



EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) DOUTOR(A) JUIZ(A) DE DIREITO DA ___ VARA DE FAZENDA PÚBLICA DA COMARCA DA CAPITAL

Ref.: Procedimento Administrativo n. 01/2019

CNMP 05.22.0010.0027879/2024-23

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**, no exercício das suas atribuições legais, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, com fulcro nos artigos 127, 129 e 225 da Constituição Federal, bem como no artigo 5º, inciso I, da Lei Federal nº 7.347/1985, e no artigo 6º, inciso VII, alínea “b”, da Lei Complementar Federal nº 75/1993, propor a presente

ACÇÃO CIVIL PÚBLICA

com pedido liminar

em face do **MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO**, pessoa jurídica de direito público, inscrita no CNPJ sob o nº 042.498.733/0001-48, que deverá ser citado na pessoa de seu Procurador na Rua Afonso Cavalcanti, nº 455, Centro, Rio de Janeiro/RJ, pelas razões de fato e de direito que se passa a expor.

- I -

DO OBJETO E DA FINALIDADE DA PRESENTE ACÇÃO CIVIL PÚBLICA

A presente Ação Civil Pública tem como objetivo a condenação do requerido na obrigação de fazer **consistente em regulamentar a avaliação de impactos climáticos nos processos de licenciamento ambiental e exigir a realização de estudos de diagnóstico climático, bem como medidas de mitigação e compensação, dos pleiteantes de licenças ambientais de atividades e empreendimentos que causem significativa emissão de gases de efeito estufa na cidade do Rio de Janeiro.**



A intensificação e a recorrência de eventos climáticos extremos têm evidenciado que a crise climática deixou de ser uma projeção futura para se tornar uma realidade concreta, com impactos diretos sobre o meio ambiente, a segurança das populações e a fruição de direitos fundamentais. Nesse contexto, o enfrentamento das mudanças climáticas passou a integrar o núcleo duro dos deveres estatais de proteção ambiental, impondo ao Poder Público a adoção de medidas preventivas, mitigatórias e adaptativas compatíveis com o atual estado do conhecimento científico e com os compromissos jurídicos assumidos pelo Brasil nos planos constitucional, legal e internacional.

Entre os instrumentos centrais para a efetivação dessa proteção destaca-se o licenciamento ambiental, mecanismo essencial da Política Nacional de Meio Ambiente vocacionado à identificação, avaliação, prevenção e mitigação de impactos ambientais decorrentes de atividades e empreendimentos potencialmente poluidores. À luz da ordem jurídica vigente, não há como dissociar o licenciamento ambiental da proteção do sistema climático, uma vez que os impactos climáticos — notadamente aqueles associados à emissão de gases de efeito estufa e à alteração de serviços ecossistêmicos relevantes — integram o próprio conceito de impacto ambiental juridicamente relevante.

O Município do Rio de Janeiro possui a sua *Política Municipal sobre Mudança do Clima e Desenvolvimento Sustentável* e estabelece em seu art. 25 que as licenças ambientais de empreendimentos com significativa emissão de GEE serão condicionadas à apresentação de um plano de mitigação de emissões e de medidas de compensação, na forma da legislação específica.

Apesar da existência de um arcabouço normativo e científico consistente, persiste, no âmbito do Município do Rio de Janeiro, omissão administrativa relevante, consubstanciada na inexistência de regulamentação do art. 25 acima mencionado, bem como na ausência de exigência de estudos de diagnóstico climático nos procedimentos de licenciamento ambiental, o que compromete a adequada avaliação de impactos e a efetividade da política climática municipal.

§

Apresentado o objeto e a finalidade da presente demanda, passa o Ministério Público a apresentar o contexto fático que a justifica.



O Procedimento Administrativo em epígrafe, instaurado pelo GAEMA, tem por escopo acompanhar e fomentar o desenvolvimento de políticas públicas, a nível estadual e municipal, voltadas à prevenção, mitigação e adaptação às mudanças climáticas, notadamente diante do que preconizam a Lei Municipal 5.248/11 e a Lei Estadual 5.690/2010, bem como diante da necessidade do atingimento das metas do Acordo de Paris (vide doc. 01).

A presente ação civil pública não abrange todos os fatos sob investigação no procedimento em epígrafe, limitando-se apenas às provas e evidências relacionadas à ausência de avaliação de impactos climáticos nos processos de licenciamento ambiental da cidade do Rio de Janeiro.

Em 12 de julho de 2024 foi expedido o Ofício nº 092/2024-GTTSBDS à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Econômico para que prestasse as seguintes informações: a) existência de exigências relacionadas a emissões de gases de efeito estufa no âmbito dos atos normativos que regulamentam o processo municipal de licenciamento ambiental, como elaboração de inventários de gases de efeito estufa, plano de compensação, mitigação e/ou redução gradual de emissões, dentre outras; e b) listagem das atividades e empreendimentos licenciados pelo órgão ambiental municipal que se enquadrem nos requisitos estabelecidos pela NOP INEA 52 (vide doc. 02).

Foi expedido na mesma data o Ofício nº 093/2024-GTTSBDS à Gerência de Mudanças Climáticas e Desenvolvimento Sustentável da Secretaria de Meio Ambiente requisitando, entre outros, que informe o/a: b) estabelecimento de metas diferenciadas de redução de gases de efeito estufa para o complexo siderúrgico da Zona Oeste, conforme estabelecido pelo Art6, §§ 2 e 3 da Política Municipal de Mudanças Climáticas, lei 5248/2011; c) adoção de medidas de redução e de mitigação das emissões de GEE, de compensação ambiental e de transparência de suas atividades das empresas integrantes do Complexo Siderúrgico da Zona Oeste, conforme estabelecido pelo art. 6, §4 da Política Municipal de Mudanças Climáticas, lei 5248/2011. O ofício não foi respondido, tendo sido reiterado sob n. 193/2024 e 274/2024 (vide doc. 03).

Em 09 de agosto foi apresentada resposta ao ofício 092/2024, nos seguintes termos (vide doc. 04):



Dito isto, seguem as respostas aos quesitos elencados, a saber: a) existência de exigências relacionadas a emissões de gases de efeito estufa no âmbito dos atos normativos que regulamentam o processo municipal de licenciamento ambiental, como elaboração de inventários de gases de efeito estufa, plano de compensação, mitigação e/ou redução gradual de emissões, dentre outras; **Resposta:** Quanto ao solicitado informo que no âmbito municipal existe a Lei nº 5.248, de 27/01/2011, que Institui a Política Municipal sobre Mudança do Clima e Desenvolvimento Sustentável, a qual dispõe sobre o estabelecimento de metas de redução de emissões antrópicas de gases de efeito estufa para o Município do Rio de Janeiro e dá outras providências.

Esta Lei Municipal, em seu art. 25, prevê o estabelecimento de condicionantes nas licenças ambientais, porém carece do devido regulamento específico. “Art. 25. As licenças ambientais de empreendimentos com significativa emissão de GEE serão condicionadas à apresentação de um plano de mitigação de emissões e de medidas de compensação, na forma da legislação específica.” **Por fim, na ausência de regulamentação própria e considerando o caráter de impacto local das atividades, não estão sendo exigidos elaboração de inventário de gases de efeito estufa, plano de compensação e redução gradual de emissões, no âmbito do licenciamento ambiental.** Sendo assim, são aplicados os parâmetros de referência para emissão atmosférica previstos nas normas ambientais vigentes, principalmente na Resolução CONAMA nº382/2006 e Resolução CONAMA nº436/2011. b) listagem das atividades e empreendimentos licenciados pelo órgão ambiental municipal que se enquadrem nos requisitos estabelecidos pela NOP INEA 52.

Resposta: As listas de licenças emitidas constam no site da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Econômico – SMDUE, podendo ser consultadas através do link: <https://desenvolvimento.prefeitura.rio/licencas-e-autorizacoes-emitidas/>.

A par do apurado, o MPRJ expediu, em 02 de setembro de 2024, a recomendação 02/2024 ao PREFEITO DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, SR. EDUARDO PAES para que adotasse as seguintes providências (vide doc. 05):

1. Editar, no prazo de 90 dias, ato normativo regulamentando o art. 25 da Lei nº 5.248, de 27/01/2011, o qual exige legislação específica para que as licenças ambientais de empreendimentos com significativa emissão de GEE sejam condicionadas à apresentação de um plano de mitigação de emissões e de medidas de compensação;

2. Ao editar o ato normativo acima sugerido, que zele para que tais estudos permitam a identificação e mensuração dos impactos que a implementação, operação e desativação de tais empreendimentos podem trazer ao clima, seja em razão da emissão de GEE, seja em razão do seu impacto nos serviços ecossistêmicos locais importantes para a regulação climática, de modo a também assegurar a adequada análise de alternativas locais e tecnológicas em uma fase de eventual aprovação do empreendimento, e a implementação de medidas de mitigação e compensação nas fases de instalação, operação e desativação.



3. Imbuído do propósito de contribuir com a definição dos termos do regulamento a ser editado, o MPRJ sugere a adoção dos parâmetros técnicos definidos no Termo de Referência e na matriz de impactos climáticos contidos no Anexo I, elaborado pela Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público de Meio Ambiente (ABRAMPA).

Em outubro de 2024 foi apresentada a primeira solicitação de dilação de prazo para resposta à recomendação 02/2024. A segunda foi apresentada em novembro de 2024 e a terceira em janeiro de 2025 (vide doc. 06).

Finalmente, ao final de março de 2025 foi apresentada Manifestação Técnica da Procuradoria-Geral do Município - PGM concluindo que o art. 25 da Lei nº 5.248 de 27/01/2011, deve ser regulamentado por lei e não por decreto, visto que o ato normativo irá trazer inovação na ordem jurídica. Assim, considerando que a edição de Lei cabe ao Poder Legislativo e não está sob ingerência do Poder Executivo, conclui-se pela impossibilidade de atendimento da Recomendação do Ministério Público. Sugeriu-se, no entanto, a criação de Grupo de Trabalho de forma a ser discutida a questão, com a consequente formulação de proposta legislativa a ser encaminhada à Câmara Municipal (vide doc. 07). **Até a presente data não foi informado ao MPRJ sobre a criação do sobredito Grupo.**

Em razão do teor da referida manifestação técnica o GAEMA empreendeu esforços para agendar, via telefone, reunião com o Procurador Geral do Município do Rio de Janeiro para tratar do DESPACHO Nº PGM-DES-2025/11689. Pauta: sugestão do Ilustre Dr. Procurador Geral do Município de criação de Grupo de Trabalho para formulação de proposta legislativa destinada a regulamentar o art. 25 Lei nº 5.248, de 27/01/2011, que Institui a Política Municipal sobre Mudança do Clima e Desenvolvimento Sustentável (vide doc. 08).

Em razão do insucesso das tentativas de agendar reunião via telefone, foi determinada a notificação pessoal do PGM, expedida sob n. 09/2025 (vide doc. 09), igualmente infrutífera.

Por fim, foi certificado nos autos, em 21 de janeiro de 2026, que no período compreendido entre maio de 2025 a janeiro de 2026 foram encetadas diligências visando o agendamento da reunião pretendida desde maio de 2025 (vide doc. 10), sem sucesso. Por fim, em 21/01/2026, o Procurador-Geral do Município compareceu ao gabinete do MPRJ e informou que a criação do Grupo de Trabalho



não competia à Procuradoria-Geral, indicando a Chefia de Gabinete do Prefeito como ponto focal para tratar do assunto.

Assim, diante do quadro esposado acima - marcado pela urgência climática, pela clareza dos deveres jurídicos impostos ao Poder Público e pela insuficiência da atuação administrativa municipal — que se insere a presente Ação Civil Pública, voltada a assegurar a efetiva incorporação da variável climática nos processos de licenciamento ambiental conduzidos pelo Município do Rio de Janeiro.

- II -

DO CONTEXTO FÁTICO E CIENTÍFICO DA CRISE CLIMÁTICA

É consenso científico que as intervenções humanas têm contribuído para a elevação da temperatura média do planeta¹. 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 (CO₂) e metano (CH₄) na atmosfera. Tais gases provocam o agravamento do efeito estufa e, conseqüentemente, a elevação progressiva da temperatura média do planeta².

Contudo, para que se compreenda a afirmação acima, é importante tecer breves considerações sobre como o fenômeno está relacionado a ação humana. Para isso, apresentamos a seguir esclarecimentos sobre a atmosfera e o efeito estufa. Como nos ensina a professora Ana Maria Nusdeo³:

“A atmosfera é uma camada de ar que cobre a terra como um manto fino até uma altura de 500 km acima da superfície terrestre e dos oceanos. Suas principais funções são proteger a vida na biosfera da incidência dos raios ultravioletas do Sol,

¹ 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=bsts>.

² IPCC, 2018. Ver: <https://www.ipcc.ch/sr15/>. Sobre o efeito estufa, ver também: <http://www.usp.br/qambiental/tefeitoestufa.htm>.

³ NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. *Mudanças climáticas e respostas jurídicas*. / São Paulo: Thomsom Reuters Brasil, 2025. Pg. 31 e seguintes.



além de regular a temperatura do planeta, permitindo, por exemplo, a existência de água em estado líquido.

A influência da atmosfera na radiação infravermelha é essencial para manutenção da vida na terra. A energia transmitida à terra pelo sol tem intensidade máxima, mas cerca de um terço é refletido de volta ao espaço, pela própria atmosfera, pela superfície terrestre, pelo oceano e pelo gelo. Ao absorver parte da energia solar, a terra a irradia na forma de calor, como radiação infravermelha. Esse calor, por sua vez, é capturado por outros gases que compõem a atmosfera, como o dióxido de carbono (CO₂), o metano (CH₄), o ozônio (O₃), e o óxido nitroso (N₂) denominados gases de efeito estufa. (...)

Essa diferença entre a energia solar que chega à terra e aquela que é devolvida ao espaço forma o balanço energético global, controlando o fluxo de calor que é mantido no planeta e permitindo uma temperatura cerca de 30° mais quente na superfície terrestre em comparação à estimada em sem o efeito estufa natural do planeta (...)

Até o século XIX, a dinâmica do balanço energético do planeta era explicada por fatores exclusivamente naturais. Entretanto, a partir da Revolução Industrial, o aumento da população e a mudança nos padrões de produção e consumo adicionaram uma nova força antrópica à mudança do clima. Estima-se que, em 1750, a concentração de gás carbônico na atmosfera era de 280 partes por milhão (ppm), número que já alcançou a marca das 400 ppm. Fruto, em especial, da queima de combustíveis fósseis, o aumento da concentração desse e de outros gases de efeito estufa está ampliando a capacidade com a qual a atmosfera mantém o calor na superfície, aumentando a temperatura média global e produzindo profundas mudanças na dinâmica natural que sustentou o equilíbrio climático por milhões de anos.

Além da queima de combustíveis fósseis, outras atividades humanas contribuem para a concentração de gases de efeito estufa na atmosfera. A fabricação de uma tonelada de compostos nitrogenados para atender à demanda de fertilização de terras agricultáveis gera o triplo de emissões de gás carbônico equivalente¹³, além da emissão de óxido nitroso à medida que o fertilizante é decomposto no solo. Os aterros sanitários, a fermentação entérica na atividade pecuária e a exploração de petróleo e gás também chamam a atenção como importantes fontes antropogênicas de metano, além de processos industriais dos mais variados tipos, que acrescem às emissões desse e de outros gases de efeito estufa.”

Como se depreende das lições da eminente jurista, a camada de gases de efeito estufa permite que a luz solar entre na atmosfera e aqueça a superfície terrestre. Parte desse calor é então irradiado de volta para o espaço, mas a camada de gases de efeito estufa captura uma parte significativa dessa energia, devolvendo-a à superfície e aquecendo ainda mais o planeta. Esse processo é conhecido como efeito estufa.



Além da ocorrência natural desses gases em nossa atmosfera, eles também são gerados em inúmeras atividades humanas e setores da economia, por exemplo: na **agricultura**, por meio da preparação da terra para plantio e aplicação de fertilizantes; na **pecuária**, por meio do tratamento de dejetos animais e pela fermentação entérica do gado; no **transporte**, pelo uso de combustíveis fósseis, como gasolina e gás natural; no tratamento dos **resíduos sólidos**, pela forma como o lixo é tratado e disposto; nas florestas, pelo **desmatamento e degradação de florestas**; e nas **indústrias**, pelos processos de produção, como cimento, alumínio, ferro e aço, por exemplo⁴. A produção exacerbada de gases pelas atividades humanas leva ao aquecimento global, que é o aumento gradual das temperaturas médias globais, causando impactos climáticos significativos como derretimento de geleiras, aumento do nível do mar, ondas de calor, temporais e mudanças nos padrões climáticos.

No contexto das emissões de Gases de Efeito estufa, **a cidade do Rio de Janeiro ocupa a 8ª colocação dentre os maiores municípios emissores de GEE no Brasil**, destacando-se os setores de resíduos, energia e processos industriais⁵. Frise-se que todos esses setores são integrados por atividades que ordinariamente se submetem ao processo de licenciamento ambiental, revelando a importância deste instrumento para a avaliação, prevenção e mitigação de emissões na cidade. Registramos que desde **2020 as emissões na cidade carioca seguem em ascensão**⁶.

A comunidade científica reconhece a relação de causalidade entre aquecimento global e emissões antrópicas de gases de efeito estufa, sendo de se destacar aqui as conclusões do **Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas, cujos relatórios científicos devem ser obrigatoriamente considerados na elaboração dos planos de adaptação climática dos entes federativos nacionais, por força da lei federal 14.904/2024, art. 5º, §3º**.⁷

⁴ <https://antigo.mma.gov.br/informma/item/195-efeito-estufa-e-aquecimento-global.html>

⁵ Fonte: plataforma SEEG, acessos em 30.01.2025. https://plataforma.seeg.eco.br/?territories%5B0%5D%5B_typename%5D=Area&territories%5B0%5D%5Bid%5D=371&territories%5B0%5D%5Bname%5D=Rio%20de%20Janeiro%20%28RJ%29&territories%5B0%5D%5Bslug%5D=rj-rio-de-janeiro&territories%5B0%5D%5Bcode%5D=3304557&territories%5B0%5D%5Bacronym%5D=&territories%5B0%5D%5BterritoryType%5D=city&territories%5B0%5D%5BoriginalTerritoryType%5D=5-city&yearRange%5B0%5D=1990&yearRange%5B1%5D=2024&emissionType%5B0%5D=1&gas=8&groupBy=Sector&rankBy=City&filtersTab=highlights&statisticsTab=sankey

⁶ idem anterior.

⁷ Art. 5º. As medidas previstas no plano nacional de adaptação à mudança do clima, a ser elaborado pelo órgão federal competente, serão formuladas em articulação com as 3 (três) esferas da Federação e os setores socioeconômicos, garantida a participação social dos mais vulneráveis aos efeitos adversos dessa mudança e dos representantes do setor privado, com vistas a fortalecer e estimular a produção de



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, 1,07°C desde a era pré-industrial. Tal mudança de temperatura, embora aparentemente sutil, é 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 enchentes⁸.

Longe de constituírem previsões incertas e apocalípticas, os impactos das mudanças climáticas já se fazem sentir não apenas em nosso país, como em todo o mundo. Especificamente no Brasil, as variações nos padrões climáticos já têm causado implicações sociais, ambientais e econômicas profundas. Essas alterações ficam 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 pelo Rio Grande do Sul no primeiro semestre de 2024⁹; e pelas secas históricas da região Norte, que chegaram a extinguir, temporariamente, enormes corpos d'água em 2023 e 2024¹⁰.

Ressalta-se que a Região Sudeste é particularmente vulnerável nesse contexto, já que concentra o maior contingente populacional exposto a riscos climáticos. O Estado do Rio de Janeiro ocupa a terceira posição em termos de maior vulnerabilidade entre os estados da região, com 75 municípios classificados como suscetíveis a desastres naturais, segundo mapeamento realizado pelo governo federal em abril de 2024 (<https://educacao.cemaden.gov.br/midioteca/notatecnica-no-1-2023-sadj-vi-sam-cc-pr/>).

resultados tangíveis de adaptação que garantam a mitigação dos efeitos atuais e esperados das mudanças do clima, compatibilizando a proteção do meio ambiente com o desenvolvimento econômico.

§ 3º. O plano nacional de adaptação à mudança do clima e suas ações e estratégias serão fundamentados em evidências científicas, análises modeladas e previsões de cenários, **considerando os relatórios científicos do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC)**, com o propósito de estabelecer e priorizar as ações a serem incluídas.

⁸ IPCC, 2021. Ver: <https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-cycle/>.

⁹ Disponível em: <https://www.estado.rs.gov.br/boletins-sobre-o-impacto-das-chuvas-no-rs>.

¹⁰ 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>.



Os dados disponibilizados no Painel Informativo VIGEDESASTRES, entre **2023 e 2025**, mostram a gravidade dos impactos locais das mudanças climáticas, com eventos como chuvas intensas, enxurradas, alagamentos e inundações deixando **mais de 72 mil pessoas desalojadas na Região Metropolitana do Rio de Janeiro** (https://lookerstudio.google.com/u/0/reporting/6251f5ac-9042-4196-8760-6eaac00d386d/page/p_vymrwhqqfd).

O Anuário Estadual de Mudanças Climáticas de 2025 reforça a urgência de um planejamento urbano efetivo à luz da realidade climática: entre 2000 e 2023, o Estado do Rio registrou 319 eventos de chuvas intensas, representando 21% do total de desastres, seguidos por movimentos de massa (16%), enxurradas (16%) e inundações (15%). Esses eventos impactaram diretamente mais de 8 milhões de pessoas, provocaram cerca de 1.775 óbitos, além de gerarem danos materiais totais estimados em R\$16 bilhões (<https://climaesociedade.org/publicacao/1oanuario-estadual-de-mudancas-climaticas/>).

Tais eventos demonstram, nítida e incontestavelmente, que nos encontramos diante de um cenário emergencial que exige ações imediatas. **Não por acaso, a cidade do Rio de Janeiro, por meio da edição da Lei 7.315/2022, reconheceu o estado de emergência climática global como fator que ameaça a humanidade.** Vale também registrar o que consta do texto elaborado pelo governo federal, anunciando recentemente as novas metas climáticas brasileiras¹¹:

Ao renovar seu protagonismo climático, o Brasil passou em 2023 e 2024 por tragédias que comprovam que a mudança do clima já se impõe. O país sofreu com secas na Amazônia e chuvas extremas em suas cidades, incluindo as enchentes que abateram o Rio Grande do Sul e sua capital, Porto Alegre. Nossa natureza foi castigada por incêndios florestais, que atingiram os biomas Amazônia, Cerrado e Pantanal. Os mais afetados nesses tristes episódios têm sido segmentos vulneráveis da população, o que reforça a necessidade de resposta do Estado brasileiro via aceleração da implementação do projeto de país consagrado na Constituição Federal de 1988, a “Constituição Cidadã”. É urgente catalisar a superação de vulnerabilidades socioeconômicas, no contexto do desenvolvimento sustentável e da redução da pobreza, da fome e de desigualdades. Resiliência e ambição climática de longo prazo dependem de coesão social. Em esforço envolvendo todo o governo, toda

¹¹ <chrome-extension://efaidnbmnfnkceajpcgpcjglefindmkaj/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/>



a sociedade e toda a economia, promoveremos responsabilidades comuns, porém diferenciadas também em âmbito doméstico responsabilidades que empoderam e alavancam habilidades de resposta. A crise climática não nos paralisará nem nos dividirá; ao contrário, a enfrentaremos com união e mobilização.

Violações a direitos fundamentais estão cada vez mais associadas a esse novo cenário, evidenciando que um meio ambiente climática e ecologicamente equilibrado é imprescindível para a fruição de uma série de outros direitos essenciais à dignidade humana, como os direitos à vida, à saúde, à alimentação, à moradia, à cultura e ao trabalho.

§

Para combater o aquecimento global, os governos precisam lançar políticas públicas prevendo ações estratégicas em duas frentes: ações de mitigação de GEE e de adaptação às consequências do aquecimento global. Ações de mitigação se destinam a reduzir a concentração de GEE na atmosfera, seja pela redução na quantidade de emissões de dada atividade, seja pelo incremento de sumidouros de carbono, responsáveis por absorver gás carbônico da atmosfera. Grandes áreas florestadas são um exemplo de sumidouros de carbono. Por outro lado, medidas de adaptação têm por objetivo reduzir os impactos negativos das mudanças climáticas sobre os sistemas humanos e naturais, por meio de um vasto conjunto de ações sistêmicas específicas. Essas ações reduzem a exposição de comunidades aos riscos criados pela variabilidade climática, como enchentes, furacões e ondas de calor.¹²

A cidade do Rio de Janeiro reconhece a realidade e gravidade das mudanças climáticas, tanto que possui uma Política Municipal sobre Mudança do Clima e Desenvolvimento Sustentável, tendo definido como um de seus objetivos o estabelecimento de uma estratégia para redução das emissões antrópicas de gases de efeito estufa no Município e uma política de adaptação aos efeitos das mudanças climáticas (Lei 5248/2011, art. 4º, I).

¹² Bernardo, Vinicius Lameira. Mudanças Climáticas: Estratégias de Litigância e o Papel do Judiciário no Combate às Causas e Efeitos do Aquecimento Global no Contexto Brasileiro. Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro nº 64, abr./jun. 2017. Pg 197.



Considerando que o fator predominante de alteração do clima é a atividade humana, é necessário que os impactos sobre o clima decorrentes de tais atividades passem a ser observados, mitigados e compensados, de modo a reduzir as consequências negativas das mudanças climáticas. E o licenciamento ambiental é instrumento essencial da política nacional de meio ambiente hábil a mitigar emissões decorrentes de empreendimentos e atividades sujeitos a autorização governamental.

Feita essa necessária introdução, e antes de delinear o tratamento dispensado ao fenômeno das mudanças climáticas pelo ordenamento jurídico nacional, abordaremos brevemente o instituto do licenciamento ambiental e sua importância para a manutenção do sistema climático estável.

- III -

DA DESCONSIDERAÇÃO DOS IMPACTOS CLIMÁTICOS NOS PROCESSOS DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL CONDUZIDOS PELO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

A defesa do meio ambiente é uma responsabilidade comum de todos os entes federativos (art. 23, VI, CRFB/1988). Logo, cabe à União, aos estados e aos municípios a proteção do meio ambiente e o combate à poluição, inclusive por meio da implementação de medidas e políticas públicas voltadas à proteção da estabilidade climática.

Frise-se, já de início, que a emissão de gases de efeito estufa é uma atividade poluente. A Lei Federal 6938/81, em seu art. 3º, III, define poluição como a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente: a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população; b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas; c) afetem desfavoravelmente a biota; d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente.

Como visto, a emissão de GEE tem como consequência o aquecimento global, fenômeno responsável por mudanças no meio físico e biota, sobre a composição, resiliência e produtividade de ecossistemas naturais e manejados, bem como sobre o funcionamento de sistemas socioeconômicos, saúde e bem-estar humanos. Logo, enquanto atividade poluente, não só pode como deve ser avaliada



nos processos de licenciamento ambiental, à luz das regras jurídicas já existentes, sem a necessidade de edição de novas leis. Vejamos.

O licenciamento ambiental constitui um dos principais instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente e desempenha papel central na concretização do dever constitucional de proteção ambiental. Caracteriza-se por ser um processo administrativo destinado a licenciar atividade ou empreendimento utilizador de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidor ou capaz, sob qualquer forma, de causar degradação do meio ambiente. (Lei Federal 15.190/2025, art. 3º, I).

Tem por escopo identificar, mitigar e compensar os impactos socioambientais de um empreendimento ou atividade, evitando que as suas externalidades negativas sejam transferidas à sociedade. Deve sempre prezar pela transparência, pela preponderância do interesse público, pela prevenção do dano ambiental, pelo desenvolvimento sustentável, **pela análise dos impactos e, quando couber, dos riscos ambientais**. (Lei Federal 15.190/2025, art. 1º, § 2º).

Dentre as diretrizes do processo de licenciamento ambiental destaca-se o dever de realização da avaliação de impactos ambientais segundo procedimentos técnicos que busquem o desenvolvimento sustentável, bem como a eficácia, eficiência e efetividade na gestão dos impactos decorrentes das atividades ou dos empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente causadores de poluição ou outra forma de degradação do meio ambiente. (Lei Federal 15.190/2025, art. 2º, incisos I e V).

Os impactos ambientais decorrentes de uma atividade ou empreendimento são classificados em impactos ambientais diretos e indiretos. Diretos são aqueles impactos de primeira ordem causados pela atividade ou pelo empreendimento sujeito a licenciamento ambiental; já os indiretos são os impactos de segunda ordem em diante, derivados dos impactos diretos. (Lei 15.190/2025, art. 3º, incisos XI e XII).

Os impactos ambientais do projeto, diretos e indiretos, devem ser contemplados pelos estudos ambientais, que além de estimá-los devem, quando couber, analisar os riscos ambientais da atividade ou do empreendimento. Por sua vez, os estudos ambientais devem obedecer ao que for fixado



no termo de referência emitido pelo órgão licenciador, que consiste num documento onde se estabelece o escopo dos estudos a serem apresentados para avaliação dos impactos e, quando couber, dos riscos ambientais decorrentes da atividade ou do empreendimento. (Lei 15.190/25, art. 3º, XVII e XXIV)

Uma vez identificados os impactos negativos decorrentes do empreendimento ou atividade, é dever do órgão licenciador fixar as condicionantes ambientais, entendidas estas como medidas, condições ou restrições sob responsabilidade do empreendedor, estabelecidas no âmbito das licenças ambientais, destinadas a prevenir, a mitigar ou a compensar os impactos ambientais negativos identificados nos estudos ambientais. (Lei 15.190/2025, art. 3º, inciso IV).

O último ato do processo de licenciamento ambiental é a emissão da licença ambiental, ato administrativo por meio do qual a autoridade licenciadora atesta a viabilidade da instalação, da ampliação e da operação de atividade ou de empreendimento sujeito a licenciamento ambiental e estabelece as condicionantes ambientais cabíveis. (Lei 15.190, art. 3º, inciso XXV).

À luz dos dispositivos legais acima mencionados, resta inequívoco que **todo impacto ambiental adverso, direto ou indireto, deve ser devidamente identificado, analisado, mitigado ou compensado no âmbito do processo de licenciamento ambiental**. Nesse contexto, **não pode haver qualquer exceção quanto à análise dos impactos sobre a estabilidade do sistema climático**, uma vez que este constitui elemento essencial do meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem jurídico de estatura constitucional.

A preservação da estabilidade climática mostra-se indissociável da proteção da vida, da saúde, da segurança e do bem-estar da população, razão pela qual eventuais impactos climáticos adversos devem integrar, de forma expressa e consistente, a avaliação de impactos ambientais, o termo de referência, os estudos apresentados pelo empreendedor e a definição das condicionantes ambientais, sob pena de esvaziamento da própria finalidade do licenciamento ambiental.

A centralidade do licenciamento ambiental como instrumento estratégico para a promoção de medidas de mitigação e adaptação às mudanças climáticas é expressamente reconhecida no documento intitulado “**Estudo Técnico de Apoio ao Desenvolvimento do Plano de Adaptação da**



Cidade do Rio de Janeiro às Mudanças Climáticas”, elaborado em iniciativa conjunta pelo Centro de Estudos Integrados sobre Meio Ambiente e Mudanças Climáticas (Centro Clima/COPPE/UFRJ) e pela Gerência de Mudanças Climáticas e Desenvolvimento Sustentável da Secretaria Municipal de Meio Ambiente – SMAC (vide doc. 11).

O referido estudo destaca, de forma reiterada, o papel estruturante do licenciamento ambiental na incorporação da variável climática à gestão pública municipal, apresentando recomendações específicas aos tomadores de decisão no âmbito da cidade do Rio de Janeiro. Dentre as diretrizes propostas, destacam-se: (i) o direcionamento de ações de capacitação voltadas ao planejamento, monitoramento, resposta, licenciamento e fiscalização (p. 51); (ii) a integração de projetos de proteção e recuperação ambiental aos processos de licenciamento ambiental (p. 56); (iii) a criação de Sistema de Informação Geográfica (SIG) apto a subsidiar a tomada de decisão nos procedimentos de licenciamento ambiental (p. 57); (iv) a verificação, na etapa de licenciamento, da localização de novos empreendimentos do programa Minha Casa Minha Vida em áreas expostas a perigos climáticos, com a consequente proposição de medidas de adaptação adequadas (p. 63); e (v) o aprimoramento do licenciamento de obras e empreendimentos situados na orla, mediante a incorporação de padrões de sustentabilidade e de resiliência às mudanças climáticas associadas ao ambiente marinho (p. 86)

As recomendações constantes do estudo evidenciam que o próprio planejamento técnico desenvolvido em âmbito municipal reconhece o licenciamento ambiental como instrumento apto e necessário à internalização da agenda climática na gestão territorial e no controle prévio de atividades potencialmente impactantes.

De tudo quanto exposto, **resta evidente que o regime jurídico do licenciamento ambiental já autoriza o órgão ambiental licenciador a exigir, em seus termos de referência, a avaliação de impactos sobre o sistema climático, sem necessidade de edição de outras leis!** Não procede o argumento apresentado pela Procuradoria Geral do Município no sentido da obrigatoriedade de edição de lei para regulamentar o art 25 da política municipal de mudanças climáticas. Tal exigência já decorre da política nacional de meio ambiente, da lei geral de licenciamento ambiental e da própria lei municipal 5248/2011.



O Estado do Paraná, por exemplo, editou em 2022 a Portaria IAT nº 42,¹³ que exige a realização de diagnóstico climático para o licenciamento ambiental de empreendimentos submetidos a EIA/RIMA.

No Estado do Rio de Janeiro a Norma Operacional - **NOP-INEA-52**¹⁴ estabeleceu procedimentos, requisitos gerais e critérios para atendimento ao programa de relato de emissões de gases de efeito estufa para fins de licenciamento ambiental e composição do cadastro estadual de emissões de gases de efeito estufa no Estado do Rio de Janeiro. A referida NOP trouxe relevantes disposições, tais como a definição dos GEE¹⁵, o inventário de emissões de GEE¹⁶ e a discriminação dos empreendimentos aos quais a norma se aplica.

Na mesma esteira regulamentar, a **Resolução INEA nº 65/2012**¹⁷ dispôs sobre a apresentação de plano de mitigação de emissões de gases de efeito estufa para fins de licenciamento ambiental no Estado do Rio de Janeiro. Nos termos de sobredita resolução, a obrigatoriedade de apresentação ao INEA do Plano de Mitigação de Emissões de GEE¹⁸ no âmbito do licenciamento ambiental, o qual deverá dispor sobre quanto, quando e como o empreendimento pretende reduzir emissão de GEE e o percentual de redução, se aplica aos seguintes empreendimentos (arts. 3º e 4º):

- I – aterros sanitários;
- II – indústria petroquímica;

¹³ https://celepar7.pr.gov.br/sia/atosnormativos/form_cons_ato1.asp?Codigo=5148 acesso em 22.04.2026.

¹⁴ Aprovada pela Resolução CONEMA nº 97 de 10/11/2022 - <https://www.inea.rj.gov.br/wp-content/uploads/2022/11/Resolu%C3%A7%C3%A3o-CONEMA-n%C2%BA-97-aprova-a-NOP-INEA-52.pdf>
NOP-INEA-52 <https://www.inea.rj.gov.br/wp-content/uploads/2022/11/NOP-INEA-52.R-0.pdf>

¹⁵ Constituintes gasosos, naturais ou antrópicos, que, na atmosfera, absorvem e reemitem radiação infravermelha abrangidos pela Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas e conforme definido na Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, que institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC e dá outras providências; a saber: Dióxido de carbono (CO₂); Metano (CH₄); Óxido Nitroso (N₂O); Hidrofluorcarbonos (HFCs); Perfluorocarbonos (PFCs); Hexafluoreto de Enxofre (SF₆); Trifluoreto de Nitrogênio (NF₃).

¹⁶ É o levantamento, para fins de quantificação e contabilização, das emissões e remoções de gases de efeito estufa, durante um dado período, relativas às unidades operacionais do empreendimento/atividade a ser inventariado(a).

¹⁷ Resolução INEA nº 65/2012 - <https://www.inea.rj.gov.br/wp-content/uploads/2019/01/RESOLU%C3%87%C3%83O-INEA-N%C2%BA-65-Mitiga%C3%A7%C3%A3o-de-emiss%C3%B5es-de-Gases-de-Efeito-Estufa-GEE.pdf>

¹⁸ Plano de Mitigação: Conjunto de ações propostas que visam a redução de gases de efeito estufa em um período de referência, que consiste na sua meta de redução de emissões de GEE. (ver modelo de Plano de Mitigação, anexo)



- III - indústria de petróleo;
- IV - indústria química;
- V - indústria de produção de alumínio;
- VI - indústria de produção de cerâmica;
- VII- indústria de produção de cimento;
- VIII - indústria de produção de vidro;
- IX – siderurgia.

Já 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. Veja-se:

Art. 2º Determinar que a Diretoria de Licenciamento do IBAMA avalie, no processo de licenciamento de atividades capazes de emitir gases de 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.

Estudo do Grupo de Pesquisa Direito, Ambiente e Justiça no Antropoceno, vinculado à PUC-Rio, destaca que a legislação brasileira já 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 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.¹⁹ [grifos nossos]

Nessa linha, aliás, o **enunciado 31**, aprovado na I Jornada Jurídica de Prevenção e Gerenciamento de Crises Ambientais, promovido pelo **Conselho da Justiça Federal**:

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).²⁰

Recentemente, o Ibama divulgou a nova versão do Termo de Referência (TR) para a elaboração do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) de Usinas Termelétricas (UTES)²¹. O novo Termo

¹⁹ 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 >, p. 129, 134.

²⁰ 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>>.

²¹ <https://www.gov.br/ibama/pt-br/assuntos/notas/2025/ibama-publica-novo-termo-de-referencia-para-estudo-de-impacto-ambiental-de-usinas-termeletricas>



de Referência orienta a elaboração dos estudos a partir da avaliação de alternativas técnico-locacionais, da seleção de tecnologias mais eficientes e da adaptação dos projetos ao cenário de mudanças climáticas. O documento também estabelece diretrizes estruturadas para o tratamento de temas essenciais, como as Emissões de Gases de Efeito Estufa (GEE), impactos cumulativos e sinérgicos sobre o meio ambiente e vulnerabilidades e riscos associados às mudanças climáticas.

As iniciativas acima descritas evidenciam uma tendência normativa e técnica já consolidada no sentido da **necessária incorporação da variável climática nos processos de licenciamento ambiental**, especialmente em empreendimentos de significativo impacto, sem necessidade de edição de legislação suplementar. Tais experiências reforçam que a avaliação de riscos, vulnerabilidades, emissões de gases de efeito estufa e impactos cumulativos associados às mudanças climáticas não constitui inovação discricionária, mas **exigência decorrente da ordem jurídica vigente**, em consonância com os tratados internacionais ratificados pelo Brasil, com os deveres de proteção ambiental impostos pela Constituição Federal e com a legislação infraconstitucional.

Nesse contexto, **não se vislumbra justificativa jurídica ou técnica para que o Município do Rio de Janeiro se afaste dessa orientação**, sobretudo quando, por comando legislativo expresso e inequívoco, sua própria Política Municipal de Mudanças Climáticas (Lei 5.248/2011, art. 25) estabelece que as licenças ambientais de empreendimentos com significativa emissão de GEE serão condicionadas à apresentação de um plano de mitigação de emissões e de medidas de compensação, na forma da legislação específica.

Não obstante, até o presente momento, inexistem, no âmbito do MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, regulamentação do artigo 25 ou exigências concretas do órgão licenciador que busquem efetivar os deveres já impostos pela legislação vigente no sentido de orientar o monitoramento e a avaliação dos impactos climáticos das atividades e empreendimentos nos processos de licenciamento ambiental.

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.

Pois bem. Compreendidos o fenômeno do efeito estufa, a relação entre o aquecimento global e as atividades humanas, bem como a relevância do licenciamento ambiental como instrumento de prevenção e mitigação dos impactos decorrentes de atividades emissoras de gases de efeito estufa sobre o sistema climático, passa-se à análise do arcabouço jurídico nacional que impõe ao Poder Público o dever de implementar medidas de mitigação e de adaptação às mudanças climáticas. Tais medidas constituem expressão direta da obrigação estatal de proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado e se apresentam como condição indispensável à preservação de direitos fundamentais de estatura constitucional, notadamente a vida, a saúde, a segurança e o bem-estar da população.

- IV -

DO MARCO JURÍDICO APLICÁVEL À PROTEÇÃO DO SISTEMA CLIMÁTICO

A realidade das mudanças climáticas e a necessidade de ação imediata para evitar danos gravíssimos a população mundial já são reconhecidas na esfera internacional como uma preocupação comum ao menos desde 1992, quando, na cidade do Rio de Janeiro, foi assinada a **Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima** (UNFCCC, do original em inglês *United Nations Framework Convention on Climate Change*).

Naquela ocasião, países de todo o mundo estabeleceram como objetivo comum a estabilização da concentração de gases estufa na atmosfera e a proteção do sistema climático para as gerações presentes e futuras. Para tanto, foram definidos compromissos e obrigações para todos os países, inclusive para o Brasil, que ratificou a Convenção-Quadro por meio do **Decreto Federal nº 2.652/1998**²².

²² 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.



Em 2015, reconhecendo que uma elevação de temperatura média da Terra da ordem de 2 °C daria causa a desastres ambientais graves, extensos e irreversíveis ao planeta e às populações humanas, o Acordo de Paris foi assinado 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”²³.

Estabeleceu-se, então, 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, a sua contribuição para a redução na emissão de gases de efeito estufa - as chamadas NDC - *Nationally Determined Contributions*²⁴ -, com o compromisso de realizar revisões periódicas e sucessivas das metas para torná-las sempre mais ambiciosas.

O Brasil ratificou o Acordo de Paris, que foi internalizado por meio do Decreto Federal nº 9.073/2017. Na sua Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC) mais recente, apresentada na COP29, em Baku, o Brasil externou o objetivo de reduzir as emissões de gases de efeito estufa em 59 a 67 por cento até 2035, em comparação aos níveis de 2005, e zerar as emissões líquidas até 2050.²⁵

É inquestionável a necessidade de que sejam tomadas providências para a redução das emissões brasileiras e para a proteção do sistema climático, o que passa pela avaliação, mitigação e

²³ 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>.

²⁴ 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).

²⁵ O documento da NDC de 2024 pode ser acessado em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/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/>



compensação dos impactos climáticos das atividades e empreendimentos submetidos ao licenciamento ambiental.

A respeito do tema, é interessante 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*²⁶: 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)*²⁷: Caso no qual a Suprema Corte do Reino Unido determinou que os estudos de impacto 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 organização²⁸. 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.

²⁶ Vide: <https://climatecasechart.com/non-us-case/gloucester-resources-limited-v-minister-for-planning/>.

²⁷ 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>.

²⁸ 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>.



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.

- V -

DIREITO FUNDAMENTAL AO CLIMA ESTÁVEL

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado está previsto no artigo 225 da Constituição Federal. Trata-se de verdadeiro direito fundamental, uma vez que se cuida de 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 e jurisprudência são uníssonas sobre o tema:

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.**²⁹ [grifos nossos]

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

²⁹ FENSTERSEIFER, Tiago; SARLET, Ingo Wolfgang. Curso de Direito Ambiental. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 157.



jurisprudência deste Supremo Tribunal admite, em caráter excepcional, a declaração de inconstitucionalidade de medida provisória quando se comprove 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. [grifos nossos]³⁰

Ressalte-se que **o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado abrange o equilíbrio climático**. A Lei 6938/81 (política nacional do meio ambiente) conceitua meio ambiente como “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).

Por sua vez, os efeitos adversos da mudança do clima são descritos pela Lei Federal 12.187/2009 como as *mudanças no meio físico ou biota que tenham efeitos deletérios significativos sobre a composição, resiliência ou produtividade de ecossistemas naturais e manejados, sobre o funcionamento de sistemas socioeconômicos ou sobre a saúde e o bem-estar humanos*.

Logo, **podemos afirmar com segurança que o sistema climático é elemento essencial para a manutenção do equilíbrio do meio ambiente**, sendo intrinsecamente ligado ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. A definição legal de meio ambiente abrange as interações físicas, químicas e biológicas que sustentam a vida, o que inclui o clima como fator regulador dessas interações. A Lei nº 12.187/2009, ao tratar dos efeitos adversos da mudança do clima, evidencia que alterações significativas no sistema climático comprometem a resiliência dos ecossistemas, o funcionamento dos sistemas socioeconômicos e a saúde humana, demonstrando que o equilíbrio climático é condição indispensável para a preservação da vida e da qualidade ambiental.

³⁰ STF, ADI 4717, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, j. 05/04/2018, DJe 15/02/2019.



Assim, proteger o sistema climático é proteger o próprio meio ambiente, em sua acepção constitucional e legal.

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, das presentes e futuras gerações. Trata-se de entendimento já respaldado na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, como se depreende do acórdão proferido por ocasião do julgamento da ADPF 708:

[...] 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.**³¹ [grifos nossos]

No mesmo sentido, também a doutrina 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.**³² [grifos nossos]

Sem dúvida, a estabilidade climática é **pressuposto fático para a fruição de uma série de outros direitos fundamentais, como o 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 é possível apenas em condições climáticas adequadas – algo que lamentavelmente vem sendo evidenciado pelos cada vez mais frequentes eventos climáticos extremos. A íntima relação entre a dignidade da pessoa humana e a temática ora em discussão é inegável, como também já vêm destacando os Ministros do Supremo Tribunal Federal em diversas ocasiões. Nesse sentido, destacou o Ministro Cristiano Zanin:

³¹ STF, ADPF 708, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. 09/05/2023, DJe 10/05/2023.

³² Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-dez-14/direto-fundamental-clima-estavel-pec-2332019>.



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 (...).**³³ [grifos nossos]

A jurisprudência internacional também identifica o direito ao clima estável como um direito a ser tratado dentro da perspectiva dos Direitos Humanos e fundamentais. É o que se verifica, por exemplo, em casos como *Leghari vs. Paquistão*³⁴, *Lliuya vs. RWE AG*³⁵ e *Milieudéfensie et al. vs. Royal Dutch Shell plc*³⁶.

Mais recentemente, a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) publicou a **Opinião Consultiva (OC) 32/25**³⁷, consolidando e ampliando a proteção ambiental no Sistema Interamericano de Direitos Humanos e reconhecendo a vinculação entre aquecimento global e violação de direitos fundamentais. Destacamos a seguir trechos do artigo publicado pela pesquisadora Camilla Freitas Amaral, que bem resumiu os pontos mais importantes da decisão³⁸:

(...) a Corte reafirmou que a interpretação fornecida na Opinião deve ser considerada por todos os Estados-Membros da OEA, inclusive por aqueles que não reconheceram sua jurisdição contenciosa.

(...)

Antes de examinar os méritos, a Corte realizou o enquadramento fático e jurídico da emergência climática. Reconheceu o agravamento das condições ambientais globais, a intensificação de eventos extremos e seus efeitos desproporcionais sobre direitos humanos fundamentais. A fundamentação da OC abrangeu fontes vinculantes do Direito Internacional e instrumentos não vinculantes de *soft law*, com destaque para os relatórios científicos do IPCC.

(...)

³³ STF, ADPF 857, Relator: André Mendonça, Relator do acórdão: Flávio Dino, Tribunal Pleno, julgado em 20/03/2024, publicado em 11/06/2024.

³⁴ Disponível em: https://climate-laws.org/geographies/pakistan/litigation_cases/ashgar-leghari-v-federation-of-pakistan-lahore-high-court-green-bench-2015.

³⁵ Disponível em: https://climate-laws.org/geographies/germany/litigation_cases/luciano-lliuya-v-rwe.

³⁶ Disponível em: https://climate-laws.org/geographies/netherlands/litigation_cases/milieudéfensie-et-al-v-royal-dutch-shell-plc.

³⁷ acesso ao parecer em https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/pt_br/vid/1084981967

³⁸ O novo direito ao clima estável e a natureza como sujeito. A Opinião Consultiva 32/25 da Corte Interamericana de Direitos Humanos e a emergência climática

<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/o-novo-direito-ao-clima-estavel-e-a-natureza-como-sujeito>



A Corte reafirmou, na *OC-32/25*, a existência do direito ao meio ambiente saudável e, como novidade, detalhou os deveres estatais decorrentes desse direito no contexto da emergência climática. Entre eles, destacam-se: i. a mitigação das emissões de gases de efeito estufa; ii. a proteção da natureza e de seus componentes; e iii. o avanço em direção ao desenvolvimento sustentável.

(...)

No tocante ao direito a um clima saudável, a Corte, por maioria, o reconheceu como um desdobramento do direito ao meio ambiente saudável. Definiu-o como o direito a um sistema climático livre de interferências antropogênicas perigosas para os seres humanos e para a própria natureza.

O direito fundamental ao meio ambiente e ao clima estável corresponde, naturalmente, ao 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 se tratando de 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) 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).³⁹ [grifos nossos]

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.⁴⁰ [grifos nossos]

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 refletido no **Acordo de Paris (Decreto Federal nº 9.073/2017)**. **Por se tratar de tratado internacional que versa sobre Direitos Humanos, ele integra o ordenamento jurídico brasileiro como norma supralegal**, conforme também já reconhecido pelo 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.**⁴¹ [grifos nossos]

O ordenamento jurídico interno também impõe aos setores públicos e privados a adoção de medidas de mitigação e adaptação. Dentre as diretrizes da **Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC (Lei 12.187/2009)** destacamos: as ações de mitigação da mudança do clima em consonância com o desenvolvimento sustentável; as medidas de adaptação para reduzir os efeitos adversos da mudança do clima e a vulnerabilidade dos sistemas ambiental, social e econômico; e as

³⁹ STF, ADPF 708, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. 09/05/2023, DJe 10/05/2023.

⁴⁰ STF, ADPF 747, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, j. 14/12/2021, DJe 10/01/2022.

⁴¹ STF, ADPF 708, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. 09/05/2023, DJe 10/05/2023.



estratégias integradas de mitigação e adaptação à mudança do clima nos âmbitos local, regional e nacional. (PNMC, art. 5º)

Ainda no que diz respeito aos dispositivos constitucionais que fundamentam a presente demanda, importa destacar o artigo 170, inciso VI, do texto constitucional, nos termos do qual 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/92⁴². Segundo Wedy:

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.⁴³ [grifos nossos]

Na ordem constitucional vigente, não há espaço para que o desenvolvimento da atividade econômica ocorra em detrimento da preservação ambiental, sendo imprescindível o alinhamento de ambos os valores constitucionais. Cuida-se de matéria já reconhecida pelo E. Supremo Tribunal Federal, como se vê 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 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,

⁴² "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".

⁴³ Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-ago-17/ambiente-juridico-desenvolvimento-sustentavel-solidariedade-intergeracional#_ftn2>.



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. (...) ⁴⁴ [grifos nossos]

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 já reconheceu 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 não disponham acerca do prazo prescricional para a reparação de danos civis 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,

⁴⁴ STF, ADI 3540 - MC, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. 01/09/2005, DJ 03/02/2006.



ficando prejudicado o Recurso Extraordinário. Afirmação de tese segundo a qual é imprescritível a pretensão de reparação civil de dano ambiental.⁴⁵ [grifos nossos]

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, sendo responsável por antever e evitar uma série de danos ambientais decorrentes das atividades econômicas.

Todavia, **para que o licenciamento possa cumprir esse papel preventivo de forma efetiva, é preciso que todos os diversos fatores que têm o potencial de impactar o meio ambiente sejam adequadamente considerados**, como a literatura especializada já vem defendendo:

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.⁴⁶ [grifos nossos]

A demanda ora proposta busca, justamente, promover a compatibilização entre o direito ao meio ambiente e o exercício de atividades econômicas - o que só é possível com a inclusão da variável climática nos processos de licenciamento ambiental.

Diante do exposto, a omissão de qualquer ente federativo licenciador em exigir estudos de impacto climático nos licenciamentos ambientais sob sua responsabilidade implica ofensa grave e direta aos direitos fundamentais, ao texto constitucional, às normas supralegais e legais de tutela da estabilidade climática e do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

⁴⁵ STF, RE 654833, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 20/04/2020, DJ 24/06/2020.

⁴⁶ 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.



- VI -

DOS PRINCÍPIOS JURÍDICOS INCIDENTES E DO DEVER DE PROTEÇÃO ESTATAL

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.

Em primeiro lugar, o **princípio da prevenção** impõe 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:

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).⁴⁷ [grifos nossos]

Diante do atual cenário de emergência climática, não restam quaisquer dúvidas sobre os impactos que as atividades humanas causam sobre o sistema climático, de modo que é evidente que é preciso integrar estudos que reflitam as repercussões das atividades e empreendimentos ao clima nos processos de licenciamento ambiental.

Nesse sentido, 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:

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

⁴⁷ 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>>.



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.⁴⁸ [grifos nossos]

Ainda que perdurasse qualquer dúvida sobre as consequências concretas que as atividades e empreendimentos emissores de GEE geram para as mudanças climáticas, ainda assim incidiria o **princípio da precaução**, que 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. Assim, mesmo diante de eventual ausência de certeza científica - *o que, repise-se, não é o caso* -, incabível postergar ou negar a adoção de medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.

O princípio da precaução, ressalte-se, encontra-se previsto em diversos diplomas normativos internacionais assinados pelo Brasil: no **Princípio 15 da Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - RIO/92**⁴⁹, no preâmbulo da Convenção Internacional da Diversidade Biológica - CDB⁵⁰, e nos artigos 10 e 11 do Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança⁵¹.

Logo, **deixar de considerar e avaliar os impactos climáticos conhecidos de um empreendimento acarreta violação ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado**

⁴⁸ 9ª Vara Federal de Porto Alegre, ACP nº 5030786-95.2021.4.04.7100, Juíza Federal Clarides Rahmeier, j. 12/08/2022.

⁴⁹ "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".

⁵⁰ "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".

⁵¹ "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".



previsto pelo texto constitucional, especialmente aos deveres específicos do Poder Público previstos no parágrafo 1º do artigo 225, incisos I (“preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas”), IV (“exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade”) e VII (“proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade”).

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 determina 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 injustamente** e a desestimular práticas degradadoras do meio ambiente. Sobre o tema, Bechara 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.**⁵²
[grifos nossos]

Ora, **seguir ignorando as emissões de gases de efeito estufa e os impactos climáticos e ecossistêmicos de atividades e empreendimentos licenciados apenas faz com que a sociedade tenha que arcar com as externalidades negativas das atividades e empreendimentos, em dissonância com o princípio do poluidor-pagador.**

⁵² 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>>.



É fundamental, ainda, ter em conta o **princípio da responsabilidade intergeracional**, que preceitua que 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 *caput* do artigo 225 e na Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - RIO/92⁵³.

Por fim, não se pode ignorar, no atual cenário de emergência climática, que **negligenciar os impactos climáticos das atividades e empreendimentos consolida um cenário de clara proteção insuficiente - o que não é admissível em se tratando de um direito fundamental**, conforme bem sinalizam Sarlet e Fensterseifer:

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 garantia do núcleo essencial do direito fundamental ao meio ambiente, aspecto que será retomado mais adiante.⁵⁴ [grifos nossos]

Ante todo o exposto, o pedido formulado na presente demanda é absolutamente justificado e necessário para dar concretude à proteção conferida ao meio ambiente pela ordem principiológica do direito ambiental e constitucional vigente.

⁵³ "Princípio 3: O direito ao desenvolvimento deve ser exercido de tal forma que responda equitativamente às necessidades de desenvolvimento e ambientais das gerações presentes e futuras".

⁵⁴ Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-ago-14/direitos-fundamentais-proibicao-protECAo-insuficiente-meio-ambiente-equilibrado#sdfootnote1anc>>.



– VI –

**DAS DISPOSIÇÕES LEGAIS VIGENTES: OMISSÃO QUE OFENDE A LEGISLAÇÃO
FEDERAL, ESTADUAL E MUNICIPAL.**

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 licenciamento ambiental, importa também apontar os fatores legais que embasam esse pedido.

Em primeiro lugar, 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. A lei é 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, e é regulamentada pelo Decreto Federal nº 9.578/2018.

A PNMC prevê expressamente a avaliação de impactos sobre o microclima e o macroclima como instrumento da política climática, determinando, ainda, que as políticas públicas ambientais já existentes e instrumentos normativos já estabelecidos e aptos a contribuir com a proteção do sistema climático - como é o caso do licenciamento ambiental - devem ser articulados e compatibilizados com os objetivos da política climática. Veja-se:

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

Diante de tais previsões, é evidente que o licenciamento ambiental não pode ser aplicado de forma desvinculada da política climática. É preciso que haja integração entre ambas as políticas, com a avaliação dos impactos climáticos nos processos licenciatórios.

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. [grifos nossos]

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, afirmando os direitos ambientais como Direitos Humanos e estabelecendo 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 e, portanto, limitem a interferência das atividades humanas (antrópicas) no sistema climático.

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, tornando absolutamente ilegal a omissão do órgão ambiental em exigir a apresentação de um diagnóstico climático pelos pleiteantes de licenças ambientais. E tal entendimento também é corroborado pela legislação estadual e municipal.

O Estado do Rio de Janeiro possui sua **Política Estadual de Mudanças Climáticas - PEMC** em vigor, a saber, **Lei Estadual 5.690/2010**, tendo estabelecido princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos para prevenir e mitigar os efeitos e adaptar o Estado às mudanças climáticas, em benefício das gerações atuais e futuras, assim como facilitar a implantação de uma economia de baixo carbono no Estado. (Art. 1º).

A Política climática estadual tem como objetivo central atender à nova realidade imposta ao mundo na superação dos desafios trazidos pelas mudanças climáticas e à urgente necessidade de reduzir as vulnerabilidades do Estado do Rio de Janeiro para enfrentar os impactos decorrentes das mudanças climáticas já em curso e previstos para ocorrer nos próximos anos. (art. 1º, § 1º, introduzido pela lei 9072/2020).

Em seu art. 7º, X a PEMC definiu o licenciamento ambiental como um de seus instrumentos, estabelecendo a necessidade de condicionamento da emissão ou renovação de licenças de instalação ou operação para empreendimentos com significativa emissão de gases de efeito estufa às seguintes ações: elaboração do inventário de emissão de gases de efeito estufa do empreendimento, com base em metodologia a ser detalhada em regulamentação específica e apresentação de plano de mitigação de emissões e medidas de compensação, devendo, para tanto, os órgãos competentes estabelecerem os respectivos padrões.

Mais adiante, a PEMC estabeleceu que, após sua entrada em vigor, a emissão de licenças para a instalação de empreendimentos com significativa emissão de gases de efeito estufa pode ser condicionada à assunção da obrigação de neutralizar total ou parcialmente as respectivas emissões de gases de efeito estufa.

No âmbito do Município do Rio de Janeiro, cumpre destacar que a **Lei Municipal nº 7.315/2022** reconheceu formalmente o **estado de emergência climática global que ameaça a**



humanidade. Por meio desse diploma normativo, o Poder Executivo municipal assumiu o compromisso de adotar esforços ambiciosos e estruturantes voltados à promoção de uma transição para uma economia socioambientalmente sustentável e justa, com vistas à neutralização das emissões de carbono do Município até o ano de 2050.

Não bastasse a assunção deste importante compromisso, desde 2011 vigora na cidade do Rio de Janeiro a **política municipal de mudanças climáticas (Lei Municipal 5248/2011)**, que tem por objetivo estabelecer uma estratégia de redução das emissões antrópicas de gases de efeito estufa, bem como à implementação de uma política de adaptação aos efeitos das mudanças climáticas. Busca, ainda, promover ações efetivas destinadas à proteção do sistema climático, assegurando a compatibilização entre o desenvolvimento econômico e social e a tutela do meio ambiente e do próprio sistema climático, com vistas à promoção do desenvolvimento sustentável. (Art. 4º, I, II e III).

O art. 10 da Política Municipal sobre Mudança do Clima estabelece um conjunto de estratégias setoriais voltadas à redução das emissões de gases de efeito estufa, com destaque para ações nos setores de gerenciamento de resíduos, transportes, energia, pesquisa e desenvolvimento científico. Tratam-se de setores cujas atividades, em regra, estão condicionadas à prévia submissão ao processo de licenciamento ambiental para sua instalação e operação, o que evidencia a centralidade desse instrumento como mecanismo de avaliação, prevenção, redução, mitigação e compensação dos impactos adversos das atividades humanas sobre o clima.

Por fim, registre-se o disposto no art. 25 da sobredita lei, onde se estabelece que as licenças ambientais de empreendimentos com significativa emissão de GEE serão condicionadas à apresentação de um plano de mitigação de emissões e de medidas de compensação, na forma da legislação específica. A legislação específica, contudo, jamais foi editada, e os empreendimentos com emissões de GEE seguem obtendo licenças ambientais sem a consideração de seus impactos ao clima.

Diante do exposto, conclui-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 inconstitucional e ilegal.**



- VIII -

DOS PRECEDENTES RECONHECENDO O DEVER DE AVALIAÇÃO DE IMPACTOS CLIMATICOS NOS PROCESSOS DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL, SOB PENA DE NULIDADE DAS LICENÇAS CONCEDIDAS

O presente capítulo tem por objeto examinar a evolução do entendimento jurisprudencial pátrio acerca da necessária incorporação da variável climática no âmbito do licenciamento ambiental, destacando precedentes judiciais que condicionam a autorização, a instalação e a operação de empreendimentos potencialmente poluidores à prévia e adequada consideração de seus impactos sobre o clima.

O caso mais notório é o *AGAPAN e outros vs. IBAMA e outros (Construção da Usina Termelétrica Nova Seival)*⁵⁵, ação civil pública autuada sob o n. 5030786-95.2021.4.04.7100, distribuída em 05/2021 junto ao TRF. Dentre as irregularidades apontadas pelos autores, destacou-se a ausência de obrigatoriedade de avaliação dos impactos climáticos decorrentes das emissões de GEE do empreendimento no Termo de Referência que serviu de base para elaboração dos estudos ambientais. Com base no princípio da precaução e frente à emergência climática, os autores requereram a inclusão pelo IBAMA das diretrizes da Política Nacional de Mudanças Climáticas e da Política Gaúcha de Mudanças Climáticas nos Termos de Referência (TRs) que tratam de processos de licenciamento de Unidades Termelétricas no RS. O juízo deferiu parcialmente a medida liminar requerida, especialmente no que toca à (i) anulação da audiência virtual realizada, (ii) suspensão do processo de licenciamento ambiental e (iii) **inserção das diretrizes climáticas nos termos de referencia de Unidades Termoelétricas do RS**, considerando a necessidade de AAE para potenciais grandes poluidores.

Posteriormente foi proferida sentença. O juízo destacou a questão climática, ressaltando o reconhecimento pela Assembleia Geral da ONU do meio ambiente limpo, sadio e sustentável como um direito humano universal e diversos outros posicionamentos jurisdicionais com relação à emergência climática. Destacou as medidas previstas no Acordo de Paris, na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC), na PNMC e na PGM. Além disso, **considerou**

⁵⁵ https://litigancia.biobd.inf.puc-rio.br/visualizacao_caso/1059/0/



que o EIA/RIMA não previu medidas mitigatórias ou compensatórias para as emissões de GEE como previsto na Instrução Normativa do IBAMA, bem como não tratou de análise sobre os padrões de qualidade do ar. Ressaltou a incidência do princípio da prevenção, tendo em vista que há certeza jurídica do dano ambiental com a instalação e operação do empreendimento. Com relação à AAE, entendeu ser necessária a sua realização com base na Política Gaúcha de mudanças climáticas - PGMC, que é a norma mais benéfica e protetiva ao meio ambiente. Destacou o princípio da integridade do sistema climático. **Por fim, julgou procedentes os pedidos dos autores e concluiu que o licenciamento ambiental da UTE se encontrava em desacordo com as normas técnicas, regulamentares e legais concernentes ao caso e com os compromissos firmados em âmbito internacional pelo Brasil, pois ignorou as questões de saúde transgeracional e climática.**

Interposta apelação, e a despeito da desistência do empreendimento pelo empreendedor, o Tribunal confirmou a sentença na parte em que determinou ao IBAMA a inclusão nos Termos de Referência que tratam dos processos de licenciamento de Usinas Termelétricas no Rio Grande do Sul das diretrizes legais previstas na PNMC e na PGMC, incluindo a necessidade de realização de Avaliação Ambiental Estratégica nos empreendimentos com grande potencial poluidor pela queima de carvão mineral. Em sua argumentação, o Tribunal reconheceu a unidade global do sistema climático e destacou que "a emissão de gases com efeito estufa, em si mesma, decorrente de quaisquer processos físico-químicos empregados economicamente, é tema de inegável interesse público, coletivo e transindividual, como também objeto de normas jurídicas internas e internacionais, com força normativa".

§

Outro caso recente é o do *Ministério Público do Estado do Pará vs. Estado do Pará (Aterros sanitários e Avaliação de Impactos Climáticos no Pará)*, distribuído sob o número 0806269-10.2024.8.14.0133. Trata-se de Ação Civil Pública (ACP), com pedido de tutela antecipada, ajuizada pelo MPPA, em razão de omissão da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade no cumprimento do dever de exigir a avaliação dos impactos climáticos no licenciamento ambiental, com destaque às fontes emissoras de gases de efeito estufa (GEE) de CO₂ e metano.



O MPPA requereu, em sede liminar, que o estado do Pará seja obrigado a: (i) incluir nos Termos de Referência (TR) e demais peças técnicas que subsidiam a avaliação de viabilidade ambiental dos licenciamentos ambientais conduzidos pela SEMAS a obrigação de apresentação de estudos que comprovem a avaliação de impacto climático e ações de mitigação, para emissão ou renovação de licenças ambientais, em especial de aterros sanitários; (ii) normatizar o licenciamento ambiental de aterros sanitários incorporando avaliação de danos climáticos; (iii) a não conceder ou não renovar licenças ambientais para empreendimentos causadores de impactos climáticos sem a prévia e necessária avaliação desta modalidade de impacto ambiental e estabelecimento de medidas de mitigação. No mérito, requereu a concessão dos mesmos pedidos feitos em sede liminar e a indenização por danos morais coletivos sofridos pela sociedade de Marituba em razão da proteção deficiente perante os impactos climáticos decorrentes da instalação do CPTRM.

Em setembro de 2025 foi proferida decisão interlocutória que deferiu a tutela de urgência requerida, determinando ao estado do Pará, por intermédio da SEMAS: (i) a elaboração e publicação de TR que obrigatoriamente incluam a exigência de avaliação de impacto climático e plano de mitigação de GEE como condicionantes para o licenciamento ambiental de empreendimentos de relevante potencial poluidor, em especial os aterros sanitários, incluindo o CPTRM; (ii) apresentação de diagnóstico técnico da situação atual de todos os licenciamentos ambientais ativos para empreendimentos emissores de GEE sob sua jurisdição; (iii) que se abstenha de emitir ou renovar licenças ambientais de empreendimentos potencialmente emissores de GEE sem a devida avaliação prévia de impacto climático e sem a imposição de medidas mitigadoras concretas.

§

Outro caso importante e recente é o da ação civil pública movida pelo Ministério Público do Distrito Federal em face do Distrito Federal e do Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos (Ibram), distribuída sob o número 0715016-53.2025.8.07.0018. Mais uma vez, o argumento central é a ausência de regulamentação da avaliação de impactos climáticos no processo de licenciamento ambiental e consequente descumprimento dos princípios e diretrizes da política climática do Distrito Federal.



A medida liminar, deferida pelo juízo competente no dia 16.11.2025, determinou uma série de obrigações imediatas para assegurar a efetiva implementação da Política Distrital de Mudanças Climáticas e a integração da variável climática aos processos de licenciamento ambiental. O Ibram deverá exigir, de forma imediata, a elaboração de inventários de emissões diretas e indiretas de gases de efeito estufa (GEE) como documentação obrigatória nos processos de licenciamento ambiental de atividades potencialmente emissoras. Também deverá exigir medidas de mitigação, contenção ou compensação dessas emissões como condicionantes para novas licenças. Além disso, o órgão deve normatizar as exigências previstas nas Leis Distritais nº 5.113/2013, 4.136/2008 e 4.797/2012, incorporando as cautelas climáticas na rotina do licenciamento.

Já o Distrito Federal deverá regulamentar, no prazo de seis meses, as mesmas leis distritais relativas às mudanças climáticas, definindo critérios técnicos, padrões mínimos para inventários de GEE, requisitos de diagnóstico climático, medidas de mitigação e compensação, além de instrumentos de monitoramento, fiscalização, sanção e transparência. Essa regulamentação deverá integrar as normas do licenciamento ambiental e outras políticas setoriais do DF. Confira-se trecho da decisão mencionada:

(...) Como demonstra a inicial, a política distrital de mudanças climáticas, instituída há mais de uma década, vem tendo pouca ou nenhuma efetividade (assim como a política nacional – lamentavelmente), especialmente na previsão da inclusão da avaliação de impacto climático ao longo dos estudos de impacto ambiental, e como elemento integrante dos relatórios de impacto ambiental. A resistência do poder público em regulamentar a legislação sobre mudanças climáticas e observar cautelas mínimas relativas ao tema é deliberada, eis que afrontosa à recomendação veiculada pelo próprio Ministério Público, como denuncia o libelo. Em face do exposto, defiro o pedido de liminar, para cominar as seguintes obrigações:

1) Pelo IBRAM: a) De exigir a elaboração de inventário de emissões diretas e indiretas de GEE como elementos integrantes obrigatórios nos procedimentos de licenciamento ambiental para atividade potencialmente emissora de GEE. b) De exigir a execução das medidas de contenção, mitigação ou compensação dos aspectos relativos às emissões de GEE, como condicionantes obrigatórias para os licenciamentos ambientais. c) De normatizar as exigências das Leis Distritais 5.113/13, 4.136/08 e 4.797/12, para fins de inclusão das cautelas definidas na política distrital de mudanças climáticas nos procedimentos de licenciamento ambiental. d) Fixo o prazo de oito meses para a comprovação, nos autos, do cumprimento das obrigações acima, sob pena de multa no valor de R\$ 1.000,00 por dia de atraso, sem prejuízo da responsabilidade pessoal das autoridades omissas ou resistentes.



2) Pelo Distrito Federal: a) De regulamentar as Leis Distritais 5.113/13, 4.797/12 e 4.136/08, notadamente sobre os elementos integrantes dos inventários de GEE, requisitos para diagnóstico climático, medidas de mitigação e compensação, instrumentos de monitoramento, fiscalização e sanção de infrações, e mecanismos de transparência e participação pública. A regulamentação deverá integrar as normas para licenciamento ambiental e demais políticas setoriais do Distrito Federal. b) Fixo o prazo de seis meses para a comprovação, nos autos, do cumprimento da obrigação acima, sob pena de multa no valor de R\$ 1.000,00 por dia de atraso, sem prejuízo da responsabilidade pessoal das autoridades omissas ou resistentes.

§

A 9ª Vara Federal de Porto Alegre, no bojo da ação civil pública Nº 5050920-75.2023.4.04.7100/RS, determinou a suspensão das licenças da Usina Termelétrica Candiota III e da Mina de Carvão Mineral Candiota, ambas localizadas no município de Candiota (RS), em razão da **ausência de análise dos impactos climáticos no processo de licenciamento ambiental**. A decisão reconhece que os empreendimentos altamente emissores de gases de efeito estufa tiveram suas licenças concedidas e renovadas sem a devida consideração do componente climático, em afronta às normas nacionais e internacionais sobre mudança do clima.

A medida foi proferida no âmbito de Ação Civil Pública ajuizada por organizações da sociedade civil contra a União, IBAMA, ANEEL, Eletrobras CGT Eletrosul, Estado do Rio Grande do Sul, FEPAM e Companhia Riograndense de Mineração. A ação sustenta que, entre 2009 e 2023, a União, e entre 2010 e 2023, o Estado do Rio Grande do Sul, por ação ou omissão, **deixaram de cumprir as diretrizes, prazos e metas estabelecidos pela Política Nacional sobre Mudança do Clima, pelo Acordo de Paris e pela Política Gaúcha sobre Mudança do Clima**.

Segundo a inicial, houve falha na implementação de instrumentos essenciais da política climática, como a Avaliação Ambiental Estratégica, além da ausência de medidas efetivas para redução das emissões de GEE das usinas termelétricas a carvão, inclusive sem a adoção de um plano de Transição Energética Justa. Esse quadro teria resultado na **inefetividade das normas climáticas**, especialmente pela **negligência sistemática do impacto climático no licenciamento e na renovação de licenças ambientais de empreendimentos altamente emissores**, fundamento central acolhido pela decisão judicial.



O entendimento do juízo foi de que é necessário incluir a integração do componente climático ao licenciamento ambiental de Minas de carvão e de Usinas termelétricas que utilizam carvão mineral, por serem consideradas atividades potencialmente emissoras de gases de efeito estufa. Ibama e a Fepam foram condenados a suspender as licenças de Operação da Usina Candiota III e da Mina Candiota, respectivamente, devendo incluir condicionantes climáticas nas referidas licenças. Deverão, também, adotar outras providências e adequações até 31 de janeiro de 2026.

- IX -

DA NECESSIDADE DE ESTABELECIMENTO DE UM CONTEÚDO MÍNIMO DOS ESTUDOS DE DIAGNÓSTICO CLIMÁTICO PELO ÓRGÃO AMBIENTAL

Como se viu anteriormente, restaram devidamente estabelecidas:

- (i) A situação de emergência climática em que nos encontramos;
- (ii) A ausência de exigência detalhada e específica, seja por lei ou decreto, por parte do Município do Rio de Janeiro, para que os pleiteantes de licenças ambientais apresentem um diagnóstico climático, com a avaliação dos impactos climáticos das atividades e empreendimentos nos processos de licenciamento ambiental;
- (iii) A existência de um direito fundamental ao clima estável, decorrente do artigo 225 da Constituição Federal, que se constitui pressuposto para a fruição de uma série de outros direitos fundamentais;
- (iv) A existência de um correspondente dever de proteção por parte do Poder Público, que fica incumbido de prevenir e minimizar possíveis danos ambientais - inclusive climáticos -, em atenção aos princípios da precaução, da prevenção e do poluidor-pagador, vedada a proteção insuficiente;
- (v) A existência de vasta legislação ambiental vigente, em âmbito federal, estadual e municipal, que permite o reconhecimento da obrigação legal de proteção do sistema climático, inclusive por meio da avaliação de impactos, que é adotada como instrumento da política climática.



Partindo de tais premissas, resta claro que os impactos climáticos das atividades com emissões significativas de GEE, sujeitas a licenciamento ambiental, precisam ser devidamente avaliados pelo órgão ambiental, mediante a exigência de diagnóstico/relatório de emissões.

Mais do que isso, é **necessário 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, possibilitando 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.**

Nesse sentido, a disponibilização de **um Termo de Referência e uma Matriz de Impactos Climáticos** é relevante 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.

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.⁵⁶

De toda sorte, é fundamental 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.

Além disso, não há dúvida de 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**

⁵⁶ 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>>.



regional, atividades e empreendimentos podem provocar a perda ou alteração de serviços ecossistêmicos, afetando a resiliência dos sistemas naturais e humanos às mudanças do clima.

Nesse sentido, faz-se necessária a apresentação de um **inventário de emissões** que evidencie, de maneira completa e transparente, todos os lançamentos de GEE estimados para as fases de pré-operação e operação. É importante, 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, incluindo 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 materiais e bens adquiridos, transporte dos empregados, transporte de resíduos produzidos), emissões de viagens aéreas ou em frota terceirizada, entre outros.

Para além de estimar as emissões de GEE, é importante analisar como o empreendimento/atividade pode afetar, direta ou indiretamente, a resiliência e a capacidade adaptativa do ecossistema frente às mudanças do clima. É 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. Nesse sentido, é plenamente exigível 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.

Naturalmente, os dados e análises desse diagnóstico climático devem ser considerados em outros tópicos dos estudos ambientais, como na **avaliação de alternativas tecnológicas e locais** na análise de área de influência do empreendimento (área diretamente afetada - ADA, área de influência direta - AID, e área de influência indireta - AII); na análise integrada e no prognóstico ambiental.

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.

Certamente, não se trata de medida inviável ou 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 climáticos⁵⁷.

- X -

DA TUTELA DE URGÊNCIA DE NATUREZA ANTECIPADA E DA TUTELA DE EVIDÊNCIA

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 danos ambientais e climáticos de difícil ou impossível reparação.

A cumulação de tais tutelas, como se sabe, é absolutamente admissível pela doutrina e aplicável de maneira escorreita ao caso em discussão. Isso porque, o Código de Processo Civil, ao tratar

⁵⁷ Disponível em: <https://celepar7.pr.gov.br/sia/atosnormativos/form_cons_ato1.asp?Codigo=5148>.



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.

Revela-se exatamente o caso em tela. Sob o escólio doutrinário⁵⁸, 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.

Na hipótese versada, o *fumus boni juris* encontra-se fartamente exibido na fundamentação colacionada nesta peça substantiva, destacando-se o próprio reconhecimento do órgão ambiental municipal licenciador no sentido que não avalia, no curso dos processos de licenciamento ambiental, os impactos adversos dos empreendimentos sobre o sistema climático.

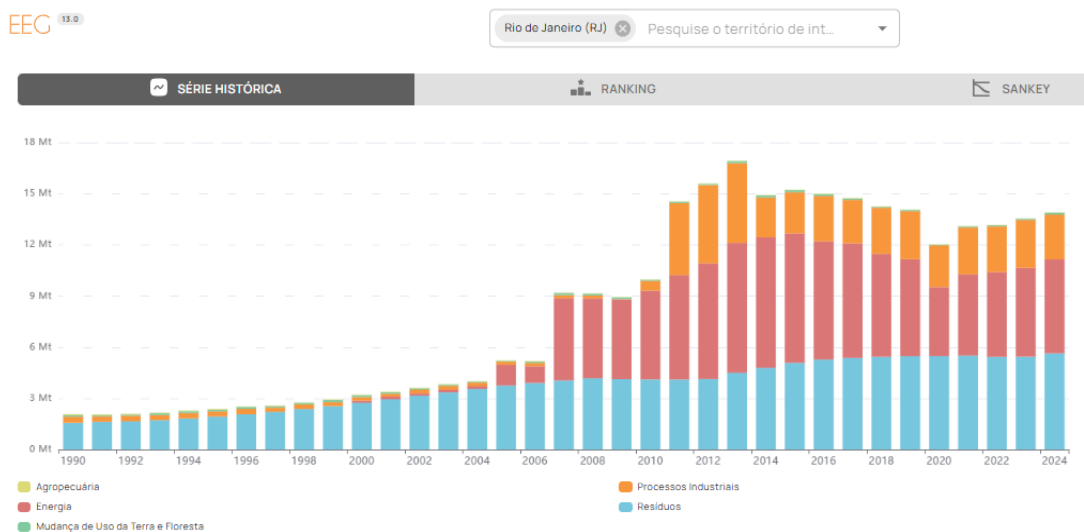
Ademais, os fatos relatados comprovam a inércia do Município, que, embora disponha de norma legislada sobre a matéria — notadamente o art. 25 da Lei 5.248/2011 —, têm se omitido quanto à regulamentação e exigência, nos processos de licenciamento ambiental, de inventários de emissões de gases de efeito estufa (GEE), diagnóstico climático e projetos de compensação e mitigação correspondentes.

A omissão ora evidenciada também afronta os dispositivos da legislação geral de licenciamento ambiental, já amplamente referidos nesta peça inaugural, os quais impõem ao órgão ambiental licenciador o dever de analisar os impactos adversos dos empreendimentos, inclusive aqueles que incidem sobre o equilíbrio do sistema climático.

⁵⁸ 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_CUMULA%C3%87%C3%83O_DE_TUTELAS_PROVISC3%93RIAS_DE_NATUREZAS_DIVERSAS_NA_MESMA_DEMANDA_A_NECESSIDADE_DE_UM_RITO_DE_COMPATIBILIDADE_NA_CUMULAC3%87%C3%83O_DE_TUTELAS_PROVISC3%93RIAS_EM_CAR3%81TER_ANTECEDENTE#:~:text=requisitos%2C%20a20tutela%20provis%C3%B3ria%20pode,do%20direito%2C%20na%20sua%20grande. Acesso em: 14/11/2025



Do mesmo modo, o *periculum in mora* se revela, para além de toda a realidade nacional descrita e vivenciada a cada instante no cenário pátrio, no âmbito municipal, na medida em que a cidade do Rio de Janeiro vem experimentando aumento de suas emissões de gases de efeito estufa desde o ano de 2020, conforme demonstram os dados da plataforma SEEG, inventário oficial de GEE do Estado do Rio de Janeiro. Confira-se:



Outro dado alarmante é a posição da cidade do Rio de Janeiro no ranking de óbitos em decorrência de desastres naturais, conforme o atlas digital de desastres no Brasil⁵⁹. No período compreendido entre 1991 e 2024 a cidade do Rio de Janeiro figura como a **5ª cidade da região sudeste** onde mais morreram pessoas em decorrências desses eventos, lembrando que com o aumento da temperatura média global esses eventos aumentam em intensidade e recorrência. O Estado do Rio de Janeiro, por sua vez, lidera o ranking nacional de óbitos por desastres naturais, totalizando 1.806 óbitos no mesmo período. Confira-se:

⁵⁹ <https://atlasdigital.mdr.gov.br>. Acesso em 02.02.2026. O Atlas tem por objetivo sistematizar informações sobre a ocorrência de desastres, bem como sobre os danos e prejuízos a eles associados. Foi originalmente desenvolvido por meio de cooperação técnica entre o Banco Mundial e a Universidade Federal de Santa Catarina, e a partir de 2022, a atualização da base de dados passou a ser da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil, no âmbito do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional.



Atlas Digital | Dashboard Atlas

Estado	Óbitos	Desalojados e Desabrigados	Feridos	Enfermos	Afetados	Dano Material	Prejuízo Total
RJ	1806	633941	11276	26173	938956	R\$ 18.365.891.439,87	R\$ 20.996.298.447,03
SP	786	421639	3362	181507	1491161	R\$ 10.537.031.663,66	R\$ 21.912.238.501,82
MG	571	941308	14499	59255	10675962	R\$ 17.270.755.737,55	R\$ 71.177.001.688,26
RS	339	1685320	13860	14330	8678435	R\$ 16.609.914.601,17	R\$ 90.769.618.911,82
SC	339	1279630	12727	9219	2518365	R\$ 15.935.171.805,99	R\$ 70.537.200.277,61
PE	293	546793	21873	41359	14772318	R\$ 7.848.001.848,35	R\$ 28.211.241.970,92
PA	260	729071	6417	140344	1869550	R\$ 5.151.055.132,06	R\$ 15.693.161.292,09
BA	206	623459	4707	211386	29600411	R\$ 7.024.373.871,99	R\$ 46.798.990.789,02
AM	163	1224290	27295	428835	3618234	R\$ 4.892.201.930,36	R\$ 7.880.373.389,91
ES	129	340510	1793	36527	2648046	R\$ 6.447.346.554,38	R\$ 19.260.240.657,05
PR	94	423473	2929	19400	1141653	R\$ 8.429.963.480,47	R\$ 28.180.688.468,14
AL	67	342924	2734	24878	5184393	R\$ 14.021.802.931,65	R\$ 9.737.985.299,25
MA	67	489419	3306	69128	1334957	R\$ 3.829.219.517,68	R\$ 8.439.339.272,03
CE	63	290486	2200	134787	15266442	R\$ 2.932.726.424,15	R\$ 33.748.912.371,18
MS	46	37290	819	15804	243187	R\$ 1.209.040.947,77	R\$ 14.491.266.275,85
PB	37	105582	2007	3819	11612855	R\$ 1.537.341.653,39	R\$ 52.722.355.187,08
PI	33	185867	733	20253	5081641	R\$ 1.377.193.644,11	R\$ 29.905.188.559,48
DF	24	122	13	24662	2124821	R\$ 2.656.233,17	R\$ 91.977.203,21

Atlas Digital | Dashboard Atlas - Dashboard

Estado	Óbitos	Desalojados e Desabrigados	Feridos	Enfermos	Afetados	Dano Material	Prejuízo Total
RJ	1806	633941	11276	26173	938956	R\$ 18.365.891.439,87	R\$ 20.996.298.447,03
Petrópolis	516	36372	951	350	38417	R\$ 2.216.683.025,55	R\$ 164.032.328,91
Nova Friburgo	432	9878	905	0	11315	R\$ 5.388.113.906,00	R\$ 140.184.302,04
Teresópolis	382	20307	877	4	21813	R\$ 2.498.022.348,82	R\$ 216.202.928,77
Angra dos Reis	100	48185	213	52	169164	R\$ 229.224.185,38	R\$ 109.289.466,55
Rio de Janeiro	91	13595	139	7	13850	R\$ 428.245.969,01	R\$ 116.992.591,44
Niterói	65	2838	8	0	2911	R\$ 25.786.655,59	R\$ 99.609.874,89
Sumidouro	30	1417	21	34	1502	R\$ 89.680.893,80	R\$ 27.227.228,23
São Gonçalo	24	12903	78	44	13049	R\$ 52.229.107,18	R\$ 185.967.107,78
Sapucaia	23	1651	1	0	1675	R\$ 10.632.789,13	R\$ 765.171.457,22
Duque de Caxias	18	17072	656	210	17956	R\$ 255.739.159,88	R\$ 1.032.071.931,62
Nova Iguaçu	14	34699	52	1	34768	R\$ 128.974.090,38	R\$ 184.213.427,84
Magé	8	2143	453	291	2895	R\$ 82.560.547,77	R\$ 209.052.327,78
Valença	8	498	4	49	559	R\$ 11.494.780,77	R\$ 406.767.783,02
Santo Antônio de Pádua	7	41211	173	1062	42453	R\$ 81.653.485,24	R\$ 116.096.021,13
Paraty	6	1785	20	1	1813	R\$ 83.142.179,04	R\$ 89.514.866,07
Bom Jesus do Itabapoana	5	12720	12	1008	43745	R\$ 46.967.532,81	R\$ 304.464.313,45
Barra do Pirai	4	13974	13	2	13993	R\$ 244.938.517,26	R\$ 231.563.873,14

A Região Sudeste é particularmente vulnerável nesse contexto, já que concentra o maior contingente populacional exposto a riscos climáticos. O Estado do Rio de Janeiro ocupa a terceira posição em termos de maior vulnerabilidade entre os estados da região, com 75 municípios classificados como suscetíveis a desastres naturais, segundo mapeamento realizado pelo governo



federal em abril de 2024 (<https://educacao.cemaden.gov.br/midioteca/notatecnica-no-1-2023-sadj-vi-sam-cc-pr/>).

Os dados disponibilizados no Painel Informativo VIGEDASASTRES, entre 2023 e 2025, mostram a gravidade dos impactos locais das mudanças climáticas, com eventos como chuvas intensas, enxurradas, alagamentos e inundações deixando mais de 72 mil pessoas desalojadas na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (https://lookerstudio.google.com/u/0/reporting/6251f5ac-9042-4196-8760-6eaac00d386d/page/p_vymrwhqqfd).

O Anuário Estadual de Mudanças Climáticas de 2025 reforça a urgência de um planejamento urbano efetivo à luz da realidade climática: entre 2000 e 2023, o Estado do Rio registrou 319 eventos de chuvas intensas, representando 21% do total de desastres, seguidos por movimentos de massa (16%), enxurradas (16%) e inundações (15%). Esses eventos impactaram diretamente mais de 8 milhões de pessoas, provocaram cerca de 1.775 óbitos, além de gerarem danos materiais totais estimados em R\$16 bilhões (<https://climaesociedade.org/publicacao/1oanuario-estadual-de-mudancas-climaticas/>).

Importante registrar também o documento “região metropolitana do Rio de Janeiro: Vulnerabilidades das megacidades brasileiras às mudanças climáticas” (vide doc. 12). O documento é um estudo técnico-científico coordenado pelo INPE, em parceria com UFRJ, UERJ, Fiocruz, IPP e outros órgãos, e tem por escopo a análise dos seguintes temas: impactos das mudanças climáticas na região metropolitana do Rio de Janeiro - RMRJ; vulnerabilidades físicas, ambientais e socioeconômicas; cenários de risco (elevação do nível do mar, chuvas extremas, ondas de calor) e mapeamentos territoriais de áreas críticas (LE CZ, manguezais, lagoas, drenagem urbana).

De acordo com o documento, a cidade do Rio de Janeiro enfrenta diversos riscos climáticos significativos, muitos deles agravados pela combinação entre fenômenos naturais e urbanização desordenada. Os principais riscos identificados incluem o aumento das temperaturas e a ocorrência de ondas de calor; chuvas intensas e inundações; elevação do nível do mar e erosão costeira — destacando-se, nesse ponto, a Baixada de Jacarepaguá e o litoral voltado para a Baía de Sepetiba como as áreas mais vulneráveis à redefinição da linha de costa.



Também se evidenciam impactos sobre o saneamento e a infraestrutura, como o risco de vazamentos nos aterros sanitários de Jardim Gramacho e Itaoca em cenários de maré alta; a possibilidade de intrusão salina em estuários e aquíferos; e efeitos sobre a saúde pública, incluindo o aumento de casos de leptospirose em situações de inundação e o incremento na formação de poluentes em razão das temperaturas mais elevadas.

Por fim, destaca-se a perda de biodiversidade. Manguezais e lagoas costeiras — especialmente no Complexo de Jacarepaguá — enfrentam riscos de degradação devido à intrusão de água marinha e à redução das áreas naturais de acomodação, agravadas pelo avanço da urbanização. A Mata Atlântica também se apresenta vulnerável, podendo sofrer processos de “savanização” e registrar a extinção de espécies endêmicas incapazes de se adaptar às mudanças climáticas.

À guisa de conclusão, o documento destaca a necessidade de incorporar as variáveis relacionadas às mudanças climáticas nos processos de planejamento urbano e de licenciamento ambiental. Essa recomendação decorre da análise de ecossistemas sensíveis, como os manguezais, em que o planejamento inadequado e a instalação de grandes empreendimentos podem comprometer a integridade ambiental e a capacidade de adaptação desses sistemas diante da elevação do nível do mar. Além disso, o texto recomenda que os processos de licenciamento considerem de forma explícita os aspectos relacionados à adaptação às mudanças climáticas.

Outro documento a ser destacado é a “Estratégia de Adaptação às Mudanças Climáticas da Cidade do Rio de Janeiro”, elaborado em parceria pelo Centro de Estudos Integrados sobre Meio Ambiente e Mudanças Climáticas (Centro Clima/COPPE/UFRJ) e Gerência de Mudanças Climáticas e Desenvolvimento Sustentável, da Secretaria Municipal de Meio Ambiente –SMAC. A missiva compreende um conjunto de iniciativas orientadas para reduzir a potencial exposição e a sensibilidade da Cidade do Rio de Janeiro frente aos perigos climáticos e fortalecer a capacidade institucional e de pessoas (doc. 11).

O estudo analisa os principais riscos e respectivas vulnerabilidades da cidade, que a tornam especialmente exposta aos efeitos do aquecimento global. Apontam-se como principais riscos



as inundações, que afetam fortemente a mobilidade urbana, saúde pública, habitação popular e infraestruturas críticas; escorregamentos de massa, que em virtude da constante ocupação irregular de encostas e chuvas intensa apresentam alto potencial de letalidade e desalojamento de famílias; ilhas de calor e ondas de calor, que aumentam a mortalidade por doenças cardiovasculares e sobrecarga do sistema de saúde; elevação do nível do mar, com impactos sobre mobilidade, vias e comprometimento da drenagem pluvial; e aumento de estiagem e secas, que aumentam os riscos associados a incêndios e disponibilidade hídrica.

Em síntese, o estudo conclui que, em termos estruturais, o Rio de Janeiro enfrenta uma combinação crítica de alta exposição física a múltiplos perigos climáticos; vulnerabilidade social elevada em grandes parcelas do território, e capacidade adaptativa desigual, tanto da população quanto das instituições. As mudanças climáticas intensificam problemas históricos de ocupação do solo, desigualdade urbana e fragilidade ambiental, ampliando a probabilidade de desastres, perdas humanas e danos econômicos.

Nesse contexto, mais uma vez o instrumento do licenciamento ambiental é trazido à lume pelos especialistas. O estudo em questão faz menções expressas ao licenciamento ambiental, tratando-o como instrumento estratégico de adaptação climática e gestão do risco. A abordagem é transversal, e em termos práticos, o documento atribui ao licenciamento um papel preventivo, integrador e corretivo frente às mudanças climáticas.

O estudo defende que a “lente climática” deve ser incorporada aos processos de planejamento e gestão, o que inclui explicitamente o licenciamento ambiental. A lógica é clara: empreendimentos e intervenções urbanas que ignoram riscos climáticos aumentam a vulnerabilidade futura da cidade.

No Eixo B, Linha de Ação 5, o estudo é explícito ao estabelecer a Iniciativa 5.4 – integrar projetos de proteção e recuperação ambiental ao licenciamento ambiental. O documento prevê, entre outras medidas: (i) a criação de um Sistema de Informação Geográfica (SIG) destinado a orientar e qualificar a tomada de decisão no âmbito do licenciamento ambiental; (ii) o estabelecimento de métodos capazes de assegurar um balanço ambiental positivo entre autorizações de supressão de



vegetação e as correspondentes medidas de reposição e compensação ambiental; e (iii) a incorporação sistemática dos impactos climáticos tanto na revisão de licenças ambientais já concedidas quanto, de forma ainda mais rigorosa, no licenciamento de empreendimentos e serviços localizados na zona costeira.

Essas orientações pressupõem um licenciamento urbanístico e ambiental tecnicamente qualificado, capaz de incorporar mapas de risco climático, dialogar com dados de suscetibilidade e vulnerabilidade territorial e, sobretudo, evitar a autorização de projetos em áreas inadequadas sob a ótica da adaptação climática. Dessa forma, o licenciamento se consolida como instrumento central de prevenção de riscos e de implementação das estratégias de adaptação às mudanças climáticas, ao orientar a ocupação do território de maneira compatível com a resiliência urbana e a redução de desastres.

Por fim, um aspecto relevante é o reconhecimento expresso da necessidade de revisão de licenças ambientais já concedidas sempre que novos dados climáticos indiquem a existência de riscos relevantes, especialmente em áreas costeiras, lagunares e de baixada. Essa diretriz reforça a compreensão do licenciamento ambiental como um processo dinâmico, que não se esgota no ato autorizativo inicial, mas deve permanecer compatível com o caráter progressivo, preventivo e adaptativo da gestão das mudanças climáticas.

À luz dos dados expostos, é incontestável que nos encontramos diante de um cenário emergencial que exige ações imediatas. **Não por acaso, a cidade do Rio de Janeiro, por meio da edição da Lei 7.315/2022, reconheceu o estado de emergência climática global como fator que ameaça a humanidade.** A postura do Município em não demandar dos empreendedores estudos e condicionantes climáticas (mitigação e adaptação) denota nitidamente o perigo em manter-se a situação face a inúmeros fatores constatados na cidade. O controle no licenciamento ambiental com estudos e medidas contribuiria substancialmente na amenização das externalidades negativas.

Assim, a inércia apontada 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.



Dessa maneira, requer-se 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 o Município do Rio de Janeiro:

- I) Regule, em prazo não superior a 120 dias, o art. 25 da Lei 5.248/2011, de maneira a condicionar as concessões e renovações de licenças ambientais de empreendimentos com significativa emissão de GEE a apresentação de um plano de mitigação de emissões e de medidas de compensação, devidamente precedidos de estudos climáticos, que assegurem: **(a)** a identificação e a mensuração dos impactos causados pela implementação, operação e desativação das atividades e empreendimentos, seja em razão da emissão de gases de efeito estufa, seja em razão do seu impacto nos serviços ecossistêmicos locais importantes para a regulação climática e adaptação; **(b)** a análise de alternativas locacionais e tecnológicas; e **(c)** a adoção de medidas de mitigação e compensação em todas as fases do empreendimento (instalação, operação e descomissionamento);
- II) Apresente relatório mensal das medidas que vem sendo adotadas para dar cumprimento ao provimento liminar requerido no item anterior;
- III) Ultrapassado o prazo de 120 dias sem que sobrevenha a regulamentação determinada pela Lei 5.248/2011, art. 25, que passe a exigir dos empreendimentos com significativa emissão de GEE, no bojo dos processos destinados a concessão ou renovação de licenças ambientais, a apresentação de um plano de mitigação de emissões e de medidas de compensação, devidamente precedidos de estudos climáticos, que assegurem: **(a)** a identificação e a mensuração dos impactos causados pela implementação, operação e desativação das atividades e empreendimentos, seja em razão da emissão de gases de efeito estufa, seja em razão do seu impacto nos serviços ecossistêmicos locais importantes para a regulação climática e adaptação; **(b)** a análise de alternativas locacionais e tecnológicas; e **(c)** a adoção de medidas de mitigação e



compensação em todas as fases do empreendimento (instalação, operação e descomissionamento);

- IV) 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.

– XI –

DOS PEDIDOS

Em vista dos elementos apresentados, o autor requer que:

- I) A presente Ação Civil Pública seja recebida, autuada e processada na forma e no rito preconizados por lei, com a citação do Município do Rio de Janeiro para que, querendo, se manifeste sobre os termos da presente ação no prazo legal;
- II) Sejam julgados procedentes os pedidos requeridos em sede de tutela antecipada, tornando-os definitivos;
- III) Seja o requerido condenado ao pagamento das custas e demais cominações legais;
- IV) O prequestionamento expresso das matérias constitucional, supralegal e legal acima indicadas;
- V) Seja publicado edital para dar conhecimento a terceiros interessados e à coletividade, considerando o caráter *erga omnes* da Ação Civil Pública;
- VI) Seja o Autor dispensado do adiantamento e do pagamento de custas, emolumentos, honorários periciais e outros encargos, nos termos do artigo 18, da Lei Federal nº 7.347/1985;
- VII) Diante da dificuldade de fazer prova de fato negativo, requer desde logo a inversão do ônus da prova, nos termos do art. 373, §1º, do Código de Processo Civil, da Lei Federal nº 8.079/1990, art. 6º, VIII, e 117; da Lei Federal nº 7.347/1985, art. 21; e da Súmula STJ 618, protestando, de todo modo, pela juntada dos documentos anexos.



Conquanto de valor inestimável, dá-se à causa, para os efeitos legais, o valor de 10.000,00 (dez mil reais).

VINICIUS LAMEIRA BERNARDO

Promotor de Justiça

Mat. 3475

JOSÉ ALEXANDRE MAXIMINO MOTA

Promotor de Justiça

Mat. 4870

GISELA PEQUENO G. CORRÊA

Promotora de Justiça

Mat. 4861

FERNANDA NICOLAU L. TERCOTTI

Promotora de Justiça

Mat. 3997