúde, a segurança, o bem-estar da população, as atividades sociais e econômicas, a biota, as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente ou a qualidade dos recursos ambientais**. Tal conceito amplo contempla os impactos ao sistema climático, que assegura a vida terrestre como a conhecemos.
24. Indubitavelmente, o equilíbrio climático integra o conceito de meio ambiente juridicamente protegido. Já as externalidades negativas que repercutem no sistema climático constituem impactos ambientais, a serem aferidos no curso dos processos de licenciamento, de modo a permitir sua ampla compreensão, mensuração, mitigação, compensação e eventual adaptação.
25. Cristalino se apresenta, então, a viabilidade de se contemplar no licenciamento ambiental, a temática do clima e suas variantes. Ao que se depreende, a legislação nacional recepciona tranquilamente sua abordagem nos procedimentos licenciatórios e a realidade impõe sua exigência de forma veemente.

## 2.1 GRAVE CRISE CLIMÁTICA E SUAS CONSEQUÊNCIAS

26. Perdura na contemporaneidade consenso científico de que as intervenções humanas têm contribuído para a elevação da temperatura média do





planeta<sup>13</sup>. A queima de combustíveis fósseis, as queimadas, o desmatamento, o manejo de resíduos e as atividades agropecuárias e industriais foram responsáveis por um drástico aumento da concentração de gases como gás carbônico (CO<sub>2</sub>) e metano (CH<sub>4</sub>) na atmosfera. A concentração de CO<sub>2</sub>, por exemplo, aumentou dez vezes mais rápido desde 2000 do que nos últimos oitocentos mil anos<sup>14</sup>. Tais gases provocam o agravamento do efeito estufa e, conseqüentemente, a elevação progressiva da temperatura média do planeta<sup>15</sup>.

27. Segundo dados do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas das Nações Unidas (IPCC, do original em inglês *Intergovernmental Panel on Climate Change*), a atividade humana já aqueceu o planeta, em média, 1,1°C desde a era pré-industrial<sup>16</sup>. Tal mudança de temperatura, embora aparentemente sutil, mostra-se responsável por impactos graves nos ecossistemas, na fauna, na flora e no bem-estar humano em todo o planeta, ao agravar o derretimento de calotas polares e a erosão litorânea, elevar o nível de mares e oceanos e aumentar a frequência e a intensidade de eventos extremos, como ondas de calor, secas prolongadas, incêndios florestais, tempestades intensas e precipitação pesada que causa deslizamentos e enchentes<sup>17</sup>.
28. Aproxima-se progressivamente de um ponto crítico, a partir do qual as conseqüências do aquecimento global atingirão todos, presentes e futuras gerações, de forma grave e irreversível<sup>18</sup>. Os eventos climáticos extremos resultam na perda irreversível de biodiversidade, de vidas humanas, além de enormes danos patrimoniais e extrapatrimoniais, como os vinculados à saúde mental e à cultura.
29. Ademais, a alteração dos ciclos hidrológicos e de temperatura decorrentes das mudanças climáticas tendem a impactar a produção agropecuária, a segurança alimentar e hídrica e a gerar ondas de migração forçada e novas crises humanitárias em diversas regiões do globo, sobretudo na África, Ásia e **América**

---

<sup>13</sup>POWELL, James. "Scientists Reach 100% Consensus on Anthropogenic Global Warming". *Bulletin of Science, Technology and Society*. University of North Florida. Vol. 37, n. 4, 2019, p. 183. Disponível em: <<https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0270467619886266?journalCode=bssta>>.

<sup>14</sup>IPCC, 2018. Ver: <<https://www.ipcc.ch/sr15/>>.

<sup>15</sup>IPCC, 2018. Ver: <<https://www.ipcc.ch/sr15/>>. Sobre o efeito estufa, ver também: <<http://www.usp.br/qambiental/tefeitoestufa.htm>>.

<sup>16</sup><https://www.wri.org/insights/2023-ipcc-ar6-synthesis-report-climate-change-findings>

<sup>17</sup>IPCC, 2021. Ver: <<https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-cycle/>>.

<sup>18</sup>IPCC, 2021. Ver: <<https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-cycle/>>.





**Latina**, além de ampliarem o risco de aparecimento de novas epidemias<sup>19</sup>. Metade da população mundial já vive sob condições de escassez hídrica durante parte do ano devido a implicações climáticas e a mortalidade por inundações, secas e tempestades vêm agravada em áreas mais vulneráveis. Verifica-se, outrossim, o aumento de doenças<sup>20</sup>, especialmente as arboviroses (transmitidas por mosquitos), como denota o caso da dengue e da malária.<sup>21</sup>

30. Esse cenário de insegurança climática também impacta diretamente a economia e o ambiente de negócios. O Fórum Econômico Mundial aponta que os riscos ambientais, especialmente aqueles vinculados ao clima, encontram-se entre as principais preocupações econômicas<sup>22</sup>, sobretudo em razão das massivas perdas materiais e produtivas relacionadas a eventos climáticos extremos.
31. No Brasil, especialmente, as variações nos padrões climáticos têm causado implicações sociais, ambientais e econômicas profundas. Essas alterações restam absolutamente claras nos eventos extremos recentes, que incluem fortes chuvas, enchentes e deslizamentos em diversos estados da Federação e que podem ser exemplificados pela dramática situação vivenciada no município de Rio Bonito/PR, que, em novembro do corrente ano, fora atingido por um tornado com ventos de aproximadamente 250 km/h, resultando em ampla devastação e na morte de seis pessoas. Situação igualmente alarmante verificou-se no Estado do Rio Grande do Sul, no primeiro semestre de 2024, marcado por enchentes de proporções históricas<sup>23</sup>; e pelas secas recordes da região Norte, que chegaram a extinguir, temporariamente, enormes corpos d'água em 2023 e 2024<sup>24</sup>. Tais eventos demonstram, nítida e

<sup>19</sup> Sobre o tema, ver: ALLEN, Toph et al. Global hotspots and correlates of emerging zoonotic diseases". Nature Communications 8: 1124, 2017; SETTELE, Josef; DÍAZ, Sandra; BRONDIZIO, Eduardo. COVID-19 Stimulus Measures Must Save Lives, Protect Livelihoods, and Safeguard Nature to Reduce the Risk of Future Pandemics. Disponível em: <<https://ipbes.net/covid19stimulus>>; DOSHI, Sahir; GENTILE, Nicole. "When confronting a pandemic, we must save nature to save ourselves". Disponível em: <<https://www.americanprogress.org/issues/green/reports/2020/04/20/483455/confronting-pandemic-must-save-nature-save/>>.

<sup>20</sup> IPCC, 2023. Disponível em: <[https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC\\_AR6\\_SYR\\_SPM.pdf](https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC_AR6_SYR_SPM.pdf)>.

<sup>21</sup> Disponível em: <[https://www3.weforum.org/docs/WEF\\_The\\_Global\\_Risks\\_Report\\_2024.pdf](https://www3.weforum.org/docs/WEF_The_Global_Risks_Report_2024.pdf)>.

<sup>22</sup> Disponível em: <[https://www3.weforum.org/docs/WEF\\_The\\_Global\\_Risks\\_Report\\_2024.pdf](https://www3.weforum.org/docs/WEF_The_Global_Risks_Report_2024.pdf)>.

<sup>23</sup> Disponível em: <<https://www.estado.rs.gov.br/boletins-sobre-o-impacto-das-chuvas-no-rs>>.

<sup>24</sup> Disponível em: <<https://jornal.unesp.br/2024/04/24/seca-que-afetou-a-amazonia-em-2023-causou-a-maior-queda-nos-niveis-dos-rios-ja-registrada-e-esta-relacionada-a-mudancas-climaticas-mostra-estudo/>> e <<https://cnm.org.br/comunicacao/noticias/mais-de-200-municipios-da-regiao-norte-estao-em-situacao-de-emergencia-por-cao-da-seca>>.



incontestavelmente, que o país se encontra diante de um cenário emergencial que exige ações imediatas e não postergáveis.

32. Violações a direitos humanos e fundamentais acham-se cada vez mais associadas a esse novo cenário, a evidenciar que um meio ambiente climática e ecologicamente equilibrado mostra-se imprescindível para a fruição de uma série de outros direitos essenciais à dignidade humana, como direito à vida, à saúde, à alimentação, à moradia, à cultura e ao trabalho.
33. Considerando que o fator predominante de alteração do clima consiste na atividade humana, emerge necessário que esses impactos passem a ser observados, mitigados e compensados, de modo a possibilitar a redução das consequências nefastas das mudanças climáticas.

## **2.2 COMPROMISSOS CLIMÁTICOS INTERNACIONAIS E DA NECESSIDADE DE ASSEGURAR A EFETIVIDADE DA POLÍTICA CLIMÁTICA BRASILEIRA**

34. A realidade das mudanças climáticas e a necessidade de ação imediata para evitar danos gravíssimos ao meio ambiente e à sociedade são asseguradas na esfera internacional como uma preocupação comum desde 1992, quando foi assinada a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima<sup>25</sup>. Naquela ocasião, países de todo o mundo estabeleceram como objetivo comum a estabilização da concentração de gases de efeito estufa na atmosfera e a proteção do sistema climático para as gerações presentes e futuras. Para tanto, definiu-se compromissos e obrigações para todos os países, inclusive para o Brasil, que ratificou a Convenção-Quadro por intermédio do Decreto Federal nº 2.652/1998<sup>26</sup>, internacionalizada e em vigor no ordenamento jurídico nacional.

---

<sup>25</sup> UNFCCC, do original em inglês *United Nations Framework Convention on Climate Change*.

<sup>26</sup> O país se comprometeu a: (i) elaborar, atualizar periodicamente e publicar inventários nacionais de emissões antrópicas por fontes e das remoções por sumidouros de todos os gases de efeito estufa; (ii) formular, implementar, publicar e atualizar regularmente programas nacionais que incluam medidas para mitigar a mudança do clima; (iii) levar em conta, na medida do possível, os fatores relacionados com a mudança do clima em suas políticas e medidas sociais, econômicas e ambientais pertinentes, bem como empregar métodos adequados, tais como avaliações de impactos, formulados e definidos nacionalmente, com vistas a minimizar os efeitos negativos na economia, na saúde pública e na qualidade do meio ambiente; e (iv) prestar contas sobre a implementação da Convenção-Quadro.



35. Inclusive, o Brasil sedia a 30ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (COP 30), em Belém do Pará, evento de dimensão histórica que reúne líderes globais, cientistas e representantes da sociedade civil para avaliar o cumprimento do Acordo de Paris e definir novos compromissos de mitigação e adaptação climática. A escolha do Brasil como país-sede reforça o papel estratégico da nação na governança climática mundial e requer responsabilidade atribuída ao Poder Público, especialmente aos agentes públicos e gestores da Capital Federal.
36. Em 2015, reconhecendo que uma elevação de temperatura média do planeta da ordem de 2°C daria causa a desastres ambientais graves, extensos e irreversíveis ao planeta e às populações humanas, firmou-se, na COP21, o Acordo de Paris pelos países signatários da Convenção do Clima, com vistas a “fortalecer a resposta global à ameaça da mudança do clima e reforçar a capacidade dos países para lidar com os impactos decorrentes dessas mudanças”<sup>27</sup>.
37. Estabeleceu-se, então, naquela edição da Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, a meta de “manter o aumento da temperatura média global em bem menos de 2°C acima dos níveis pré-industriais e de envidar esforços para limitar o aumento de temperatura a 1,5°C acima dos níveis pré-industriais”. Em uma abordagem inovadora, coube a cada país definir, nacional e soberanamente, sua contribuição para a redução na emissão de gases de efeito estufa - as chamadas NDC - *Nationally Determined Contributions*<sup>28</sup> -, com o compromisso de realizar revisões periódicas e sucessivas das metas para torná-las sempre mais ambiciosas.
38. O Brasil ratificou o Acordo de Paris, que foi internalizado pelo Decreto Federal nº 9.073/2017. Em sua Contribuição Nacionalmente Determinada

<sup>27</sup> O texto do Acordo de Paris, em português, encontra-se disponível em:

<<http://www.br.undp.org/content/dam/brazil/docs/ODS/undp-br-ods-ParisAgreement.pdf>>.

<sup>28</sup> Já em 2015, o Met Office, um dos mais tradicionais serviços de meteorologia do mundo, alertava que nos aproximávamos da metade dessa meta, com a temperatura média do planeta cerca de 1°C mais alta do que aquelas medidas na era pré-Industrial. Sobre o tema, ver: <<https://www.metoffice.gov.uk/research/news/2015/global-average-temperature-2015>>.

Assim, para atingir a meta de 1,5°C seria necessário que a intensidade em carbono da economia global (ou seja, o quanto de gases de efeito estufa se emite para cada unidade de PIB produzida) fosse reduzida em 11,3% ao ano até 2050. Se o objetivo for mais modesto, 2°C, a intensidade em carbono da produção global teria que cair, em média, 7,5% neste período (ABRAMOVAY, Ricardo. Prefácio. Conectas Direitos Humanos. Guia da Litigância Climática. 2019. p. 7).



(NDC) mais recente, de novembro de 2024<sup>29</sup>, o país fixou como meta reduzir suas emissões líquidas de gases de efeito estufa de 59% a 67% até 2035; ambas em comparação com as emissões de 2005<sup>30</sup>.

39. Apesar dos compromissos assumidos, no entanto, muitas mudanças pendem de concretização, como no **controle exercido no licenciamento ambiental**, visando o atingimento de tais metas. Ora, nos últimos anos, observou-se o aumento exponencial das emissões de gases de efeito estufa, figurando os anos de 2019 a 2022 como os mais intensivos em emissões desde 2006<sup>31</sup>, o que alçou o Brasil à posição de sexto maior poluidor climático do mundo<sup>32</sup>.
40. Revela-se inquestionável a urgente adoção de providências para a redução das emissões brasileiras e para a proteção do sistema climático, **o que passa, forçosamente, pela avaliação, mitigação e compensação dos impactos climáticos das atividades e empreendimentos submetidos ao licenciamento ambiental**.
41. Sobre o assunto, mister se faz notar que os compromissos climáticos assumidos pelos diversos países têm levado à inclusão dos impactos climáticos nos processos de licenciamento ambiental em várias localidades, em alguns casos em razão de decisões judiciais nesse sentido. Destacam-se, por exemplo:

- *Gloucester Resources Limited v. Minister for Planning*<sup>33</sup>: Ação na qual o Poder Judiciário da Austrália manteve decisão administrativa que indeferiu o licenciamento de um projeto de exploração de uma mina de carvão, considerando, entre outros aspectos, a incompatibilidade do empreendimento com as metas climáticas do país;
- *R (Finch on behalf of the Weald Action Group & Others) v. Surrey County Council (& Others)*<sup>34</sup>: Caso no qual a Suprema Corte do Reino Unido determinou que os estudos de impacto

<sup>29</sup> Informação atualizada em 01º de novembro de 2024.

<sup>30</sup> O documento da NDC de 2023 pode ser acessado em: <<https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/noticias/brasil-entrega-a-onu-nova-ndc-alinhada-ao-acordo-de-paris/ndc-versao-em-portugues.pdf>>.

<sup>31</sup> Dados disponíveis em: <[https://plataforma.seeg.eco.br/?\\_gl=1\\*vtx88f\\*\\_ga\\*NTE0MTA4NDE5LjE3MTg4MjQ0MDc.\\*\\_ga\\_XZWSWEJDWQ\\*MTcxODgyNDQwNy4xLjEuMTcxODgyNDQ4MS4wLjAuMA..](https://plataforma.seeg.eco.br/?_gl=1*vtx88f*_ga*NTE0MTA4NDE5LjE3MTg4MjQ0MDc.*_ga_XZWSWEJDWQ*MTcxODgyNDQwNy4xLjEuMTcxODgyNDQ4MS4wLjAuMA..)>.

<sup>32</sup> Disponível em: <<https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/noticias/nova-ndc-do-brasil-representa-paradigma-para-o-desenvolvimento-do-pais-diz-marina-na-cop29/apresentacao-sobre-a-nova-ndc.pdf>>.

<sup>33</sup> Vide: <<https://climatecasechart.com/non-us-case/gloucester-resources-limited-v-minister-for-lanning/>>.

<sup>34</sup> Vide: <<https://climatecasechart.com/non-us-case/r-finch-v-surrey-county-council/>> e <<https://www.supremecourt.uk/cases/docs/uksc-2022-0064-judgment.pdf>>.



ambiental dos empreendimentos de energia fóssil devem considerar não apenas as emissões diretas de gases de efeito estufa, como as indiretas - inclusive aquelas conhecidas como de escopo 3, que são as decorrentes das atividades da empresa, mas que ocorrem em fontes que não pertencem ou são controladas pela organização<sup>35</sup>. Na situação analisada pelo Poder Judiciário, relativa ao licenciamento de empreendimentos de extração de petróleo, determinou-se a inclusão das emissões decorrentes da posterior queima do produto nos estudos dos impactos ambientais realizados no âmbito dos processos licenciatórios.

42. No âmbito nacional, pode-se ilustrar com a substancial sentença proferida no processo de autos nº 5050920-75.2023.4.04.7100, da Justiça Federal — Seção Judiciária do Rio Grande do Sul, 9ª Vara Federal de Porto Alegre, da lavra da Juíza Federal Substituta RAFAELA SANTOS MARTINS DA ROSA (Anexo 7). Na fundamentação, a decisão reconhece a necessidade impositiva de avaliação do impacto climático em empreendimentos significativamente emissores.
43. A sentença ancora a obrigatoriedade de considerar todas as emissões da cadeia de valor (incluindo Escopo 3) e a proteção de grupos vulneráveis com base, entre outros, nos seguintes *cases* internacionais: *Africa Climate Alliance v. Minister of Mineral Resources & Energy (Cancel Coal)*, *High Court* da África do Sul (04/12/2024), que reputou inconstitucional e inválido o plano governamental de contratar 1.500 MW a carvão, por omitir avaliação adequada de impactos ambientais e de saúde — especialmente em crianças — e por falhas de transparência e participação; e *R (Finch) v. Surrey County Council*, *Suprema Corte do Reino Unido* (2024), que reafirmou a inclusão das emissões de Escopo 3 nas avaliações ambientais de projetos fósseis. Esses precedentes são citados expressamente na sentença e reforçam a juridicidade de se exigir inventário/diagnóstico climático no licenciamento.<sup>36</sup>
44. No caso brasileiro, não só o Acordo de Paris, mas diversas outras normas nacionais reforçam a necessidade de avaliação e internalização de impactos climáticos no licenciamento ambiental, conforme se passa a expor.

<sup>35</sup> Mais informações sobre as emissões de escopo 3 podem ser consultadas em: <<https://abrampa.org.br/wp-content/uploads/2023/09/Diagnostico-climatico-no-licenciamento-ambiental-detalhamento-para-empreendimentos-de-energia-fossil.pdf>>.

<sup>36</sup> <https://climatecasechart.com/non-us-case/africa-climate-alliance-et-al-v-minister-of-mineral-resources-energy-et-al-cancelcoal-case/>  
<https://climatecasechart.com/non-us-case/r-finch-v-surrey-county-council/>



45. Inclusive o Conselho Nacional de Justiça editou, no âmbito de sua competência normativa, as Resoluções nº 433/2021, 400/2021, 594/2024 e 325/2020<sup>37</sup>, a consolidar padrões de governança climática pública (proteção intergeracional, prevenção/precaução, metas, indicadores e transparência). Determinara, inclusive, que o próprio Poder Judiciário inventarie suas emissões de GEE e publique resultados rumo à neutralidade de carbono (Programa Justiça Carbono Zero). Embora voltadas ao regime *interna corporis* do Judiciário, tais diretrizes reforçam, por analogia e coerência institucional, que o inventário de emissões evidencia-se como instrumento mínimo e imprescindível de gestão climática responsável. Legítima, pois, a exigência de sua apresentação no licenciamento ambiental distrital — especialmente porque a Lei Distrital nº 5.113/2013 já prevê inventários de GEE e projetos de compensação/mitigação **como conteúdo obrigatório do processo licenciador**, não se podendo invocar a ausência de regulamentação infralegal para justificar omissão administrativa frente ao risco ao meio ambiente em sua dimensão ampla e à saúde humana.
46. A propósito, na análise desenvolvida pela doutrina<sup>38</sup> (2021), giza-se que, embora o DF tenha instituído marcos próprios, como a Lei Distrital nº 5.113/2013 e o Plano Carbono Neutro (Decreto nº 43.413/2022), persiste um distanciamento entre o discurso normativo e a prática administrativa, *verbis*:
- O percurso traçado pelas normas distritais conduz ao diagnóstico de que, não obstante a sinalização de regras e princípios que preditam mudanças de hábitos, operações de mitigação e de acatamento em tempos de incidência de desafiadoras mudanças climáticas, **míngua planejamento, programas e compromissos de efetiva implementação da política que se diz almejar no domínio da matéria.** - Grifou-se
47. Sobre a temática, o Superior Tribunal de Justiça consolidou entendimento quanto à natureza e extensão das obrigações ambientais, reforçando a ideia de que a proteção do meio ambiente constitui dever jurídico de todos, cuja inobservância gera responsabilidade objetiva e de caráter contínuo. Além disso,

<sup>37</sup> <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/sustentabilidade/diretrizes-normativas/>

<sup>38</sup> BATISTA, Roberto Carlos. *Mudanças climáticas e algumas particularidades do Distrito Federal*. In: GAIÓ, Alexandre (org.). *A Política Nacional de Mudanças Climáticas em Ação: a atuação do Ministério Público*. Belo Horizonte: Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público de Meio Ambiente – ABRAMPA, 2021. p. 196-225.



assentou que a degradação ambiental significativa ofende a coletividade de forma *in re ipsa*, isto é, sem necessidade de comprovação de sofrimento individual ou abalo subjetivo, *verbis*:

AMBIENTAL E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA DE NATUREZA REPETITIVA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANO AMBIENTAL. OBRIGAÇÃO DE REPARAÇÃO. ARTS. 3º, IV, E 14, § 1º, DA LEI 6.938/81. NATUREZA PROPTER REM E SOLIDÁRIA. POSSIBILIDADE DE RESPONSABILIZAÇÃO DOS ATUAIS POSSUIDORES OU PROPRIETÁRIOS, ASSIM COMO DOS ANTERIORES, OU DE AMBOS. PRECEDENTES DO STJ. RECURSO ESPECIAL CONHECIDO E PROVIDO. (...) VI. Assim, de acordo com a mais atual jurisprudência do STJ, **"a responsabilidade civil por danos ambientais é propter rem, além de objetiva e solidária entre todos os causadores diretos e indiretos do dano"** (AgInt no AREsp 2.115.021/SP, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, SEGUNDA TURMA, DJe de 16/03/2023). (...) XI. Tese jurídica firmada: "As obrigações ambientais possuem natureza propter rem, sendo possível exigi-las, à escolha do credor, do proprietário ou possuidor atual, de qualquer dos anteriores, ou de ambos, ficando isento de responsabilidade o alienante cujo direito real tenha cessado antes da causação do dano, desde que para ele não tenha concorrido, direta ou indiretamente." XII. Caso concreto: Recurso Especial conhecido e provido.

XIII. Recurso julgado sob a sistemática dos recursos especiais representativos de controvérsia (art. 1.036 e seguintes do CPC/2005 e art. 256-N e seguintes do RISTJ). (STJ, REsp 1.953.359/SP e REsp 1.962.089/MS, Rel. Min. Assusete Magalhães, 1ª Seção, j. 13/09/2023, DJe 20/09/2023). Grifou - se

PROCESSUAL CIVIL E AMBIENTAL. SUPRESSÃO DE VEGETAÇÃO NATIVA NA FLORESTA AMAZÔNICA. BIOMA QUALIFICADO COMO PATRIMÔNIO NACIONAL. PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL QUALIFICADA. INTELIGÊNCIA DO ART. 225, § 4º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. DANOS IMATERIAIS DIFUSOS AO MEIO AMBIENTE. CONSTATAÇÃO IN RE IPSA. PRESUNÇÃO IURIS TANTUM DE LESÃO EXTRAPATRIMONIAL. DISTRIBUIÇÃO PRO NATURA DO ÔNUS PROBATÓRIO. SÚMULA N. 618/STJ. IMPOSSIBILIDADE DE AFASTAR A OFENSA IMATERIAL TENDO EM CONTA APENAS A EXTENSÃO DA ÁREA DEGRADADA. AVALIAÇÃO CONJUNTURAL DE CONDUTAS CAUSADORAS DE MACRO LESÃO ECOLÓGICA AO BIOMA AMAZÔNICO. RESPONSABILIDADE CIVIL AMBIENTAL DE TODOS OS CONCORRENTES PARA O DANO EM SENTIDO AMPLO. QUANTIFICAÇÃO DO MONTANTE REPARATÓRIO NA MEDIDA DA CULPABILIDADE DO AGRESSOR. RETORNO DOS AUTOS AO TRIBUNAL DE ORIGEM PARA EXAME DO PEDIDO SUBSIDIÁRIO. RECURSO ESPECIAL PROVIDO EM PARTE. I – O art. 225, § 4º, da Constituição da República atribui proteção jurídica qualificada à Floresta Amazônica, à Mata Atlântica, à Serra do Mar, ao Pantanal Mato-Grossense e à Zona Costeira ao arrolá-los como patrimônio nacional, razão pela qual os danos ambientais em tais áreas implica ilícito lesivo a bem jurídico da coletividade nacional, cuja reparação há





de ser perseguida em suas mais diversas formas. II – A par da responsabilização por danos ambientais transindividuais de natureza material, o princípio da reparação integral impõe ampla recomposição da lesão ecológica, abrigando, por conseguinte, compensação financeira pelos danos imateriais difusos, cuja constatação deve ser objetivamente aferida de modo *in re ipsa*, prescindindo-se de análises subjetivas de dor, sofrimento ou angústia. Inteligência dos arts. 1º, I, da Lei n. 7.347/1985, e 14, § 1º, da Lei n. 6.938/1981. III – A constatação de danos imateriais ao meio ambiente não deflui, por si só, da atuação do agressor em descompasso com as regras protetivas do meio ambiente, reclamando, em verdade, a intolerabilidade da lesão à natureza e cuja ocorrência é presumida, cabendo ao réu afastar sua caracterização com base em critérios extraídos da legislação ambiental, diante da distribuição *pro natura* do ônus probatório, nos moldes da Súmula n. 618/STJ. IV – É impróprio afastar a ocorrência de danos extrapatrimoniais ao meio ambiente apenas com fundamento na extensão da área degradada, impondo-se, diversamente, apreciá-la tomando por parâmetro o aspecto cumulativo e sinérgico de ações múltiplas praticadas por agentes distintos, as quais, conquanto isoladamente não ostentem aspecto expressivo, resultam, em conjunto, em inescusável e injusta ofensa a valores fundamentais da sociedade, de modo emprestar efetividade ao princípio da reparação integral. V – A ilícita supressão de vegetação nativa situada na Floresta Amazônica contribui, de maneira inexorável, para a macro lesão ecológica à maior floresta tropical do planeta, cujos históricos índices de desmatamento põem em risco a integridade de ecossistema especialmente protegido pela ordem jurídica, razão pela qual todos aqueles que, direta ou indiretamente, praticam condutas deflagradoras de uma única, intolerável e injusta lesão ao bioma são corresponsáveis pelos danos ecológicos de cariz extrapatrimonial, modulando-se, no entanto, o quantum indenizatório na medida de suas respectivas culpabilidades. VI – Reconhecido o dever de indenizar, impõe-se o retorno dos autos ao tribunal de origem para análise do pedido subsidiário de redução do montante reparatório. VII – Recurso especial parcialmente provido. (TJ, REsp 2.200.069/MT, Rel. Min. Regina Helena Costa, 1ª Turma, j. 05/06/2025, DJe 10/06/2025.) - Grifou-se

### 3. LASTRO JURÍDICO

48. A presente Ação Civil Pública exsurge como medida imprescindível não apenas para fazer frente ao grave cenário de emergência climática em curso, como também para atender à legislação estadual e federal em vigor, dando concretude aos princípios do poluidor-pagador, da precaução e da prevenção. Trata-se, em realidade, de dar cumprimento aos dispositivos constitucionais que asseguram



o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e infundem no Poder Público o dever de atuar no sentido de proteger o meio ambiente para a sadia qualidade de vida das presentes e futuras gerações

### 3.1. DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS E SUPRALEGAIS

#### 3.1.1 COMPETÊNCIA COMUM PARA A DEFESA DO MEIO AMBIENTE

49. A defesa do meio ambiente figura como responsabilidade comum de todos os entes federativos (art. 23, VI, CRFB/1988). Logo, cabe à União, aos Estados, Municípios e ao Distrito Federal a proteção do meio ambiente e o combate à poluição, inclusive pela implementação de medidas e políticas públicas voltadas à proteção da estabilidade climática.
50. Como um dos mais importantes instrumentos jurídicos para a garantia da preservação ambiental desponta o **licenciamento ambiental**. Trata-se de procedimento administrativo por meio do qual o órgão competente avalia e autoriza a localização, instalação, operação e ampliação de atividades ou empreendimentos que utilizem recursos ambientais e que possam ser classificados como efetiva ou potencialmente poluidores, ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental.
51. A Lei Complementar Federal nº 140/2011, responsável por regulamentar a competência comum ambiental prevista na Constituição Federal e fixar normas de cooperação entre os entes federativos, estabelece uma série de competências a serem assumidas pelas diferentes Unidades da Federação. Quanto ao licenciamento ambiental, cabe à União licenciar as atividades e empreendimentos listados no artigo 7º, inciso XIV, da Lei Complementar Federal nº 140/2011<sup>39</sup> e, aos

<sup>39</sup> São essas atividades e empreendimentos aqueles: “a) localizados ou desenvolvidos conjuntamente no Brasil e em país limítrofe; b) localizados ou desenvolvidos no mar territorial, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva; c) localizados ou desenvolvidos em terras indígenas; d) localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pela União, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs); e) localizados ou desenvolvidos em 2 (dois) ou mais Estados; f) de caráter militar, excetuando-se do licenciamento ambiental, nos termos de ato do Poder Executivo, aqueles previstos no preparo e emprego das Forças Armadas, conforme disposto na Lei Complementar no 97, de 9 de junho de 1999; g) destinados a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen); ou h) que atendam tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, a



Municípios, além de autorizar as atividades ou empreendimentos localizados em Unidades de Conservação municipais, também promover a análise e a liberação daqueles que causem ou possam causar impactos ambientais de âmbito local - considerados critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade -, em consonância com tipologia prevista pelo Conselho Estadual de Meio Ambiente do seu respectivo estado (art. 9º, XIV, LC nº 140/2011). Aos Estados, resta a competência residual, incumbindo-lhes licenciar todas as atividades e empreendimentos não contemplados nas atribuições da União e dos Municípios (art. 8º, XIV e XV, LC nº 140/2011), inclusive aqueles com impacto local enquanto não existir órgão ambiental capacitado<sup>40</sup> e conselho de meio ambiente no âmbito municipal (art. 15, II, LC nº 140/2011).

52. Naturalmente, se o Distrito Federal detém competência para realizar o licenciamento de diversas atividades e empreendimentos, não remanesce dúvida de que a mencionada pessoa jurídica de direito público também se torna responsável por promover tal processo de forma alinhada com as exigências constitucionais e legais de proteção ambiental, que incluem a proteção do sistema climático.
53. Inafastável, portanto, a adoção, pelo Distrito Federal, de todas as medidas pertinentes para que os eventuais impactos negativos ao equilíbrio climático e aos serviços ecossistêmicos associados, tomando em consideração os aspectos e implicações do clima em seu âmbito de atuação. Reclama-se forçosamente estudos prévios, assim com medidas de compensação, mitigação e adaptação adequadas nos processos de licenciamento ambiental sob sua guarida legal. Fundamental e urgente se mostra que a questão climática integre a avaliação de alternativas locais e tecnológicas.
54. Tais providências também atribuídas ao Distrito Federal, advêm da própria divisão constitucional de competências. Inclusive medidas nessa linha vêm sendo adotadas em outros Estados da Federação. No Paraná, por exemplo, desde 2022

---

partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional, assegurada a participação de um membro do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), e considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento”.

<sup>40</sup> De acordo com o artigo 5º, parágrafo único, da LC nº 140/2011, “Considera -se órgão ambiental capacitado, para os efeitos do disposto no caput, aquele que possui técnicos próprios ou em consórcio, devidamente habilitados e em número compatível com a demanda das ações administrativas a serem delegadas”.



a Portaria IAT nº 42<sup>41</sup> exige a realização de **diagnóstico climático** para o licenciamento ambiental de empreendimentos submetidos a EIA/RIMA.

55. Como se percebe, não há nenhuma justificativa plausível para que os requeridos se esquivem de promover medidas eficazes no sentido de exigir a avaliação dos impactos climáticos de atividade e empreendimentos no âmbito de seus processos de licenciamento ambiental. Em se tratando das atividades e empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental, tem o Distrito Federal o dever de implementar medidas efetivas para contemplar a integralidade dos impactos ambientais decorrentes do projeto debatido, inclusive aqueles relacionados ao clima.

### 3.1.2 DIREITO FUNDAMENTAL E HUMANO AO CLIMA ESTÁVEL

56. O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado plasmado no artigo 225 da Constituição Federal, figura como verdadeiro direito fundamental, uma vez que representa pressuposto essencial para o pleno desenvolvimento humano e, conseqüentemente, para a dignidade da pessoa humana, fundamento da República Federativa do Brasil, nos termos do artigo 1º da Constituição Federal de 1988. A doutrina<sup>42</sup> e jurisprudência há muito são uníssonas ao enunciar:

Na caracterização da sua jusfundamentalidade, a doutrina e a jurisprudência brasileiras são pacíficas no sentido de reconhecer o direito ao meio ambiente como integrante do rol dos direitos e garantias fundamentais da pessoa humana, constante da Lei Fundamental de 1988, não obstante estar situado fora do Título II do seu texto, ou seja, no catálogo dos direitos fundamentais. É, portanto, a partir de uma leitura “material” do seu conteúdo e das relações que mantém com os demais valores constitucionais fundamentais que o direito ao ambiente alcança o status de direito fundamental. A configuração da sua fundamentalidade resulta da sua identificação com os valores que compõem o conteúdo essencial do princípio da dignidade da pessoa humana e do Estado de Direito brasileiro.

(...) A PRESERVAÇÃO DA INTEGRIDADE DO MEIO AMBIENTE: EXPRESSÃO CONSTITUCIONAL DE UM DIREITO FUNDAMENTAL QUE ASSISTE À GENERALIDADE DAS PESSOAS. - Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Trata-se de um típico direito de terceira geração (ou de novíssima dimensão), que assiste a todo o

<sup>41</sup> <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=477560>

<sup>42</sup> FENSTERSEIFER, Tiago; SARLET, Ingo Wolfgang. *Curso de Direito Ambiental*. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 157.



gênero humano (RTJ 158/205-206). Incumbe, ao Estado e à própria coletividade, a especial obrigação de defender e preservar, em benefício das presentes e futuras gerações, esse direito de titularidade coletiva e de caráter transindividual (RTJ 164/158-161). O adimplemento desse encargo, que é irrenunciável, representa a garantia de que não se instaurarão, no seio da coletividade, os graves conflitos intergeracionais marcados pelo desrespeito ao dever de solidariedade, que a todos se impõe, na proteção desse bem essencial de uso comum das pessoas em geral. Doutrina. A ATIVIDADE ECONÔMICA NÃO PODE SER EXERCIDA EM DESARMONIA COM OS PRINCÍPIOS DESTINADOS A TORNAR EFETIVA A PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE. - A incolumidade do meio ambiente não pode ser comprometida por interesses empresariais nem ficar dependente de motivações de índole meramente econômica, ainda mais se se tiver presente que a atividade econômica, considerada a disciplina constitucional que a rege, está subordinada, dentre outros princípios gerais, àquele que privilegia a 'defesa do meio ambiente' (CF, art. 170, VI), que traduz conceito amplo e abrangente das noções de meio ambiente natural, de meio ambiente cultural, de meio ambiente artificial (espaço urbano) e de meio ambiente laboral. Doutrina. Os instrumentos jurídicos de caráter legal e de natureza constitucional objetivam viabilizar a tutela efetiva do meio ambiente, para que não se alterem as propriedades e os atributos que lhe são inerentes, o que provocaria inaceitável comprometimento da saúde, segurança, cultura, trabalho e bem-estar da população, além de causar graves danos ecológicos ao patrimônio ambiental, considerado este em seu aspecto físico ou natural. (...)” (ADI 3.540 MC, Rel. Min. Celso de Mello).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA N. 558/2012. CONVERSÃO NA LEI N. 12.678/2012. INÉPCIA DA INICIAL E PREJUÍZO DA AÇÃO QUANTO AOS ARTS. 6º E 11 DA MEDIDA PROVISÓRIA N. 558/2012 E AO ART. 20 DA LEI N. 12.678/2012. POSSIBILIDADE DE EXAME DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS PARA O EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA EXTRAORDINÁRIA NORMATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. AUSÊNCIA DOS PRESSUPOSTOS DE RELEVÂNCIA E URGÊNCIA. ALTERAÇÃO DA ÁREA DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO POR MEDIDA PROVISÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. CONFIGURADA OFENSA AO PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DE RETROCESSO SOCIOAMBIENTAL. AÇÃO PARCIALMENTE CONHECIDA E, NESSA PARTE, JULGADA PROCEDENTE, SEM PRONÚNCIA DE NULIDADE. 1. Este Supremo Tribunal manifestou-se pela possibilidade e análise dos requisitos constitucionais para a edição de medida provisória após a sua conversão em lei. 2. A jurisprudência deste Supremo Tribunal admite, em caráter excepcional, a declaração de inconstitucionalidade de medida provisória quando se comprova abuso da competência normativa do Chefe do Executivo, pela ausência dos requisitos constitucionais de relevância e urgência. Na espécie, na exposição de motivos da medida provisória não se demonstrou, de forma suficiente, os requisitos constitucionais de urgência do caso. 3. As medidas provisórias não podem veicular norma que altere espaços territoriais especialmente protegidos, sob pena de ofensa ao art. 225, inc. III, da Constituição da República. 4. As alterações promovidas pela



Lei n. 12.678/2012 importaram diminuição da proteção dos ecossistemas abrangidos pelas unidades de conservação por ela atingidas, acarretando ofensa ao princípio da proibição de retrocesso socioambiental, pois atingiram o núcleo essencial do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado previsto no art. 225 da Constituição da República. 5. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente conhecida e, nessa parte, julgada procedente, sem pronúncia de nulidade. - STF, ADI 4717, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, j. 05/04/2018, DJe 15/02/2019.

57. Ressalte-se que o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado abrange o equilíbrio climático, a considerar o conceito de meio ambiente estipulado pelo ordenamento jurídico brasileiro.<sup>43</sup>

58. A ordem constitucional vigente protege a estabilidade climática como uma faceta do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e, portanto, como um direito fundamental transgeracional. Trata-se de entendimento já consagrado na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, como se depreende do acórdão proferido por ocasião do julgamento da ADPF 708<sup>44</sup>:

[...] a questão pertinente às mudanças climáticas constitui matéria constitucional. Nessa linha, o art. 225, caput e parágrafos, da Constituição estabelece, de forma expressa, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impondo ao Poder Público o poder-dever de defendê-lo, preservá-lo e restaurá-lo, para presentes e futuras gerações. Portanto, a tutela ambiental não se insere em juízo político, de conveniência e oportunidade, do Chefe do Executivo. Trata-se de obrigação a cujo cumprimento está vinculado.

59. No mesmo sentido, também a doutrina<sup>45</sup> especializada aponta que :

Do ponto de vista técnico-jurídico, não se trata da criação de um direito fundamental à proteção e promoção de condições climáticas íntegras e estáveis, porquanto este — como já visto — tem seu fundamento no próprio artigo 225 da Constituição, como elemento nuclear do direito e dever à proteção de um ambiente equilibrado e saudável.

<sup>43</sup> “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”, nos termos do artigo 3º, inciso I, da Política Nacional de Meio Ambiente (Lei Federal nº 6.938/1981)

<sup>44</sup> STF, ADPF 708, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. 09/05/2023, DJe 10/05/2023.

<sup>45</sup> Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-dez-14/direito-fundamental-clima-estavel-pec-2332019>>.



60. Inquestionavelmente, a estabilidade climática exterioriza-se pressuposto fático para a fruição de uma série de outros direitos fundamentais, como do direito à saúde, à alimentação, à moradia, à cultura, ao trabalho e, em última instância, do próprio direito à vida. Isso porque o desenvolvimento humano mostra-se possível apenas em condições climáticas adequadas – algo que lamentavelmente vem sendo evidenciado pelos cada vez mais frequentes eventos climáticos catastróficos. A íntima relação entre a dignidade da pessoa humana e a temática ora em discussão faz-se irretorquível, como assinalou o Ministro Cristiano Zanin:

Dessa forma, é importante abordar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado a partir de uma perspectiva baseada nos direitos humanos, segundo a qual os Estados devem respeitar, proteger, promover e cumprir os direitos fundamentais na sua dimensão ecológica, bem como prevenir os efeitos adversos previsíveis do desmatamento e das mudanças climáticas, inclusive sobre a saúde e o bem-estar humanos. Somente assim será possível alcançar a justiça climática, a equidade, a cooperação e a solidariedade STF, ADPF 857, Relator: André Mendonça, Relator do acórdão: Flávio Dino, Tribunal Pleno, julgado em 20/03/2024, publicado em 11/06/2024.

61. A jurisprudência internacional a seu turno identifica o direito ao clima estável como um direito a ser tratado dentro da perspectiva dos direitos humanos e fundamentais. Verifica-se, por exemplo, em casos como *Leghari vs. Paquistão*<sup>46</sup>, *Lliuya vs. RWE AG*<sup>47</sup> e *Milieudéfensie et al. vs. Royal Dutch Shell plc*<sup>48</sup>.

62. Em casos no âmbito civil alemão, como por exemplo, *Luciano Lliuya vs. RWE AG*<sup>49</sup>, o montanhista peruano Saúl Luciano Lliuya processou a empresa RWE AG sob o fundamento de responsabilidade por danos causados pela derretimento de geleiras ligado a emissões de gases de efeito estufa da empresa. A corte alemã estabeleceu precedentemente que grandes emissores podem, em princípio, ser responsabilizados civilmente por riscos climáticos.

63. A Corte de Direitos humanos Europeia, em interpretação jurisprudencial recente, reconheceu que os Estados têm obrigações positivas sob o

<sup>46</sup> Disponível em: <[https://climate-laws.org/geographies/pakistan/litigation\\_cases/ashgar-leghari-v-federation-of-pakistan-lahore-high-court-green-bench-2015](https://climate-laws.org/geographies/pakistan/litigation_cases/ashgar-leghari-v-federation-of-pakistan-lahore-high-court-green-bench-2015)>.

<sup>47</sup> Disponível em: <[https://climate-laws.org/geographies/germany/litigation\\_cases/luciano-lliuya-v-rwe](https://climate-laws.org/geographies/germany/litigation_cases/luciano-lliuya-v-rwe)>.

<sup>48</sup> Disponível em: <[https://climate-laws.org/geographies/netherlands/litigation\\_cases/milieudéfensie-et-al-v-royal-dutch-shell-plc](https://climate-laws.org/geographies/netherlands/litigation_cases/milieudéfensie-et-al-v-royal-dutch-shell-plc)>.

<sup>49</sup> [https://www.climatecasechart.com/document/luciano-lliuya-v-rwe-ag\\_dd33](https://www.climatecasechart.com/document/luciano-lliuya-v-rwe-ag_dd33)





*European Convention on Human Rights (ECHR)* de adotar e aplicar medidas eficazes contra os efeitos da mudança climática, especialmente sob o artigo 8 (direito à vida privada e familiar)<sup>50</sup>.

64. Inclusive, a Corte Internacional de Justiça, ao apreciar a solicitação da *United Nations General Assembly*, emitiu uma opinião consultiva em 23 de julho de 2025 sobre as obrigações dos Estados no que diz respeito à mudança climática. Na ocasião, enunciou que os Estados têm obrigações de proteger o sistema climático, cooperar em boa-fé, regular atores privados sob sua jurisdição e que a mudança climática afeta direitos humanos como vida, saúde, padrão de vida adequado, deslocamento arbitrário<sup>51</sup>.
65. Ao direito fundamental ao meio ambiente e ao clima estável correspondente, naturalmente, contrapõe-se o dever do Poder Público e da coletividade de defender e preservar os atributos ambientais para as presentes e futuras gerações. Como consequência, os órgãos públicos e os particulares devem, obrigatoriamente, atuar de forma a prevenir e minimizar possíveis danos ambientais e climáticos. Não corresponde apenas a uma escolha política. Nessa linha, vem decidindo o Egrégio Supremo Tribunal Federal:

DIREITO CONSTITUCIONAL AMBIENTAL. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. FUNDO CLIMA. NÃO DESTINAÇÃO DOS RECURSOS VOLTADOS À MITIGAÇÃO DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS. INCONSTITUCIONALIDADE. VIOLAÇÃO A COMPROMISSOS INTERNACIONAIS. (...) 4. Dever constitucional, supralegal e legal da União e dos representantes eleitos, de proteger o meio ambiente e de combater as mudanças climáticas. A questão, portanto, tem natureza jurídica vinculante, não se tratando de livre escolha política. Determinação de que se abstenham de omissões na operacionalização do Fundo Clima e na destinação dos seus recursos. Inteligência dos arts. 225 e 5º, § 2º, da Constituição Federal (CF). 5. Vedação ao contingenciamento dos valores do Fundo Clima, em razão: (i) do grave contexto em que se encontra a situação ambiental brasileira, que guarda estrita relação de dependência com o núcleo essencial de múltiplos direitos fundamentais; (ii) de tais valores se vincularem a despesa objeto de deliberação do Legislativo, voltada ao cumprimento de obrigação constitucional e legal, com destinação específica. Inteligência do art. 2º, da CF e do art. 9º, § 2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal - LC 101/2000 (LRF). Precedente: ADPF 347-MC, Rel. Min. Marco Aurélio. 6. Pedido julgado procedente para: (i)

<sup>50</sup> <https://verfassungsblog.de/historic-and-unprecedented/>

<sup>51</sup> <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2025/07/un-experts-welcome-recognition-international-court-justice-all-states-must>



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; (iii) vedar o contingenciamento das receitas que integram o Fundo. 7. Tese: O Poder Executivo tem o dever constitucional de fazer funcionar e alocar anualmente os recursos do Fundo Clima, para fins de mitigação das mudanças climáticas, estando vedado seu contingenciamento, em razão do dever constitucional de tutela ao meio ambiente (CF, art. 225), de direitos e compromissos internacionais assumidos pelo Brasil (CF, art. 5º, § 2º), bem como do princípio constitucional da separação dos poderes (CF, art. 2º, c/c o art. 9º, § 2º, LRF) - STF, ADPF 708, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. 09/05/2023, DJe 10/05/2023.

O Estado brasileiro tem o dever – imposto tanto pela Constituição da República quanto por tratados internacionais de que signatário – de manter política pública eficiente e efetiva de defesa e preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem como de preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais. [...] Em qualquer hipótese, é obrigação do Estado agir positivamente para alcançar o resultado pretendido pela Constituição, seja por medidas legislativas, seja por políticas e programas implementados pelo Executivo, desde que apropriados e bem direcionados. - STF. ADPF 747, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, j. 14/12/2021, DJe 10/01/2022.

66. O dever de implementação de medidas governamentais voltadas à redução das emissões de GEE, à captura de carbono e à adaptação aos efeitos esperados das mudanças do clima também se encontra prospectado no Acordo de Paris (Decreto Federal nº 9.073/2017). Por se tratar de convenção internacional que versa sobre Direito Internacional dos Direitos Humanos, integra o ordenamento jurídico brasileiro como norma supralegal, conforme exegese do Supremo Tribunal Federal:

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, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. 09/05/2023, DJe 10/05/2023.



67. Todos os Poderes da República, nesse contexto, há, obrigatoriamente, de exercer o controle da convencionalidade, pela natureza dos bens jurídicos tutelados e alvejados na temática.

### 3.1.3 CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE EM MATÉRIA DE DIREITOS HUMANOS

68. O controle de convencionalidade consiste na verificação, por autoridades internas, da compatibilidade de leis, atos administrativos e práticas estatais com os tratados internacionais de direitos humanos em vigor no Brasil, notadamente a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH) e o *corpus juris* interamericano. Trata-se de dever decorrente dos compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro e reconhecido na doutrina e na jurisprudência interamericana, segundo a qual todas as autoridades devem exercer, *ex officio* e no âmbito de suas competências, a interpretação conforme aos tratados de direitos humanos, abstendo-se de aplicar normas internas incompatíveis com tais parâmetros convencionais.
69. No plano interno, o Conselho Nacional de Justiça editou a Recomendação CNJ nº 123, de 7/1/2022, que sugere aos órgãos do Poder Judiciário brasileiro: a observância dos tratados e convenções internacionais de direitos humanos em vigor; a utilização da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos; e a realização do controle de convencionalidade das leis internas. Tal orientação foi aprovada pelo Plenário do CNJ (61ª Sessão Extraordinária, 14/12/2021) e constitui marco institucional de fomento à prática do controle de convencionalidade no Judiciário.
70. Destarte, à luz do controle de convencionalidade, impõe-se interpretar e aplicar a legislação infraconstitucional e distrital em conformidade com os tratados de direitos humanos e com a jurisprudência interamericana, a exigir do IBRAM e do Distrito Federal a adoção de medidas eficazes de prevenção e de proteção contra violações de direitos que decorrem dos impactos da crise climática — inclusive no desenho e na execução de políticas públicas ambientais.
71. Ademais, cumpre remarcar que o art. 11 do Protocolo de São Salvador consagra expressamente o direito de toda pessoa a viver num meio ambiente



saudável e a dispor de serviços públicos básicos — ao estipular que os Estados-Partes ‘promoverão a proteção, preservação e melhoramento do meio ambiente’. Tal dispositivo reafirma, no âmbito interamericano, a interdependência entre direitos humanos econômicos, sociais e culturais e a qualidade ambiental, a impor ao Estado não somente o dever de abstenção, mas de ação positiva para assegurar um ambiente equilibrado em benefício das presentes e futuras gerações em todas as suas dimensões, inclusive do equilíbrio climático.

72. A que se constata, a omissão do Distrito Federal em exigir estudos de impacto climático nos licenciamentos ambientais sob sua responsabilidade implica ofensa grave e direta aos direitos humanos emanados de tratados e convenções internacionais de que o Brasil seja signatário, assim como aos direitos fundamentais plasmados na Constituição.

### **3.1.4 NECESSÁRIA OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DA PREVENÇÃO, DO POLUIDOR-PAGADOR, DA RESPONSABILIDADE INTERGERACIONAL E DA VEDAÇÃO À PROTEÇÃO INSUFICIENTE**

73. O reconhecimento do clima como parte integrante do meio ambiente juridicamente protegido traz, como consectário lógico, a aplicação do regime principiológico do direito ambiental ao caso em análise. Destacam-se, especialmente, os princípios da prevenção, da precaução, do poluidor-pagador, da responsabilidade intergeracional e da vedação à proteção insuficiente.

#### **3.1.4.1 PREVENÇÃO**

74. Em primeiro lugar, o princípio da prevenção requer que sejam evitados ou minimizados os danos ambientais das atividades sabidamente degradadoras. O processo de licenciamento ambiental pode e deve ser lido a partir da perspectiva de tal princípio, como bem pontua Zapater<sup>52</sup>:

<sup>52</sup> ZAPATER, Tiago C. Vaitekunas. *Princípio da prevenção e princípio da precaução*. *Enciclopédia jurídica da PUC-SP*. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direitos Difusos e Coletivos. Nelson Nery Jr., Georges Abboud, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/356/edicao-1/principio-da-prevencao-e-principio-da-precaucao>>.



A exigência de estudo de impacto ambiental (e da licença ambiental que instrumentaliza essa exigência) igualmente trata desse tipo de estratégia. A licença ambiental não é uma simples permissão binária - autoriza/não-autoriza atividades -, mas sim um instrumento jurídico para estabelecimento de condições para o exercício de atividades potencialmente poluidoras, de modo a garantir que o impacto dessas atividades permaneça dentro dos padrões legais (e a definição desses padrões, por sua vez, perpassa estratégias de precaução)

75. Face ao cenário contemporâneo de emergência climática, indubitáveis os impactos que as atividades humanas causam sobre o sistema climático. Assim, inarredável a necessidade de integrar estudos que reflitam as repercussões das atividades e empreendimentos ao clima nos processos de licenciamento ambiental.
76. Nesse linha, ao tratar da omissão quanto à análise dos impactos climáticos no licenciamento ambiental de uma usina termelétrica, a juíza federal Clarides Rahmeier, da 9ª Vara Federal de Porto Alegre, destacou<sup>53</sup>:

No presente caso, mais do que precaver, entende-se incidir o princípio da prevenção, pois já há certeza científica do dano ambiental caso o empreendimento seja instalado e opere, isso porque existe consenso técnico de que as mudanças climáticas são causadas, em parte, pela emissão de gases decorrentes da queima de combustíveis fósseis. Por isso, mais adequada a aplicação do princípio da prevenção.

77. Ainda que perdurasse dúvida sobre as consequências concretas que as atividades e empreendimentos geram para as mudanças climáticas, ainda assim incidiria o princípio da precaução. Ele preceitua que não são admissíveis danos ambientais em decorrência do não conhecimento das consequências de determinadas atividades, empreendimentos e ações, devendo a atuação do Poder Público e da coletividade ser guiada de forma a evitar quaisquer danos ambientais. Dessa maneira, mesmo diante de eventual ausência de certeza científica - o que, repise-se, não procede, já que a correlação entre as emissões de gases de efeito estufa decorrentes da atividade humana e o aquecimento global acham-se cabalmente demonstradas pela Ciência -, inadmissível e injustificável postergar ou negar a adoção medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.

---

<sup>53</sup> 9ª Vara Federal de Porto Alegre, ACP nº 5030786-95.2021.4.04.7100, Juíza Federal Clarides Rahmeier, j. 12/08/2022.



78. O princípio da precaução, ressalte-se, encontra-se previsto em diversos diplomas internacionais assinados pelo Brasil na feição de *soft law* ou de *hard law* como, v.g.: o Princípio 15 da Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - RIO/92<sup>54</sup>, no preâmbulo da Convenção Internacional da Diversidade Biológica - CDB<sup>55</sup>, e nos artigos 10 e 11 do Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança<sup>56</sup>.
79. Logo, deixar de considerar e avaliar os impactos climáticos conhecidos de um empreendimento acarreta violação ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado previsto pelo texto constitucional, especialmente aos deveres específicos do Poder Público previstos no parágrafo 1º do artigo 225, incisos I, IV e VII.

### 3.1.4.2 POLUIDOR PAGADOR

80. A avaliação dos impactos climáticos de atividades e empreendimentos em licenciamento ambiental também se faz necessária em vista do princípio do poluidor-pagador, reconhecido na Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992, que esboça que os custos das medidas de prevenção e controle de poluição devem ser suportados pelos responsáveis pelas atividades econômicas poluidoras, de forma a não onerar toda a coletividade

<sup>54</sup> Princípio 15: Com a finalidade de proteger o meio ambiente, os Estados deverão aplicar amplamente o critério de precaução conforme suas capacidades. Quando houver perigo de dano grave ou irreversível, a falta de certeza científica absoluta não deverá ser utilizada como razão para que seja adiada a adoção de medidas eficazes em função dos custos para impedir a degradação ambiental".

<sup>55</sup> "Observando também que quando exista ameaça sensível de redução ou perda de biodiversidade biológica, a falta de plena certeza científica não deve ser usada como razão para postergar medidas para evitar ou minimizar essa ameaça".

<sup>56</sup> "Artigo 10 - PROCEDIMENTO PARA TOMADA DE DECISÕES (...) 6. A ausência de certeza científica devida à insuficiência das informações e dos conhecimentos científicos relevantes sobre a dimensão dos efeitos adversos potenciais de um organismo vivo modificado na conservação e no uso sustentável da diversidade biológica na Parte importadora, levando também em conta os riscos para a saúde humana, não impedirá esta Parte, a fim de evitar ou minimizar esses efeitos adversos potenciais, de tomar uma decisão, conforme o caso, sobre a importação do organismo vivo modificado em questão como se indica no parágrafo 3º acima" e "Artigo 11 - PROCEDIMENTO PARA OS ORGANISMOS VIVOS OU MODIFICADOS DESTINADOS AO USO DIRETO COMO ALIMENTO HUMANO OU ANIMAL OU AO BENEFICIAMENTO (...) 8. A ausência de certeza científica devida à insuficiência das informações e dos conhecimentos científicos relevantes sobre a dimensão dos efeitos adversos potenciais de um organismo vivo modificado na conservação e no uso sustentável da diversidade biológica na Parte importadora, levando também em conta os riscos para a saúde humana, não impedirá esta Parte, a fim de evitar ou minimizar esses efeitos adversos potenciais, de tomar uma decisão, conforme o caso, sobre a importação do organismo vivo modificado destinado ao uso direto como alimento humano ou animal ou ao beneficiamento".



injustamente e a desestimular práticas degradadoras do meio ambiente. Sobre o tema, Bechara<sup>57</sup> aponta que:

O princípio do poluidor pagador preconiza que os custos decorrentes da prevenção da poluição e controle do uso dos recursos naturais assim como os custos da reparação dos danos ambientais não evitados (“custos da poluição”) sejam suportados integralmente pelo condutor da atividade econômica potencial ou efetivamente degradadora, que, portanto, internalizará os custos da poluição ao invés de externalizá-los para o Estado e, conseqüentemente, para a sociedade.

81. Ora, manter-se alheio às **emissões de gases de efeito estufa** e aos impactos climáticos e ecossistêmicos de atividades e empreendimentos licenciados significa transferir indevidamente à **sociedade as externalidades negativas das atividades e empreendimentos**, em dissonância com o princípio do poluidor-pagador.

### 3.1.4.3 INTERGERACIONALIDADE

82. Perdura como retor jurídico para a temática o princípio da responsabilidade intergeracional. Segundo seu conteúdo, os bens ambientais devem ser defendidos e protegidos não apenas para o presente momento, mas também para as gerações futuras. Isso significa, na hipótese dos autos, a necessidade de adotar medidas voltadas à mitigação e à adaptação às mudanças climáticas não somente de acordo com as necessidades atuais, mas também em vista da dignidade das gerações futuras. Trata-se de perspectiva que rege o direito-dever ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e se encontra insculpida de forma expressa no multicitado *caput* do artigo 225, assim como na Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - RIO/92<sup>58</sup>.

<sup>57</sup> BECHARA, Erika. *Princípio do poluidor pagador. Enciclopédia jurídica da PUC-SP*. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direitos Difusos e Coletivos. Nelson Nery Jr., Georges Abboud, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/334/edicao-1/principio-do-poluidor-pagador>>.

<sup>58</sup> "Princípio 3: O direito ao desenvolvimento deve ser exercido de tal forma que responda eqüitativamente às necessidades de desenvolvimento e ambientais das gerações presentes e futuras".





83. A título exemplificativo da incidência do princípio em destaque em matéria de mudanças climáticas, ilustra o caso *Neubauer et al v. Germany*, em que um grupo de jovens (incluindo Luisa Neubauer) moveu, em fevereiro de 2020, uma reclamação junto ao *Bundesverfassungsgericht* (Corte Constitucional Federal da Alemanha) contra o *Federal Climate Protection Act (KSG)*. Alegaram que os objetivos de redução de gases de efeito estufa (-55 % até 2030 referente ao ano de 1990) mostravam-se insuficientes para cumprir os compromissos internacionais da Alemanha e da UE sob o Paris Agreement. No julgamento de 24 março 2021, a Corte declarou parte da KSG inconstitucional por não proteger adequadamente os direitos dos jovens e das gerações futuras, especialmente no que se refere à distribuição intertemporal da carga de redução das emissões e à obrigatoriedade de a legislação prever de forma clara as reduções para após 2030. A decisão considerou explicitamente a questão da intergeracionalidade (*future generations*) ao avaliar que o Estado não pode adiar indefinidamente a mitigação se isso implicar ônus desproporcional para gerações futuras.<sup>59</sup>

#### 3.1.4.4 PROTEÇÃO INSUFICIENTE

84. Por fim, não se pode olvidar, no atual cenário de emergência climática, que negligenciar os impactos climáticos das atividades e empreendimentos consolida um cenário de clara proteção insuficiente - incompatível por tratar de direito fundamental e humano, conforme bem sinalizam Sarlet e Fensterseifer<sup>60</sup>:

Se considerarmos o regime constitucional ecológico consagrado pela CF/1988, a não atuação (quando lhe é imposto juridicamente agir) ou a atuação insuficiente (de modo a não proteger o direito fundamental de modo adequado e suficiente), no tocante a medidas legislativas e administrativas voltadas ao combate à degradação do meio ambiente, pode ensejar até mesmo a responsabilidade do Estado, inclusive no sentido de reparar os danos causados a indivíduos e grupos sociais afetados pelos efeitos negativos dos danos ambientais. Cabe ao Estado, portanto, por força dos seus deveres de proteção para com os direitos fundamentais, assegurar uma tutela efetiva de tais direitos, especialmente no que tange – o que assume uma posição de destaque para a esfera dos direitos sociais e ambientais – à garantia do mínimo existencial ecológico, que, nesse contexto, atua como uma espécie de

<sup>59</sup> [https://www.climatecasechart.com/document/neubauer-et-al-v-germany\\_0a3e](https://www.climatecasechart.com/document/neubauer-et-al-v-germany_0a3e)

<sup>60</sup> Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-ago-14/direitos-fundamentais-proibicao-protecao-insuficiente-meio-ambiente-equilibrado#sdfootnote1anc>>.



garantia do núcleo essencial do direito fundamental ao meio ambiente, aspecto que será retomado mais adiante.

85. Ao que se apercebe, irrefutável que a omissão do Distrito Federal e do IBRAM impede a concretude à proteção conferida ao meio ambiente pela ordem constitucional vigente e ao Direito Internacional dos Direitos Humanos, além de representar riscos concretos e iminentes aos bens jurídicos envolvidos e já declinados.

### **3.1.5 CONDICIONAMENTO DO EXERCÍCIO DAS ATIVIDADES ECONÔMICAS À PRESERVAÇÃO AMBIENTAL**

86. Ainda no que diz respeito ao lastro constitucional importa destacar o artigo 170, inciso VI, expressamente disciplina que o exercício das atividades econômicas no Brasil se encontra condicionado à preservação ambiental. Trata-se de previsão que concretiza o princípio do desenvolvimento sustentável e traduz a necessidade de harmonia entre o desenvolvimento econômico e a preservação do meio ambiente, na linha da Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - RIO/92<sup>61</sup>. Segundo Wedy<sup>62</sup>:

O desenvolvimento socioeconômico, por assim dizer, deve dar-se com governança, respeito ao meio ambiente e ao princípio da dignidade da pessoa humana. O Estado e os indivíduos têm o dever constitucional fundamental de responder aos anseios das gerações presentes sem comprometer as necessidades das gerações futuras

87. Na ordem constitucional vigente, inexistente espaço para que o desenvolvimento da atividade econômica ocorra em detrimento da preservação ambiental. Imprescindível o alinhamento de ambos os valores constitucionais. Cuida-se de matéria já reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal, como se extrai do julgado a seguir transcrito:

MEIO AMBIENTE - DIREITO À PRESERVAÇÃO DE SUA INTEGRIDADE (CF, ART. 225) - PRERROGATIVA QUALIFICADA POR SEU CARÁTER DE METAINDIVIDUALIDADE - DIREITO DE TERCEIRA GERAÇÃO (OU DE

<sup>61</sup> "Princípio 4 : A fim de alcançar o estágio do desenvolvimento sustentável, a proteção do meio ambiente deve constituir parte integrante do processo de desenvolvimento e não poderá ser considerada de forma isolada".

<sup>62</sup> Disponível em: <[https://www.conjur.com.br/2019-ago-17/ambiente-juridico-desenvolvimento-sustentavel-solidariedade-intergeracional#\\_ftn2](https://www.conjur.com.br/2019-ago-17/ambiente-juridico-desenvolvimento-sustentavel-solidariedade-intergeracional#_ftn2)>.



NOVÍSSIMA DIMENSÃO) QUE CONSAGRA O POSTULADO DA SOLIDARIEDADE - NECESSIDADE DE IMPEDIR QUE A TRANSGRESSÃO A ESSE DIREITO FAÇA IRROMPER, NO SEIO DA COLETIVIDADE, CONFLITOS INTERGERACIONAIS - ESPAÇOS TERRITORIAIS ESPECIALMENTE PROTEGIDOS (CF, ART. 225, § 1º, III) - ALTERAÇÃO E SUPRESSÃO DO REGIME JURÍDICO A ELES PERTINENTE - MEDIDAS SUJEITAS AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA RESERVA DE LEI - SUPRESSÃO DE VEGETAÇÃO EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE - POSSIBILIDADE DE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, CUMPRIDAS AS EXIGÊNCIAS LEGAIS, AUTORIZAR, LICENCIAR OU PERMITIR OBRAS E/OU ATIVIDADES NOS ESPAÇOS TERRITORIAIS PROTEGIDOS, DESDE QUE RESPEITADA, QUANTO A ESTES, A INTEGRIDADE DOS ATRIBUTOS JUSTIFICADORES DO REGIME DE PROTEÇÃO ESPECIAL - **RELAÇÕES ENTRE ECONOMIA (CF, ART. 3º, II, C/C O ART. 170, VI) E ECOLOGIA (CF, ART. 225) - COLISÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS - CRITÉRIOS DE SUPERAÇÃO DESSE ESTADO DE TENSÃO ENTRE VALORES CONSTITUCIONAIS RELEVANTES - OS DIREITOS BÁSICOS DA PESSOA HUMANA E AS SUCESSIVAS GERAÇÕES (FASES OU DIMENSÕES) DE DIREITOS (RTJ 164/158, 160-161) - A QUESTÃO DA PRECEDÊNCIA DO DIREITO À PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE: UMA LIMITAÇÃO CONSTITUCIONAL EXPLÍCITA À ATIVIDADE ECONÔMICA (CF, ART. 170, VI) - DECISÃO NÃO REFERENDADA - CONSEQÜENTE INDEFERIMENTO DO PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR. A PRESERVAÇÃO DA INTEGRIDADE DO MEIO AMBIENTE: EXPRESSÃO CONSTITUCIONAL DE UM DIREITO FUNDAMENTAL QUE ASSISTE À GENERALIDADE DAS PESSOAS. - Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Trata-se de um típico direito de terceira geração (ou de novíssima dimensão), que assiste a todo o gênero humano (RTJ 158/205-206). Incumbe, ao Estado e à própria coletividade, a especial obrigação de defender e preservar, em benefício das presentes e futuras gerações, esse direito de titularidade coletiva e de caráter transindividual (RTJ 164/158-161). O adimplemento desse encargo, que é irrenunciável, representa a garantia de que não se instaurarão, no seio da coletividade, os graves conflitos intergeracionais marcados pelo desrespeito ao dever de solidariedade, que a todos se impõe, na proteção desse bem essencial de uso comum das pessoas em geral. Doutrina. **A ATIVIDADE ECONÔMICA NÃO PODE SER EXERCIDA EM DESARMONIA COM OS PRINCÍPIOS DESTINADOS A TORNAR EFETIVA A PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE. - A incolumidade do meio ambiente não pode ser comprometida por interesses empresariais nem ficar dependente de motivações de índole meramente econômica, ainda mais se se tiver presente que a atividade econômica, considerada a disciplina constitucional que a rege, está subordinada, dentre outros princípios gerais, àquele que privilegia a "defesa do meio ambiente" (CF, art. 170, VI), que traduz conceito amplo e abrangente das noções de meio ambiente natural, de meio ambiente cultural, de meio ambiente artificial (espaço urbano) e de meio ambiente laboral.** Doutrina. Os instrumentos jurídicos de caráter legal e de natureza constitucional objetivam viabilizar a tutela efetiva do meio ambiente, para que não se alterem as propriedades e os atributos que lhe são inerentes, o que provocaria inaceitável comprometimento da saúde, segurança, cultura, trabalho e bem-estar da população, além de causar graves danos ecológicos ao**



patrimônio ambiental, considerado este em seu aspecto físico ou natural. A QUESTÃO DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL (CF, ART. 3º, II) E A NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO DA INTEGRIDADE DO MEIO AMBIENTE (CF, ART. 225): O PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL COMO FATOR DE OBTENÇÃO DO JUSTO EQUILÍBRIO ENTRE AS EXIGÊNCIAS DA ECONOMIA E AS DA ECOLOGIA. - O princípio do desenvolvimento sustentável, além de impregnado de caráter eminentemente constitucional, encontra suporte legitimador em compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro e representa fator de obtenção do justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia, subordinada, no entanto, a invocação desse postulado, quando ocorrente situação de conflito entre valores constitucionais relevantes, a uma condição inafastável, cuja observância não comprometa nem esvazie o conteúdo essencial de um dos mais significativos direitos fundamentais: o direito à preservação do meio ambiente, que traduz bem de uso comum da generalidade das pessoas, a ser resguardado em favor das presentes e futuras gerações. - STF, ADI 3540 - MC, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. 01/09/2005, DJ 03/02/2006. - Grifou-se

88. Dentro dos debates acerca da necessidade de exercício das atividades econômicas com respeito ao meio ambiente, fala-se também na impossibilidade de afetação do meio ambiente, como bem coletivo, em decorrência de interesses individuais. Seguindo tal lógica, o Supremo Tribunal Federal interpretou o descabimento da socialização dos danos ambientais ante a privatização da fruição dos bens ambientais:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. TEMA 999. CONSTITUCIONAL. DANO AMBIENTAL. REPARAÇÃO. IMPRESCRITIBILIDADE. 1. Debate-se nestes autos se deve prevalecer o princípio da segurança jurídica, que beneficia o autor do dano ambiental diante da inércia do Poder Público; ou se devem prevalecer os princípios constitucionais de proteção, preservação e reparação do meio ambiente, que beneficiam toda a coletividade. 2. Em nosso ordenamento jurídico, a regra é a prescrição da pretensão reparatória. A imprescritibilidade, por sua vez, é exceção. Depende, portanto, de fatores externos, que o ordenamento jurídico reputa inderrogáveis pelo tempo. 3. Embora a Constituição e as leis ordinárias ambientais, sendo regra a estipulação de prazo para pretensão ressarcitória, a tutela constitucional a determinados valores impõe o reconhecimento de pretensões imprescritíveis. 4. **O meio ambiente deve ser considerado patrimônio comum de toda humanidade, para a garantia de sua integral proteção, especialmente em relação às gerações futuras. Todas as condutas do Poder Público estatal devem ser direcionadas no sentido de integral proteção legislativa interna e de adesão aos pactos e tratados internacionais protetivos desse direito humano fundamental de 3ª geração, para evitar prejuízo da coletividade em face de uma afetação de certo bem (recurso natural)**



**a uma finalidade individual.** 5. A reparação do dano ao meio ambiente é direito fundamental indisponível, sendo imperativo o reconhecimento da imprescritibilidade no que toca à recomposição dos danos ambientais. 6. Extinção do processo, com julgamento de mérito, em relação ao Espólio de Orleir Messias Cameli e a Marmud Cameli Ltda, com base no art. 487, III, b do Código de Processo Civil de 2015, ficando prejudicado o Recurso Extraordinário. Afirmação de tese segundo a qual é imprescritível a pretensão de reparação civil de dano ambiental. - STF, RE 654833, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 20/04/2020, DJ 24/06/2020. - Grifou-se

89. Ora, o licenciamento ambiental se apresenta como um relevante mecanismo para assegurar o adequado equilíbrio, *in concreto*, entre as necessidades de promover o desenvolvimento econômico e resguardar o meio ambiente. Por via de consequência, responsável por antever e evitar uma série de danos ambientais decorrentes das atividades econômicas.

90. Todavia, para que o licenciamento possa cumprir esse papel preventivo de forma efetiva, há de se congregar e considerar diversos fatores capazes impactar negativamente o meio ambiente, como leciona a literatura especializada<sup>63</sup>:

Diversos instrumentos jurídicos já existentes podem ser usados para tanto e o licenciamento, em especial, tem grande potencial para ser - mobilizado como um instrumento central da política climática. Isso porque o licenciamento permite que os impactos climáticos de atividades e empreendimentos sejam conhecidos e possam pautar a atuação governamental, **garantindo a internalização das externalidades climáticas negativas dos projetos. Com efeito, as mudanças climáticas são consideradas o maior exemplo de falha de mercado já visto**, o que torna necessária a adoção de políticas no sentido de, efetivamente, compatibilizar a atividade econômica com o dever de preservação ambiental - Grifou-se

91. Busca-se, esta pretensão ora deduzida em juízo, justamente, para promover a compatibilização entre o direito ao meio ambiente e o exercício de atividades econômicas - o que se torna exequível apenas com a inclusão da variável climática nos processos de licenciamento ambiental.

<sup>63</sup> GAIO, Alexandre; ROSNER, Raquel Frazão; FERREIRA, Vivian M. *O licenciamento ambiental como instrumento da política climática*. Direito e Práxis, Rio de Janeiro, v. 14, n. 1, 2023.



### 3.1.6 DISPOSIÇÕES LEGAIS VIGENTES: OMISSÃO QUE OFENDE A LEGISLAÇÃO FEDERAL E DISTRITAL

92. Para além dos elementos da ordem constitucional e de natureza supralegal que fundamentam a exigência da realização de estudos dos impactos climáticos das atividades e empreendimentos sujeitos a EIA-RIMA e a consequente necessidade de adoção de medidas de mitigação e compensação, importa também apontar os fatores legais que embasam essa pretensão deduzida em juízo.
93. Em primeiro lugar, impende destacar que o Brasil conta com uma legislação específica protetiva do sistema climático. **A Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC)**, instituída pela Lei Federal nº 12.187/2009, busca proteger o sistema climático, reduzir as emissões antrópicas de gases de efeito estufa, fortalecer os sumidouros desses gases e implementar medidas de mitigação e adaptação às mudanças climáticas, conforme se depreende do seu artigo 4º.
94. A Lei e referência revela-se responsável por estabelecer princípios, diretrizes e instrumentos que devem pautar a atuação do Poder Público e da coletividade, a fim de que seus objetivos sejam atingidos. A normativa apresenta-se regulamentada pelo Decreto Federal nº 9.578/2018<sup>64</sup>.
95. A PNMC contempla expressamente a avaliação de impactos sobre o microclima e o macroclima como instrumento da política climática. Ordena, ainda, que as políticas públicas ambientais existentes e instrumentos normativos estabelecidos e aptos a contribuir com a proteção do sistema climático - como caracteriza-se o caso do licenciamento ambiental - devem harmonizar-se com os objetivos da política climática, *verbis*:

Art. 5º São diretrizes da Política Nacional sobre Mudança do Clima: (...)  
VIII - a identificação, e sua articulação com a Política prevista nesta Lei, de instrumentos de ação governamental já estabelecidos aptos a contribuir para proteger o sistema climático (...)

Art. 6º São instrumentos da Política Nacional sobre Mudança do Clima: (...)

XVIII - a avaliação de impactos ambientais sobre o microclima e o macroclima. (...)

Art. 11. Os princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos das políticas públicas e programas governamentais deverão compatibilizar-se com

<sup>64</sup> Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo federal que dispõem sobre o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, de que trata a Lei nº 12.114, de 9 de dezembro de 2009, e a Política Nacional sobre Mudança do Clima, de que trata a Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009.



os princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos desta Política Nacional sobre Mudança do Clima.

96. Com previsões, evidencia-se que o licenciamento ambiental, como instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente, não se aplica de forma desvinculada da política climática. Imperioso que haja a integração entre ambas as políticas, com a avaliação dos impactos climáticos nos processos licenciatórios.

97. A integração do clima às políticas e aos instrumentos ambientais também decorre da interpretação de outros diplomas normativos. A obrigação legal de proteção do sistema climático consta expressamente da Lei da Vegetação Nativa (Lei Federal nº 12.651/2012), que reafirmou o compromisso do Brasil com o desenvolvimento sustentável, nos seguintes termos:

Art. 1º-A. Esta Lei estabelece normas gerais sobre a proteção da vegetação, áreas de Preservação Permanente e as áreas de Reserva Legal; a exploração florestal, o suprimento de matéria-prima florestal, o controle da origem dos produtos florestais e o controle e prevenção dos incêndios florestais, e prevê instrumentos econômicos e financeiros para o alcance de seus objetivos.

Parágrafo único. Tendo como objetivo o desenvolvimento sustentável, esta Lei atenderá aos seguintes princípios:

**I - afirmação do compromisso soberano do Brasil com a preservação das suas florestas e demais formas de vegetação nativa, bem como da biodiversidade, do solo, dos recursos hídricos e da integridade do sistema climático, para o bem estar das gerações presentes e futuras.**

- Grifou-se

98. No mesmo sentido, cumpre destacar o Decreto Federal nº 7.037/2009 que, ao aprovar o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3), declarou que o modelo de desenvolvimento econômico nacional deve incorporar os valores de preservação ambiental e reconheceu que as mudanças climáticas impõem a reorientação das formas de exploração dos recursos naturais. A norma preconiza a valorização da pessoa humana como sujeito central do processo de desenvolvimento, a garantir os direitos ambientais como Direitos Humanos e estabelecer ações programáticas com vistas a fortalecer ações que estabilizem a concentração de gases de efeito estufa em níveis que permitam a adaptação natural dos ecossistemas à mudança do clima. Assim, a norma limita a interferência das atividades humanas (antrópicas) no sistema climático.





99. Todos esses diplomas normativos evidenciam que o desprezo aos impactos climáticos nos processos de licenciamento ambiental viola toda a sistemática das normas ambientais e climáticas em vigor. Como resultado, evidencia-se absolutamente ilegal a omissão do órgão ambiental em exigir a apresentação de diagnóstico climático pelos pleiteantes de licenças ambientais.
100. Reitere-se que o licenciamento ambiental configura exigência da Política Nacional de Meio Ambiente para a construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores, ou capazes de causar degradação ambiental (art. 10, Lei Federal nº 6.938/81).
101. A Resolução CONAMA nº 237/1997, ao regulamentar o tema, determina que são sujeitos ao licenciamento ambiental todos os empreendimentos capazes de causar qualquer tipo de impacto ambiental. A Resolução CONAMA nº 001/1986, por sua vez, trata especificamente das atividades que têm o condão de causar significativo impacto ambiental, a exigir a apresentação do Estudo de Impacto Ambiental e do Relatório de Impacto Ambiental – EIA/RIMA.
102. Em concordância com o artigo 1º da Resolução CONAMA nº 001/1986, os impactos ambientais compreendem quaisquer alterações das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causadas por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que afetem a saúde, a segurança, o bem-estar da população, as atividades sociais e econômicas, a biota, as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente ou a qualidade dos recursos ambientais. Inegável, portanto, que as emissões de gases de efeito estufa e os impactos das atividades e empreendimentos aos serviços ecossistêmicos relacionados ao clima estão compreendidos pela definição da norma de “impacto ambiental”. Por conseguinte, deve integrar nos processos licenciatórios.
103. Tanto é assim que a Instrução Normativa do IBAMA nº 12/2010 determina, há mais de uma década, a avaliação das medidas propostas pelo empreendedor com o objetivo de mitigar os impactos ambientais decorrentes da emissão de gases de efeito estufa, *verbis*:



efeito estufa, as medidas propostas pelo empreendedor com o objetivo de mitigar estes impactos ambientais, em atendimento aos compromissos assumidos pelo Brasil na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre mudanças do clima.

Art. 3º Determinar que os Termos de Referência, elaborados pelo IBAMA, para nortear os Estudos de Impacto Ambiental destinados ao licenciamento de empreendimentos capazes de emitir gases de efeito estufa, contemplem medidas para mitigar ou compensar estes impactos ambientais em consonância com o Plano Nacional sobre Mudanças do Clima.

104. Estudo do Grupo de Pesquisa Direito<sup>65</sup>, Ambiente e Justiça no Antropoceno, vinculado à PUC-Rio, revela que a legislação brasileira impõe a incorporação da variável climática pelos órgãos ambientais na análise dos processos de licenciamento, como forma de fazer avançar a tão urgente agenda da mitigação e adaptação climática no país:

No Brasil, o arcabouço normativo destinado à proteção do meio ambiente conta, há cerca de 40 anos, com dois importantes instrumentos jurídicos aptos a contribuir no enfrentamento da crise climática, em suas várias facetas. São eles o licenciamento ambiental e a avaliação prévia de impactos ambientais. Ambos estão previstos na Política Nacional de Meio Ambiente (Lei 6.938/1981) e, informados pelos princípios da prevenção e, conforme o caso, da precaução, têm os propósitos de evitar impactos ambientais evitáveis ou, se inviável esse objetivo (e desde que não sejam ultrapassados os limites de tolerabilidade), mitigar e/ ou compensar tais impactos. Esses instrumentos – e, possivelmente, nenhum outro – constituem o locus mais adequado para a análise das consequências climáticas de atividades potencialmente poluidoras. (...)

O conjunto de argumentos jurídicos identificados (...) fundamentam de modo específico e estratégico a responsabilização preventiva, mitigadora e compensatória de impactos climáticos no âmbito do licenciamento ambiental e da avaliação de impactos ambientais. Constatou-se que os legitimados para propositura de ações civis públicas, especialmente o Ministério Público e a sociedade civil organizada, já contam com sólido embasamento para demandar, judicial ou extrajudicialmente, que as emissões relevantes, diretas e indiretas, de gases de efeito estufa (GEE) das atividades e empreendimentos potencialmente poluidores sejam efetivamente consideradas nos respectivos procedimentos de licenciamento ambiental.

Há, pois, um expressivo conjunto de normas, princípios e argumentos jurídicos a lastrear e corroborar o entendimento de que a variável

<sup>65</sup> MOREIRA, Danielle de Andrade et. al. *Litigância climática no Brasil: argumentos jurídicos para a inserção da variável climática no licenciamento ambiental*. Rio de Janeiro: Editora PUC-Rio, 2021. Disponível em: < [http://www.editora.puc-rio.br/media/Litigancia%20climatica\\_ebook\\_final\\_2.pdf](http://www.editora.puc-rio.br/media/Litigancia%20climatica_ebook_final_2.pdf) >, p. 129, 134.



climática deve ser efetivamente considerada na fase de planejamento das atividades sujeitas a licenciamento ambiental, resultando na devida redução e/ou compensação das respectivas emissões de GEE. Com isso, estar-se-á promovendo o direito humano fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (e ao clima estável) e o enfrentamento da crise climática. Em sentido contrário, negligenciar essa obrigação equivale a sujeitar a sociedade a riscos inaceitavelmente graves – e evitáveis.

105. Nessa esteira, aliás, o Enunciado 31, aprovado na I Jornada Jurídica de Prevenção e Gerenciamento de Crises Ambientais, promovido pelo Conselho da Justiça Federal<sup>66</sup>, apregoa:

Enunciado 31: Grandes empreendimentos devem submeter-se a estudo de impacto climático, com vistas ao diagnóstico de emissões de gases de efeito estufa, como medida necessária à identificação de danos e riscos associados à crise climática, bem como para a adequada imposição de medidas de mitigação e compensação (art. 3º, incisos I, II, III e V, c/c art. 4º, inciso I, e art. 5º, inciso IV, todos da Lei n. 12.187/2010, bem como art. 2º, incisos II e IV, e art. 3º, incisos II e III, da Lei n. 14.904/2024).

106. De fato, observa-se casos nos quais o Poder Judiciário determinou a inclusão da variável climática nos processos de licenciamento ambiental a partir dos fundamentos fornecidos pelo rico arcabouço jurídico nacional. Foi o caso da ilustrativa Ação Civil Pública de autos nº 5030786-95.2021.4.04.7100, que tramitou na 9ª Vara Federal de Porto Alegre. Em sua decisão, a Juíza federal responsável pelo caso determinou que os termos de referência que tratam dos processos de licenciamento das usinas termelétricas do Rio Grande do Sul devem incorporar as diretrizes da PNMC - além das diretrizes da Política Gaúcha de Mudanças Climáticas, aplicável ao caso.

107. A esse conjunto soma-se a evolução recente do marco legal brasileiro em matéria climática, que reforça o caráter vinculante das obrigações impostas aos entes federativos e à Administração Pública. O Decreto Federal nº 11.550/2023, ao reestruturar o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima e o Crescimento Verde (CIMV), consolidou a governança da Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), assegurando sua articulação com as estratégias de

<sup>66</sup> I Jornada Jurídica de Prevenção e Gerenciamento de Crises Ambientais: enunciados aprovados. Brasília: Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários, 2024. Disponível em: <<https://www.cjf.jus.br/cjf/noticias/2025/janeiro/IJornadaJurPrevGerencCrisesAmbientais11.pdf>>.



desenvolvimento econômico e de transição energética justa. O Decreto determinou, ainda, que os planos e políticas setoriais considerem a mitigação de gases de efeito estufa e a adaptação climática como diretrizes obrigatórias da ação governamental.

108. Mais recentemente, a Lei Federal nº 14.904, de 18 de julho de 2024, instituiu a Política Nacional de Adaptação à Mudança do Clima, a estabelecer diretrizes e instrumentos voltados à redução da vulnerabilidade dos sistemas humanos e naturais aos efeitos adversos da mudança do clima.
109. Essas normas, somadas à Lei Federal nº 12.114/2009 (que instituiu o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima – Fundo Clima) e ao Decreto Federal nº 9.578/2018, que consolidou sua regulamentação, conformam um sistema normativo integrado de mitigação e adaptação climática, financiado por recursos orçamentários vinculados e cuja execução foi reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal como obrigação constitucional e legal do Poder Executivo, no julgamento da ADPF 708 (Rel. Min. Luís Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. 09/05/2023<sup>67</sup>). Nessa decisão paradigmática, o STF assentou que a omissão estatal em operacionalizar o Fundo Clima configura violação direta ao art. 225 da Constituição Federal e aos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil.
110. Tal omissão desponta igualmente incompatível com os artigos 278 e 289<sup>68</sup> da Lei Orgânica do Distrito Federal, que assegura o direito ao meio ambiente equilibrado e impõe a exigência de estudos prévios para atividades potencialmente causadoras de significativa degradação, especialmente com a Lei Distrital nº 5.113/2013, que exige, no licenciamento, inventários de emissões de GEE e projetos de compensação.
111. Acresça-se que a própria Lei Distrital nº 4.794 de 06 de março de 2012, que instituiu a Política de Mudança Climática no âmbito do Distrito Federal, é

<sup>67</sup> O Supremo Tribunal Federal, em respeito ao direito constitucional ao meio ambiente saudável (art. 225 da CF/1988), ao dever do país de cumprir com direitos e compromissos assumidos internacionalmente (art. 5º, § 2º, da CF/1988), bem como em observância ao princípio da separação dos Poderes, que rege as “despesas que constituam obrigações constitucionais e legais” (art. 2º da CF/1988 c/c o art. 9º, § 2º, da LC 101/2000) julgou procedente a ação 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.

<sup>68</sup> Art. 289. Cabe ao Poder Público, na forma da lei, exigir a realização de estudo prévio de impacto ambiental para construção, instalação, reforma, recuperação, ampliação e operação de empreendimentos ou atividades potencialmente causadoras de significativa degradação ao meio ambiente, ao qual se dará publicidade, ficando à disposição do público por no mínimo trinta dias antes da audiência pública obrigatória.



expressa quando faz o *link* entre o conteúdo dos acordos internacionais (art. 2º, *caput*), bem como da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (art. 4º, *caput*), com a ordem jurídica dessa Unidade da Federação.

112. Sob outro ângulo, de dicção cristalina, ao tratar de empreendimentos relacionados ao uso do solo, a mesma Lei Distrital, em seu art. 10, menciona a necessidade de algumas providências para a obtenção da licença de funcionamento associadas aos resíduos sólidos. Em seu art. 17 exige, no licenciamento, as cautelas climáticas<sup>69</sup>. Já o art. 3º, inciso VIII, se reporta a medidas plenamente adaptáveis a exigências para o deferimento de licenças ambientais<sup>70</sup>. A Lei Distrital nº 5.113, de 11 de junho de 2013, se consagra exatamente ao tema do licenciamento e clima, espancando qualquer dúvida sobre sua obrigatoriedade:

Art. 1º É obrigatória a elaboração de inventário que quantifique as emissões e remoções de gases de efeito estufa de empreendimentos ou atividades capazes de emitir tais gases para a atmosfera.

Art. 2º Os estudos ambientais referidos no art. 1º deverão prever os projetos de compensação parcial ou total das emissões dos gases de efeito estufa.

113. Por fim, a Lei Distrital nº 4.136/2008 não permite dúvidas quando se refere aos empreendimentos em seu artigo 1º e prevê infração administrativa pela inobservância das medidas climáticas (art.6º). Ademais, cumula sanções correspondentes aos ilícitos (art.7º).

114. Sob outro prisma, não se pode olvidar que o Plano Carbono Neutro do Distrito Federal, instituído pelo Decreto nº 43.413/2022, tem como principal objetivo conduzir o Distrito Federal rumo à neutralidade das emissões de gases de efeito estufa (GEE), em alinhamento com o Acordo de Paris. O plano define a Contribuição Distritalmente Determinada (CDD), que estabelece metas concretas de redução de emissões: 20% até 2025 e 37,4% até 2030. Toma como base o ano de 2013,

<sup>69</sup> Art. 17. **No licenciamento de empreendimentos**, observada a legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo, deverá ser reservada área permeável sobre terreno natural, visando à absorção de emissões de carbono, à constituição de zona de absorção de águas, à redução de ilhas de calor e à melhoria da qualidade de vida. (Grifou-se).

<sup>70</sup> Art. 3º A Política de Mudança Climática do Distrito Federal será implementada de acordo com as seguintes diretrizes:

[....]

VIII – promoção da avaliação ambiental estratégica dos planos, programas e projetos públicos e privados no Distrito Federal, com a finalidade de incorporar-lhes a dimensão climática;



quando as emissões totais foram estimadas em 13,55 milhões de toneladas de CO<sub>2</sub> equivalente (tCO<sub>2</sub>e). A partir de 2030, a CDD há de ser revisada a cada cinco anos, com metas cada vez mais ambiciosas, até atingir emissões líquidas zero na segunda metade do século.

115. Para alcançar essas metas, o Decreto prevê a elaboração de Planos de Ação Setorial, coordenados pela Secretaria de Meio Ambiente (SEMA), com participação de outros órgãos do DF. Esses planos devem definir políticas, medidas, metas de redução, indicadores de monitoramento, instrumentos de incentivo e estudos de custos e impactos por setor (como transporte, energia, resíduos e uso do solo).
116. A Câmara Técnica de Mudança do Clima no âmbito local, de sua parte, do por extenso CONAM constitui instância responsável por aprovar e articular as políticas e planos relacionados ao tema. Em síntese, o Plano Carbono Neutro busca estruturar uma política distrital de mitigação e adaptação às mudanças climáticas, reduzindo emissões e fortalecendo a resiliência ambiental e socioeconômica do DF.
117. Dessa forma, cuida-se de omissão ilícita, que contraria a legislação ambiental em vigor, as disposições constitucionais e os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, e que pode conduzir à materialização de danos ambientais graves e potencialmente irreversíveis, o que certamente não se pode admitir, mormente diante do atual cenário de emergência climática.
118. A incorporação de estudos específicos sobre os impactos climáticos das atividades e empreendimentos no EIA-RIMA apresenta-se como decorrência da legislação ambiental vigente, dos compromissos assumidos pelo Brasil no plano internacional e dos princípios constitucionais ambientais do poluidor-pagador, da precaução e da prevenção. Cuida-se de medida que deve ser obrigatoriamente adotada pelo órgão ambiental, na medida em que a legislação vigente já impõe, inequivocamente, a mitigação de todos os impactos ambientais dos empreendimentos sujeitos a licenciamento, dentre os quais se incluem, naturalmente, os impactos climáticos.
119. Destarte, infere-se que a recusa do órgão ambiental em exigir a avaliação e o monitoramento dos impactos climáticos das atividades e empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental é flagrantemente ilegal.



#### **4. NECESSIDADE DE ESTABELECIMENTO DE UM CONTEÚDO MÍNIMO DOS ESTUDOS DE DIAGNÓSTICO CLIMÁTICO PELO ÓRGÃO AMBIENTAL**

120. Nesse diapasão, resta claro que os impactos climáticos das atividades sujeitas a EIA-RIMA precisam ser devidamente exigidos e avaliados pelo órgão ambiental.
121. No contorno desse quadro fático, o bioma Cerrado, predominante no DF, somado ao regime sazonal de chuvas e à recorrente baixa umidade relativa do ar, potencializa impactos climáticos sobre a saúde, a segurança hídrica e os serviços ecossistêmicos que regulam o clima local (sequestro de carbono, regulação térmica e hídrica). A inércia administrativa na internalização da variável climática nos EIA/RIMA e demais peças técnicas de licenciamento, agrava a exposição do Mundo, do Brasil e do Distrito Federal a eventos extremos e compromete o dever constitucional de proteção intergeracional.
122. Destarte, indispensável que essa exigência atenda a critérios técnicos mínimos, a fim de assegurar que os possíveis impactos de um dado empreendimento para o clima sejam verdadeiramente conhecidos e abordados nos processos de licenciamento ambiental, a possibilitar a análise da viabilidade do empreendimento, a avaliação das alternativas locacionais e tecnológicas apresentadas e a exigência e implementação de medidas mitigatórias e compensatórias necessárias, adequadas e proporcionais.
123. Nesse sentido, a disponibilização de um Termo de Referência e uma Matriz de Impactos Climáticos mostra-se fundamental para efetivamente orientar os particulares a respeito dos estudos que se espera que sejam apresentados, bem como para viabilizar a adequada avaliação dos impactos climáticos das atividades e empreendimentos pelos servidores atuantes no órgão ambiental.
124. Existem metodologias consagradas que permitem que os estudos de diagnóstico climático sejam realizados com segurança. Documento publicado pela Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público de Meio Ambiente (ABRAMPA) detalha algumas dessas diretrizes técnicas, inclusive





apresentando um termo de referência exemplificativo para a inserção do diagnóstico climático no licenciamento ambiental<sup>71</sup> (Anexo 8).

125. De toda sorte, urgente se faz que os estudos climáticos contemplem os impactos climáticos decorrentes de todas as fases das atividades ou empreendimentos, desde a sua implementação, passando pela operação, até a sua desativação.

126. Além disso, incontestável que os impactos que uma atividade ou empreendimento podem provocar no clima têm diferentes escalas. Em nível global, as emissões de gases de efeito estufa contribuem para o agravamento do aquecimento global e da crise climática. Já em nível local ou regional, atividades e empreendimentos podem provocar a perda ou alteração de serviços ecossistêmicos, a afetar a resiliência dos sistemas naturais e humanos às mudanças do clima.

127. Como corolário, necessária a apresentação de um inventário atual de emissões que evidencie, de maneira completa e transparente, todos os lançamentos de GEE estimados para as fases de pré-operação e operação. Revela-se imprescindível, ainda, que tais inventários incorporem as emissões de escopo 1, 2 e 3, a fim de que os impactos climáticos da atividade possam ser integralmente conhecidos, a incluir aqueles impactos cumulativos e sinérgicos, ainda que as medidas compensatórias e mitigatórias posteriormente fixadas não venham a alcançar a integralidade das emissões de escopo 3:

- Escopo 1: emissões diretas de GEE, provenientes de fontes que pertencem ou são controladas pela organização
- Escopo 2: emissões indiretas de GEE decorrentes da aquisição de energia elétrica e térmica consumida.
- Escopo 3: emissões indiretas, decorrentes das atividades da empresa, mas que ocorrem fora do seu limite organizacional, ou seja, não pertencem ou não estão sob o controle da empresa. Abrangem as emissões da produção da cadeia de suprimentos utilizados (emissões anteriores – ex. extração e produção de materiais e combustíveis adquiridos), as emissões da fase de uso dos produtos produzidos (emissões posteriores – ex. indústria de bens de consumo e emissões resultantes do uso do produto pelo consumidor), as atividades terceirizadas (incluindo transporte de

<sup>71</sup> MARTINS, Eline. “Proposta de Abordagem das Mudanças do Clima No Licenciamento Ambiental”. ABRAMPA: Belo Horizonte, 2021. Disponível em: <<https://abrampa.org.br/file?url=/wp-content/uploads/2023/09/Proposta-de-abordagem-das-mudancas-do-clima-no-licenciamento-ambiental.pdf>>.



materiais e bens adquiridos, transporte dos empregados, transporte de resíduos produzidos), emissões de viagens aéreas ou em frota terceirizada, entre outros.

128. Para além de estimar as emissões de GEE, essencial analisar como o empreendimento/atividade pode afetar, direta ou indiretamente, a resiliência e a capacidade adaptativa do ecossistema frente às mudanças do clima. Afigura-se possível, por exemplo, que se verifique a alteração do microclima, o aumento dos riscos de enchentes devido à impermeabilização do solo ou o aumento das chances de deslizamentos de terra. Plenamente exigível, pois, uma avaliação dos impactos aos serviços ecossistêmicos que sabidamente são importantes em um contexto de mudanças do clima, como sequestro e estoque de carbono, regulação hídrica e térmica, purificação de água, prevenção à erosão e manutenção da fertilidade do solo.
129. Naturalmente, os dados e análises desse diagnóstico climático devem ser considerados em outros tópicos do EIA/RIMA como na avaliação de alternativas tecnológicas e locacionais na análise de área de influência do empreendimento (área diretamente afetada - ADA, área de influência direta – AID, e área de influência indireta - AI); na análise integrada e no prognóstico ambiental.
130. Estudos de diagnóstico climático, se realizados com base em um rol de conteúdo mínimo pré-estabelecido pelo órgão ambiental, serão capazes de orientar o estabelecimento e a implementação de medidas de mitigação e compensação adequadas e proporcionais quando da eventual emissão da licença ambiental para o empreendimento/atividade.
131. Certamente, não se trata de medida excessivamente complexa, tanto que já foram adotadas medidas nesse sentido pelo Estado do Paraná (Portaria IAT nº 42/2022), que consolidou parâmetros técnicos para a elaboração de estudos técnicos climáticos no âmbito dos EIA-RIMA, inclusive um Termo de Referência e uma matriz de impactos climáticos<sup>72</sup>.

---

<sup>72</sup> Disponível em: <[https://celepar7.pr.gov.br/sia/atosnormativos/form\\_cons\\_ato1.asp?Codigo=5148](https://celepar7.pr.gov.br/sia/atosnormativos/form_cons_ato1.asp?Codigo=5148)>.



## 5. MEDIDA LIMINAR

### 5.1 *Fumus boni iuris*

132. Diante da gravidade da omissão estatal e da natureza humana e fundamental dos direitos envolvidos, imperioso o deferimento de **medida liminar** com fundamento no art. 12 da Lei nº 7.347/1985 e no art. 300 c/c o art. 311, incisos I e IV do Código de Processo Civil, de modo a evitar a acautelar danos ambientais e climáticos de difícil ou impossível reparação.
133. Ora, a cumulação de tais tutelas é absolutamente admissível pela doutrina e aplicável de maneira escorreita ao caso em discussão. O Código de Processo Civil, ao tratar das tutelas provisórias, permite que a tutela de evidência e a tutela de urgência coexistam e até se reforcem mutuamente, conforme previsão dos artigos 300 e 311, especialmente quando os fatos e as provas dos autos revelam, ao mesmo tempo, um direito evidente e um risco concreto de dano irreparável ou de difícil reparação.
134. Revela-se exatamente o caso em tela. Sob o escólio doutrinário<sup>73</sup>, prevalece o entendimento de que nada obsta a cumulação ou coexistência dos fundamentos de urgência e de evidência em uma só demanda. Afinal, pode ocorrer de o direito ser amparado por prova documental robusta e incontroversa e, ao mesmo tempo, haver risco de dano pela demora.
135. Na hipótese versada, o *fumus boni iuris* encontra-se fartamente exibido na fundamentação colacionada nesta peça substantiva.
136. Ademais, os fatos relatados comprovam a inércia do IBRAM e da Secretaria de Estado de Meio Ambiente, que, embora disponham de norma legislada sobre a matéria — notadamente a Lei Distrital nº 5.113/2013, a Lei Distrital nº 4.136/2008, a Lei Distrital nº 4.797/2012 e o Decreto Distrital nº 43.413/2022 (Plano Carbono Neutro) —, têm se omitido quanto à exigência, nos processos de

---

<sup>73</sup> PASTORE, Bruno Carlos; LEMOS, Vinicius Silva. *A cumulação de tutelas provisórias de naturezas diversas na mesma demanda: a necessidade de um rito de compatibilidade na cumulação de tutelas provisórias em caráter antecedente*. Revista de Processo, São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 311, p. 135–164, jan. 2021. Disponível em: [https://www.academia.edu/44790025/A\\_CUMULAC3%87%C3%83O\\_DE\\_TUTELAS\\_PROVISC3%93RIAS\\_DE\\_NATUREZAS\\_DIVERSAS\\_NA\\_MESMA\\_DEMANDA\\_A\\_NECCESSIDADE\\_DE\\_UM\\_RITO\\_DE\\_COMPATIBILIDADE\\_NA\\_CUMULAC3%87%C3%83O\\_DE\\_TUTELAS\\_PROVISC3%93RIAS\\_EM\\_CAR3%81TER\\_ANTECEDENTE#:~:text=requisitos%2C%20a%20tutela%20provis%3%B3ria%20pode,do%20direito%2C%20na%20sua%20grande](https://www.academia.edu/44790025/A_CUMULAC3%87%C3%83O_DE_TUTELAS_PROVISC3%93RIAS_DE_NATUREZAS_DIVERSAS_NA_MESMA_DEMANDA_A_NECCESSIDADE_DE_UM_RITO_DE_COMPATIBILIDADE_NA_CUMULAC3%87%C3%83O_DE_TUTELAS_PROVISC3%93RIAS_EM_CAR3%81TER_ANTECEDENTE#:~:text=requisitos%2C%20a%20tutela%20provis%3%B3ria%20pode,do%20direito%2C%20na%20sua%20grande) Acesso em: 14/11/2025



licenciamento ambiental, de inventários de emissões de gases de efeito estufa (GEE), diagnóstico climático e projetos de compensação e mitigação correspondentes.

137. A omissão em evidência afronta também o disposto na Resolução CONAMA nº 001/1986, que em seu art. 6º, inciso I, determina que o Estudo de Impacto Ambiental deve contemplar a análise dos efeitos do empreendimento sobre o meio físico, incluindo clima, ar, águas e solo. Além disso, embora a Resolução CONAMA nº 237/1997, em seu art. 3º, parágrafo único, autorize expressamente o órgão ambiental a exigir estudos ambientais complementares sempre que a natureza e a magnitude dos impactos o recomendarem, o ente distrital prefere justificar sua inércia ao argumento da necessidade de regulamentação legal.

## 5.2 *Periculum in mora*

138. Além de toda a realidade nacional descrita e vivenciada a cada instante no cenário pátrio, no âmbito distrital, o inventário já realizado, embora não se ache super atualizado, expressa o incremento das emissões e avançam na direção de riscos desencadeados pelas mudanças climáticas no Distrito Federal. A conhecida crise hídrica vivida nos anos 2017-2018, *v.g.*, denotou o risco de permanente desabastecimento local. No âmbito da saúde pública, importante citar a percepção assinalada em artigo doutrinário<sup>74</sup>, *verbis*:

Com o aumento da temperatura em índices descontrolados na Terra, forçosamente, o número de doenças se multiplicará, principalmente aquelas causadas por vetores, como há muito alertam os cientistas e especialistas. A própria Organização Panamericana da Saúde, já em 1996, apontava como principais doenças vetoriais facilitadas pelo aquecimento na América do Sul: o paludismo (malária), a dengue, a doença de chagas e a esquistossomose.<sup>4</sup> Dentre essas, no território em que se acha sediada a capital federal, a dengue e sua incidência apresentam-se de forma cíclica e reiterada, a desafiar as autoridades sanitárias. O montante recente no Distrito Federal já alcançou 19.378 casos prováveis (taxa de incidência de 634,81 casos por 100 mil habitantes), no período de 29/12/2019 a 11/04/2020.

139. A postura do IBRAM em não demandar dos empreendedores estudos e condicionantes climáticas, aliada a sua indiferença em buscar regular,

---

<sup>74</sup> BATISTA, Roberto Carlos. *op. cit.*, p. 199.



embora viável, por outros instrumentos a regulamentação das leis distritais, ao lado da falta de iniciativa do Poder Executivo em providenciar os Decretos necessários, denotam nitidamente o perigo em manter-se a situação face a inúmeros fatores constatados na cidade. Notória se apresenta, por exemplo, a expansão urbana desenfreada, a redução de áreas de recarga de aquíferos, o aumento de circulação de veículos automotores movidos a combustíveis fósseis, entre outros impactos negativos. Todos esses fatos indicam de forma incontestável a iminência do acréscimo de temperatura e de repercussões na qualidade de vida e saúde da população do DF, além de afetação inegável da saúde animal. A controle no licenciamento ambiental com estudos e medidas contribuiria substancialmente ao mesmos na amenização das externalidades negativas.

140. Assim, a inércia do Distrito Federal e do IBRAM-DF em adotar medidas imediatas de avaliação climática durante o licenciamento ambiental **caracteriza risco concreto de dano irreparável**, tanto pela continuidade de emissões não contabilizadas e sem controle quanto pela concessão de licenças sem análise dos impactos sobre o sistema climático local e global.

### **5.3 Dessa maneira, requer-se :**

**A)** a concessão de tutela de urgência e/ou de tutela de evidência, de forma cominada ou isolada, conforme o prudente entendimento de Vossa Excelência, para que:

**A.1)** o IBRAM:

**A.1.1)** exija, no prazo de 90 (noventa dias), de todos os empreendimentos potencialmente emissores de gases de efeito estufa (GEE), nos novos processos de licenciamento ambiental, naqueles em curso de e nas renovações, a apresentação e inventário de emissões de GEE . Este deverá abranger emissões diretas e indiretas (escopos 1, 2 e 3);

**A.1.2)** condicione, em igual prazo, o prosseguimento dos correspondentes processos e a emissão ou renovação das respectivas licenças ambientais ao cumprimento integral das obrigações reportadas no item anterior;



**A.1.3)** estabeleça, no lapso de 90 (noventa) dias, a obrigatoriedade de os empreendedores apresentarem, com o inventário, projetos de mitigação e compensação proporcionais às emissões identificadas, com metas, cronograma, indicadores de desempenho e mecanismos de verificação, bem como estudos ambientais complementares destinados à avaliação dos impactos climáticos, inclusive aqueles relacionados aos serviços ecossistêmicos afetados;

**A.1.4)** normatize, exclusivamente para fins de licenciamento ambiental, no prazo de 90 (noventa) dias, as exigências da Lei Distrital nº 5.113/2013 e da Lei Distrital nº 4.136 de 05/05/2008, bem como os arts. 3º, 10º e 17, da Lei Distrital nº 4.797/2012.

**A.2)** o Distrito Federal:

**A.2.1)** regulamente, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, as Leis Distritais nº 5.113/2013, nº 4.797/2012 e nº 4.136/2008, definindo procedimentos, critérios técnicos, competências e fluxos administrativos, estabelecendo padrões mínimos de inventário de GEE (escopos 1, 2 e 3), requisitos para diagnóstico climático, medidas de mitigação e compensação, além de instrumentos de monitoramento, fiscalização e sanção, mecanismos de transparência e participação pública, e a integração obrigatória dessas normas aos processos de licenciamento ambiental e às demais políticas setoriais do DF.

**B)** imponha aos requeridos o dever de apresentar relatórios semestrais a este Juízo, com listagem dos processos de licenciamento atingidos, documentos exigidos, condicionantes impostas e estado de cumprimento, até ulterior deliberação;

**C)** que Vossa Excelência, para todos os pedidos acima elencados, fixe *astreintes*, em valor a ser arbitrado por este Juízo, por dia de atraso, relatório não apresentado e por processo de licenciamento ambiental conduzido em desacordo com as determinações liminares, sem prejuízo de outras medidas coercitivas necessárias à efetividade da decisão.



## 6. PEDIDOS DE MÉRITO

Dados os fundamentos fáticos e jurídicos expendidos, o Ministério Público pleiteia :

- a)** o recebimento, autuação e processamento da presente Ação Civil Pública, com a citação do Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal – IBRAM-DF, na pessoa de seu presidente, e do Distrito Federal, na pessoa da Excelentíssima Senhora Procuradora-Geral para, querendo, apresentarem contestação no prazo legal;
- b)** o deferimento de tutela provisória, nos termos delineados no tópico 5.3 supra;
- c)** a confirmação, no mérito, de maneira integral da tutela provisória e a procedência de todos os pedidos, para impor obrigações de fazer, em caráter permanente, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, consistentes em determinar que:

**c.1)** o IBRAM:

**c.1.1)** exija de todos os empreendimentos potencialmente emissores de gases de efeito estufa (GEE), nos novos processos de licenciamento ambiental, naqueles em curso de e nas renovações, a apresentação e inventário de emissões de GEE. Este deverá abranger emissões diretas e indiretas (escopos 1, 2 e 3);

**c.1.2)** condicione o prosseguimento dos correspondentes processos e a emissão ou renovação das respectivas licenças ambientais ao cumprimento integral das obrigações reportadas no item anterior;

**c.1.3)** estabeleça a obrigatoriedade de os empreendedores apresentarem, com o inventário, projetos de mitigação e compensação proporcionais





às emissões identificadas, com metas, cronograma, indicadores de desempenho e mecanismos de verificação, bem como estudos ambientais complementares destinados à avaliação dos impactos climáticos, inclusive aqueles relacionados aos serviços ecossistêmicos afetados;

**c.1.4)** normatize, exclusivamente para fins de licenciamento ambiental, as exigências da Lei Distrital nº 5.113/2013 e da Lei Distrital nº 4.136 de 05/05/2008, bem como os arts. 3º, 10º e 17, da Lei Distrital nº 4.797/2012.

**c.2)** o Distrito Federal

**c.2.1)** regule as Leis Distritais nº 5.113/2013, nº 4.797/2012 e nº 4.136/2008, definindo procedimentos, critérios técnicos, competências e fluxos administrativos, estabelecendo padrões mínimos de inventário de GEE (escopos 1, 2 e 3), requisitos para diagnóstico climático, medidas de mitigação e compensação, além de instrumentos de monitoramento, fiscalização e sanção, mecanismos de transparência e participação pública, e a integração obrigatória dessas normas aos processos de licenciamento ambiental e às demais políticas setoriais do DF.

**d)** a imposição aos requeridos o dever de apresentar relatórios semestrais a este Juízo, com listagem dos processos de licenciamento atingidos, documentos exigidos, condicionantes impostas e estado de cumprimento, até ulterior deliberação;

**e)** a publicação de edital para ciência de terceiros e da coletividade, em razão da *erga omnes* da tutela coletiva, em meios de ampla divulgação, nos termos a serem definidos por Vossa Excelência;



- f)** a condenação nas custas e demais cominações legais;
- g)** a dispensação do adiantamento, pelo autor, o pagamento de custas, emolumentos, honorários periciais e outros encargos, nos termos do art. 18 da Lei nº 7.347/1985.
- h)** a inversão do ônus da prova, diante da dificuldade de fazer prova de fato negativo, nos termos do art. 373, §1º, do Código de Processo Civil, protestando, de todo modo, pela juntada dos documentos anexos e a produção de todos os meios de prova no direito admitido.

Conquanto de valor inestimável, dado o caráter do bem ambiental, dá-se à causa, para os efeitos legais, o valor R\$ 100.000,00 (cem mil reais).

Brasília, 14 de novembro de 2025.

**ROBERTO CARLOS BATISTA**  
***Promotor de Justiça***