



**EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) JUÍZ(A) DE DIREITO FEDERAL DA 7ª  
VARA AMBIENTAL E AGRÁRIA DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DO AMAZONAS, DA  
1ª REGIÃO**

“The earth has a rising fever and it will not heal by itself.”<sup>1</sup>

**LABORATÓRIO DO OBSERVATÓRIO DO CLIMA**, associação privada sem fins lucrativos e sem finalidade econômica, de natureza ambiental, inscrita no CNPJ sob o nº 37.097.990/0001-38, com sede na Estrada Chico Mendes, nº 185, sala Hub, Bairro Sertãozinho, Município de Piracicaba-SP, CEP 13426-420, neste ato representada na forma de seu Estatuto (**Doc. 01**), vem à presença de Vossa Excelência, por meio de seus advogados (**Doc. 02**), com fundamento no artigo 225 da Constituição Federal, e artigos 1º, inciso I, e 5º, inciso II, da Lei nº 7.347/1985, propor a presente

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA**

contra o **MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE**, com endereço no Bloco B, Eixo Monumental, Brasília-DF, CEP 70068-900, e a **UNIÃO FEDERAL**, pessoa jurídica de direito público interno, devendo os dois ser citados por meio da **Advocacia Geral da União**, nos termos da Lei Federal nº 9.028/1995, com endereço no Setor de Autarquias Sul, Quadra 3, Lote 5/6, Ed. Multi Brasil Corporate, Brasília/DF, CEP 70.070-030, para que apresentem uma atualização do **PLANO NACIONAL SOBRE MUDANÇA DO CLIMA**, de forma a garantir a urgente e necessária redução das emissões brasileiras de gases de efeito estufa, considerando todos os setores de nossa economia, tudo em conformidade e estrito cumprimento da **Lei Federal nº 12.187/2009 (PNMC) e seu regulamento, o Decreto nº 9.578/2018, e o**

---

<sup>1</sup> Trecho do discurso de recebimento do Prêmio Nobel da Paz de Al Gore em 2007. Prêmio este dividido entre o ex-vice-presidente e ambientalista norte americano e o Painel Intergovernamental Sobre Mudança Do Clima – IPCC, da ONU. Disponível em: <https://www.un.org/en/about-us/nobel-peace-prize/ipcc-al-gore-2007>



**Decreto nº 9.073/2017 (ACORDO DE PARIS)**, levando em especial consideração a urgência imposta pelo mais recente relatório sobre a mudança climática divulgado pelo **IPCC (Painel Intergovernamental Sobre Mudança Do Clima)**, o chamado AR6, de forma coerente com cenário que admita aumento de temperatura média global de, no máximo, 1,5°C neste século, considerando os níveis pré-industriais.

## **I) BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO.**

As mudanças do clima no planeta causadas por ação humana ao longo dos últimos séculos representam uma das maiores emergências já enfrentadas pela humanidade. As consequências são nefastas e já se fazem sentir no aumento da frequência e da intensidade de eventos climáticos extremos como incêndios florestais, derretimento de geleiras e mantos de gelo polares, aumento do nível dos mares, descontrole dos regimes de chuvas, secas e geadas sem precedentes, e uma série de outros que vêm sendo registrados nos quatro cantos do planeta.

Essas alterações afetam o gozo de diversos direitos como o direito ao meio ambiente e também à vida; à dignidade, à saúde, à alimentação e à moradia.

Nesse contexto, o ACORDO DE PARIS é um verdadeiro marco na luta comum da humanidade em prol do controle do clima no planeta, cujo equilíbrio depende sobretudo da redução conjunta das emissões de gases de efeito estufa (GEE) por cada país aderente ao acordo internacional.

O Brasil é um país participante do ACORDO DE PARIS e, como tal, assumiu uma série de deveres relacionados à mitigação das mudanças climáticas em território nacional, tendo promulgado e assim incorporado o tratado do clima ao nosso ordenamento como lei ordinária por meio do Decreto nº 9.073/2017. Antes mesmo do ACORDO DE PARIS, porém, o Brasil já tinha obrigações climáticas domésticas, fixadas na POLÍTICA NACIONAL SOBRE MUDANÇA DO CLIMA (Lei Federal nº 12.187/2009 e seu regulamento).

Esse quadro legal, como será demonstrado, impõe ao Poder Público federal o dever de:

- Tomar as medidas necessárias para prever, evitar e minimizar as causas identificadas da mudança climática com origem no território nacional;
- Reduzir as emissões antrópicas de gases de efeito estufa em relação às suas diferentes fontes;
- Tornar efetivos os instrumentos da POLÍTICA NACIONAL SOBRE MUDANÇA DO CLIMA;
- Apresentar sucessivas fases do **PLANO NACIONAL SOBRE MUDANÇA DO CLIMA**; e
- Envidar esforços para a máxima ambição possível na redução de gases de efeito estufa.

## 1. O PLANO NACIONAL SOBRE MUDANÇA DO CLIMA.

A Lei Federal nº 12.187/2009 institui a POLÍTICA NACIONAL SOBRE MUDANÇA DO CLIMA (PNMC). Também formaliza compromissos voluntariamente assumidos pelo Brasil naquele mesmo ano, junto à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, de redução de suas emissões de gases de efeito estufa.

A Lei estabelece como objetivos da PMNC, entre outros: a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a proteção do sistema climático; a redução das emissões antrópicas de gases de efeito estufa em suas diferentes fontes; o fortalecimento das remoções antrópicas por sumidouros de gases de efeito estufa no território nacional; a preservação, a conservação e a recuperação dos recursos ambientais; e a consolidação e expansão das áreas legalmente protegidas, assim como o incentivo aos reflorestamentos e à recomposição da cobertura vegetal em áreas degradadas (art. 4º da Lei nº 12.187/2009).

Para viabilizar o alcance desses objetivos, a Lei da PNMC estabelece diretrizes como a observância dos compromissos assumidos pelo Brasil na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e nos demais documentos sobre mudança do clima dos quais vier a ser signatário, o fomento a práticas que levem à efetiva redução das emissões de

GEE e o estímulo à adoção de atividades e tecnologias de baixa emissão, além de padrões sustentáveis de produção e consumo, entre várias outras (art. 5º da Lei nº 12.187/2009).

De acordo com a Lei da PNMC, cabe ao Poder Executivo - especialmente ao Ministério do Meio Ambiente (MMA) – estabelecer, por meio de decreto, os planos setoriais de mitigação e adaptação à mudança do clima para o fim de consolidar uma economia de baixo consumo de carbono. Os planos setoriais devem visar ao atingimento de metas gradativas de redução de emissões antrópicas quantificáveis e verificáveis, considerando diversos setores, como geração e distribuição de energia elétrica, transporte público urbano, indústria, serviços de saúde e agropecuária, considerando as especificidades de cada um deles.

O principal instrumento para a execução da PNMC é o **PLANO NACIONAL SOBRE MUDANÇA DO CLIMA**. Conforme dispõe o artigo 3º do Decreto nº 9.578/2018, o **PLANO NACIONAL SOBRE MUDANÇA DO CLIMA** compreende os planos de ação para a prevenção e o controle do desmatamento nos biomas e os planos setoriais de mitigação e de adaptação às mudanças climáticas, previstos na Lei nº 12.187/2009.

Uma análise sistêmica da legislação brasileira sobre a mudança do clima permite concluir que o Plano Nacional de Mudança do Clima é peça fundamental no desafio assumido pelo país de reduzir as emissões de GEE. Compreende o enorme problema do desmatamento dos biomas e a emissão de GEE em todos os setores de nossa economia.

Em 2008, anteriormente à lei da PMNC, o Brasil apresentou seu Plano Nacional de Mudança do Clima, mas, como se verá, esse plano se encontra absolutamente desatualizado em relação à urgência e emergência atuais da crise climática no planeta, tal como informada pelo mais recente relatório do IPCC, o chamado AR6.

## 2. O ACORDO DE PARIS.

O ACORDO DE PARIS é um tratado internacional juridicamente vinculante sobre mudanças climáticas, adotado por 196 países na 21ª Conferência do Clima (COP-21) realizada em dezembro de 2015. O Brasil aderiu ao ACORDO DE PARIS que hoje está incorporado ao nosso ordenamento por meio do Decreto nº 9.073/2017.

A partir do ACORDO DE PARIS, os países aderentes comprometeram-se a atuar no sentido de coletivamente reduzirem suas emissões de GEE, limitando o aumento da temperatura global e evitando as terríveis, e já fartamente documentadas, consequências do fenômeno sobre a vida no planeta.

O instrumento entrou em vigor em 04 de novembro de 2016, e em seu artigo segundo estabelece os seguintes objetivos<sup>2</sup>:

- Manter o aumento da temperatura média global bem abaixo de 2°C em relação aos níveis pré-industriais, e envidar esforços para limitar esse aumento a 1,5°C em relação aos níveis pré-industriais, reconhecendo que assim se reduziriam significativamente os riscos e os impactos da mudança do clima;
- Aumentar a capacidade de adaptação aos impactos negativos da mudança do clima e promover a resiliência à mudança climática e um desenvolvimento de baixa emissão de GEE, de forma a não ameaçar a produção de alimentos; e,
- Tornar os fluxos financeiros compatíveis com uma trajetória rumo a um desenvolvimento de baixa emissão de GEE e resiliente à mudança do clima.

Seu objetivo mais concreto, portanto, é limitar o aquecimento global a menos de 2°C, de preferência a 1,5°C, em comparação com os níveis pré-industriais.

O ACORDO DE PARIS é um marco no processo multilateral de mudança climática porque, pela primeira vez, um acordo vinculante reuniu um conjunto significativo de nações em torno de uma causa comum para conjuntamente empreenderem esforços ambiciosos no sentido de combater a emergência climática e se adaptar a seus efeitos. Para a entrada em vigor do acordo, 55 países que representam 55% das emissões de GEE<sup>3</sup> precisavam ratificá-lo. Isso aconteceu em 04 de novembro de 2016.

---

<sup>2</sup> Disponível na íntegra, em português, em: <https://www.undp.org/content/dam/brazil/docs/ODS/undp-br-ods-ParisAgreement.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2021.

<sup>3</sup> Os principais GEE são CO<sub>2</sub> (gás carbônico), CH<sub>4</sub> (metano) e N<sub>2</sub>O (óxido nitroso). Fonte: relatório AR6 do IPCC, que afirma que as concentrações atuais de CO<sub>2</sub> (gás carbônico), CH<sub>4</sub> (metano) e N<sub>2</sub>O (óxido nitroso), os três principais gases de efeito estufa em mistura na atmosfera, são as maiores em 800 mil anos, e as concentrações atuais de CO<sub>2</sub> não são vistas desde 2 milhões de anos atrás pelo menos.

O ACORDO DE PARIS trouxe uma mudança importantíssima no processo de implementação da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima<sup>4</sup>. A partir desse Acordo, todos os países, tanto os desenvolvidos como os em desenvolvimento, passaram a se comprometer individualmente e formalmente com a concretização de seus esforços no sentido de mitigar as causas e efeitos da emergência climática, por meio de um instrumento chamado CONTRIBUIÇÃO NACIONALMENTE DETERMINADA (*NATIONALLY DETERMINED CONTRIBUTION* – “NDC”)<sup>5</sup>.

Verdadeiro coração do ACORDO DE PARIS, as NDCs são as metas e objetivos que cada Estado-parte declara ao grupo de países signatários para que, globalmente e conjuntamente, efetivem o controle do clima no planeta. Cada nação deve comunicar e realizar esforços ambiciosos no sentido de mitigar as emissões de GEE em seus territórios (artigo 3), e preparar e declarar, a cada cinco anos (artigo 4, item 9), atualizações de suas NDCs que representem uma progressão em relação à atualização anterior, e reflitam sua máxima ambição possível (artigo 4, item 3).

Portanto, é através da formulação e apresentação formal de sua NDC que cada país aderente ao ACORDO DE PARIS comunica seu plano de metas de redução de emissões de GEE e se compromete a implementá-lo.

Além disso, a implementação do ACORDO DE PARIS requer medidas de transformação e adaptação econômica e social dos Estados-partes à luz da melhor ciência disponível a cada ciclo de 5 anos (artigo 4, item 9). Ao término de cada ciclo de 5 anos, cada

---

<sup>4</sup> A Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC) tem o objetivo de estabelecer a base para a cooperação internacional sobre as questões técnicas e políticas relacionadas ao aquecimento global. Em 1992, a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima foi assinada e ratificada por mais de 175 países, Brasil incluso, com o objetivo de estabilizar a emissão de gases de efeito estufa, assim, prevenindo uma interferência humana perigosa para o clima de nosso planeta. Em seu texto, a Convenção reconhece as mudanças climáticas globais como uma questão que requer o esforço de todos os países a fim de tratá-la de forma efetiva. Ainda no âmbito da Convenção, a comunidade internacional: reconheceu as mudanças climáticas como um problema ambiental real e global; reconheceu o papel das atividades humanas nas mudanças climáticas e a necessidade de cooperação internacional no assunto; estabeleceu como objetivo final a estabilização dos gases de efeito estufa em um nível no qual a atividade humana não interfira seriamente com o sistema climático, ou no qual as mudanças no clima ocorram lentamente de modo a permitir a adaptação dos ecossistemas, além de assegurar que a produção de alimentos e que o desenvolvimento econômico sigam de uma maneira sustentável. Fonte: <https://ipam.org.br/entenda/qual-e-o-objetivo-da-convencao-quadro-das-nacoes-unidas-sobre-mudanca-do-clima-unfccc/>. Acesso em: 21 out. 2021.

<sup>5</sup> INSTITUTO TALANOVA, 2020, p. 39. Disponível em: [https://c5509108-4fe8-4859-ab1f-1bd83e6e46a3.filesusr.com/ugd/098c59\\_9fd52f0a4faf4b19b209df53bb560129.pdf](https://c5509108-4fe8-4859-ab1f-1bd83e6e46a3.filesusr.com/ugd/098c59_9fd52f0a4faf4b19b209df53bb560129.pdf). Acesso em: 05 set. 2021.

país deve atualizar sua NDC para torná-la sempre mais ambiciosa. O Acordo impede o retrocesso nas metas apresentadas anteriormente. É o que dispõe o artigo 4, item 3, do ACORDO DE PARIS:

A contribuição nacionalmente determinada sucessiva de cada Parte representará uma progressão em relação à contribuição nacionalmente determinada então vigente e refletirá sua maior ambição possível, tendo em conta suas responsabilidades comuns, porém diferenciadas e respectivas capacidades, à luz das diferentes circunstâncias nacionais. (destaques nossos)

Por razões muito claras, a NDC se comunica com a POLÍTICA NACIONAL SOBRE MUDANÇA DO CLIMA (art. 6º, inciso IV, da Lei nº 12.187/2009) e, por decorrência, com seu principal instrumento, o PLANO NACIONAL SOBRE MUDANÇA DO CLIMA (art. 6º, inciso I, da mesma lei).

### 3. O Brasil no ACORDO DE PARIS.

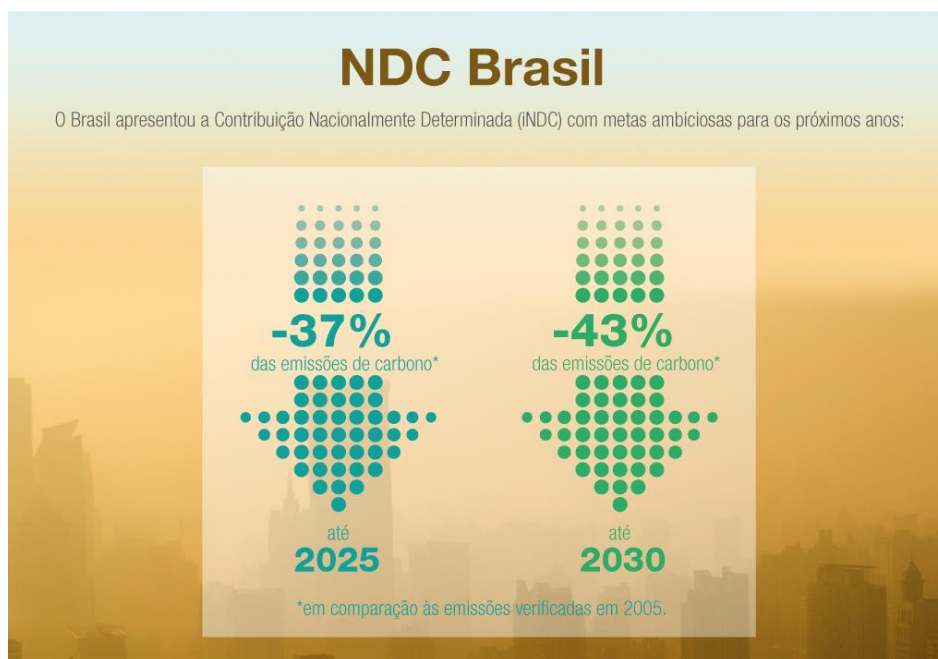
Em 2015, ano da celebração do histórico compromisso, o Brasil apresentou seu documento com a meta nacional de redução de GEE. Em outras palavras, naquele ano o país formalizou sua primeira Contribuição Nacionalmente Determinada Pretendida – INDC<sup>6</sup>, tornada NDC no ato de ratificação do acordo, em 12 de setembro de 2016. A declaração brasileira:

- Fixou o compromisso do Brasil em reduzir suas emissões líquidas de gases de efeito estufa em 37% até 2025, em relação ao ano-base 2005; e
- Adotou o compromisso indicativo subsequente do Brasil de reduzir suas emissões líquidas de gases de efeito estufa em 43% até 2030, em relação ao ano-base 2005.

---

<sup>6</sup> Disponível na íntegra, em português, em: [http://www.itamaraty.gov.br/images/ed\\_desenvsust/BRASIL-INDC-portugues.pdf](http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_desenvsust/BRASIL-INDC-portugues.pdf). Acesso em: 24 out. 2021.





**Figura 01. Compromissos assumidos pelo Brasil na NDC de 2015**

Além disso, a NDC de 2015 trazia os números equivalentes às emissões líquidas de GEE que serviriam de base e referência para o cálculo de seus compromissos de redução de emissões nas porcentagens expressas na Figura 01, fixando como ano-base 2005 e uma quantidade-base de emissão de 2,1 bilhões de toneladas de dióxido de carbono equivalente (CO<sub>2</sub>e)<sup>7</sup>.

Em 09 de dezembro de 2020, o governo brasileiro atualizou a NDC nacional junto à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima<sup>8</sup>. A NDC brasileira atualizada representa um retrocesso em relação à original, o que viola o coração e o espírito do ACORDO DE PARIS. Embora ratifique a meta de 43% para 2030 e de 37% para 2025, aumenta injustificadamente a base de incidência desses percentuais com relação à NDC 2015.

Em seu anexo, consigna que: “*Para fins de referência, o nível de emissões de gases de efeito estufa para o ano-base está registrado no inventário atual de acordo com a Terceira Comunicação Nacional*

<sup>7</sup> Na página 2 do Anexo da NDC: [http://www.itamaraty.gov.br/images/ed\\_desenvsust/BRASIL-iNDC-portugues.pdf](http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_desenvsust/BRASIL-iNDC-portugues.pdf): “Esta contribuição é consistente com níveis de emissão de 1,3GtCO<sub>2</sub>e (GWP-100; IPCC AR5) em 2025 e 1,2GtCO<sub>2</sub>e (GWP-100; IPCC AR5) em 2030, correspondendo, respectivamente, a reduções de 37% e 43%, com base no nível de emissões em 2005 de 2,1 GtCO<sub>2</sub>e (GWP-100; IPCC AR5).” Acesso em: 24 out. 2021.

<sup>8</sup> Ver a versão atualizada em dezembro de 2020 em: <https://www4.unfccc.int/sites/NDCStaging/Pages/Party.aspx?party=BRA>. O documento 03 traz versão em português com tradução juramentada. Acesso em: 05 set. 2021.



*do Brasil à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, apresentada em 20 de abril de 2016.”*

Portanto, para o governo brasileiro passou a valer o Terceiro Inventário Nacional e, com isso, passaram a ser computadas emissões de 2,8 bilhões de toneladas no ano-base de 2005. Aplicando-se 37% e 43% sobre esse total, o Brasil passou a admitir emissões em 2025 e 2030, respectivamente, de 1,76 bilhão e 1,6 bilhão de toneladas.

Assim, a NDC de 2020 permitirá ao país chegar ao ano de 2030 emitindo 400 milhões de toneladas de CO<sub>2</sub>e a mais que o proposto em 2015. Tal redução da ambição climática do Brasil é um inegável retrocesso do país em relação à sua NDC original, o que viola frontalmente o ACORDO DE PARIS e o espírito da POLÍTICA NACIONAL SOBRE MUDANÇA DO CLIMA e do **PLANO NACIONAL SOBRE MUDANÇA DO CLIMA**. Esta manobra do governo brasileiro vem sendo chamada de “pedalada climática”, e motivou o ajuizamento da Ação Popular nº 5008035-37.2021.4.03.6100, atualmente em trâmite na 14ª Vara Cível Federal de São Paulo, por um grupo de jovens lideranças climáticas brasileiras.

Além dos compromissos formais, a NDC de 2015<sup>10</sup> compreendia um conjunto de informações adicionais, entre elas a de que o país pretendia “*fortalecer políticas e medidas com vistas a alcançar, na Amazônia brasileira, o desmatamento ilegal zero até 2030 e a compensação das emissões de gases de efeito de estufa provenientes da supressão legal da vegetação até 2030*” e “*restaurar e reflorestar 12 milhões de hectares de florestas até 2030, para múltiplos usos*”. Mas essa parte da NDC de 2015, importante diretriz para o planejamento da implementação de medidas para efetivar o cumprimento dos compromissos assumidos pelo Brasil, deixou de constar da NDC de 2020, o que também significa um retrocesso.

---

<sup>9</sup> Exemplo é a Nota Técnica da rede Observatório do Clima, que congrega 71 das mais representativas organizações de defesa do meio ambiente no país: <https://www.oc.eco.br/wp-content/uploads/2020/12/ANA%CC%81LISE-NDC-1012FINAL.pdf>. Ver também: <https://climainfo.org.br/2020/12/11/pedalada-climatica-exclui-brasil-de-cupula-de-aniversario-do-acordo-de-paris/>. Acesso em: 23 ago. 2021.

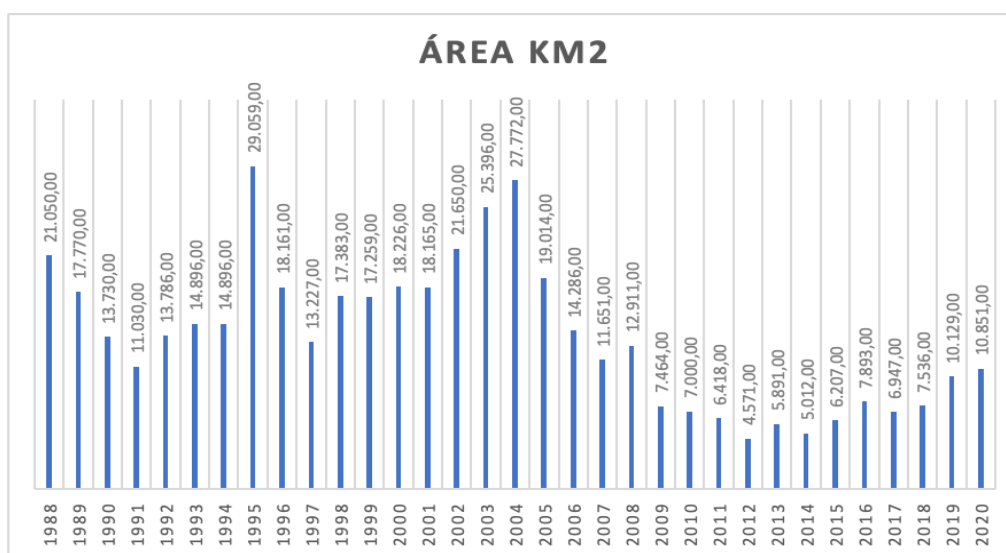
<sup>10</sup> Ver: [http://www.itamaraty.gov.br/images/ed\\_desenvsust/BRASIL-iNDC-portugues.pdf](http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_desenvsust/BRASIL-iNDC-portugues.pdf). Acesso em: 23 ago. 2021.

#### 4. As emissões brasileiras de GEE.

O Brasil é o sexto maior emissor de GEE do mundo, respondendo por 3,2% do total. Se os 28 países da União Europeia não forem computados em bloco, nosso país passa a ser o quinto maior emissor. As emissões *per capita* do Brasil são maiores que a média mundial. Em 2019, a média de emissões de CO<sub>2</sub> por brasileiro foi de 10,4 toneladas brutas, enquanto a média mundial é 7,1. A chamada intensidade de carbono da economia cresceu 3% entre 2018 e 2019. O Brasil tem piorado em termos de geração de gases de efeito estufa, sem que isso corresponda a crescimento econômico<sup>11</sup>.

As mudanças no uso da terra – que incluem o desmatamento da Amazônia e de outros biomas – são os principais vetores de emissão de GEE no país, respondendo por 44% do total de emissões brutas em 2019. Esse percentual tende a aumentar com a continuidade do desmatamento na Amazônia<sup>12</sup>. As emissões diretamente relacionadas à agropecuária representam 28%. Somadas, as emissões ligadas, direta ou indiretamente, à atividade rural e à agropecuária perfazem um total de 72% das emissões brasileiras de GEE.

**Figura 02. Desmatamento na Amazônia no período 1988-2020**



<sup>11</sup> Página 8 do Relatório ANÁLISE DAS EMISSÕES BRASILEIRAS DE GASES DE EFEITO ESTUFA E SUAS IMPLICAÇÕES PARA AS METAS DE CLIMA DO BRASIL. 1970-2019. Ver o relatório completo em:

[https://seegbr.s3.amazonaws.com/Documentos%20Analiticos/SEEG\\_8/SEEG8\\_DOC\\_ANALITICO\\_SI\\_NTESE\\_1990-2019.pdf](https://seegbr.s3.amazonaws.com/Documentos%20Analiticos/SEEG_8/SEEG8_DOC_ANALITICO_SI_NTESE_1990-2019.pdf). Acesso em: 05 set. 2021.

<sup>12</sup> Ver: <http://www.obt.inpe.br/OBT/assuntos/programas/amazonia/prodes>. Acesso em: 24 out. 2021.



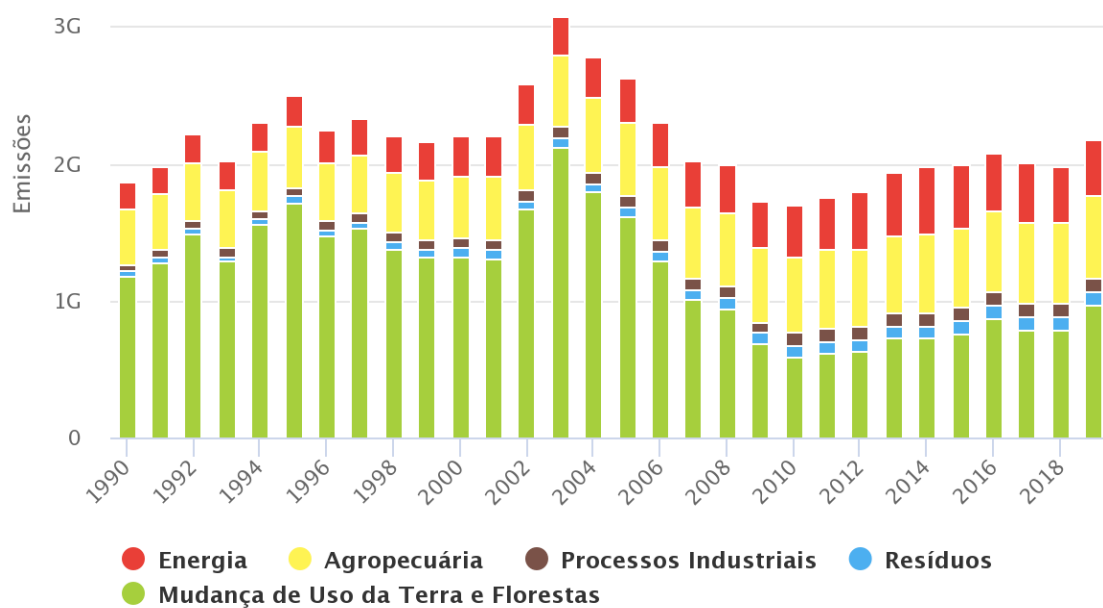
Fonte: Sistema Prodes do Inpe. Disponível em:

<http://www.obt.inpe.br/OBT/assuntos/programas/amazonia/prodes>.

Observação: O Prodes utiliza o período 01 de agosto a 31 de julho de cada ano.

Não obstante a relevância do desmatamento e da agropecuária nas emissões brasileiras, é importante apresentar um panorama completo das responsabilidades de cada setor, porque uma Política Nacional sobre Mudanças do Clima consistente deve considerar a totalidade dos vetores de nossas emissões de GEE. A Figura 03 traz dados atualizados nesse sentido.

**Figura 03. Emissões brasileiras de GEE por setor**



Fonte: [https://plataforma.seeg.eco.br/total\\_emission#](https://plataforma.seeg.eco.br/total_emission#). Acesso em: 25 ago. 2021.

As emissões de GEE decorrentes do setor de geração de energia responderam por 19% do total de emissões do Brasil em 2019, enquanto o setor de processos industriais respondeu por 5% e o de resíduos 4%<sup>13</sup>.

Mais de uma década depois da edição da Lei da PNMC, o país não consegue evoluir no alcance de suas metas e, no atual governo, apenas retrocede, como será exposto na Seção II (Resumo dos Fatos).

## 5. A urgência imposta pelo mais recente relatório do IPCC.

O IPCC (*Intergovernmental Panel on Climate Change*) é um comitê intergovernamental que atualmente conta com 195 países-membros. Criado em 1988 pela Organização Meteorológica Mundial (WMO) e pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (Pnuma), ambos da Organização das Nações Unidas (ONU), destina-se a expor cenários e análises científicas sobre o aquecimento global e seus impactos à vida no planeta. A missão do IPCC é avaliar as pesquisas, interpretá-las e reunir todas as informações relevantes, tanto técnicas quanto socioeconômicas, em relatórios abrangentes, de fácil compreensão e acessíveis a todos<sup>14</sup>.

Recentemente, em agosto de 2021, o IPCC lançou o sumário para tomadores de decisão (SPM) da primeira parte (Grupo de Trabalho 1) do seu Sexto Relatório de Avaliação, o **chamado AR6**, elaborado por mais de 800 cientistas e finalizado e aprovado por 234 autores e 195 governos. O AR6 é um relatório de especialistas, orientado pela melhor ciência, e constitui a maior e mais abrangente atualização da análise sobre as evidências e efeitos, presentes e potenciais, das mudanças climáticas no planeta desde 2014<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> Ver página 7 do seguinte relatório: [https://seeg-br.s3.amazonaws.com/Documentos%20Analiticos/SEEG\\_8/SEEG8\\_DOC\\_ANALITICO\\_SINTESE\\_1990-2019.pdf](https://seeg-br.s3.amazonaws.com/Documentos%20Analiticos/SEEG_8/SEEG8_DOC_ANALITICO_SINTESE_1990-2019.pdf). Acesso em: 09 set. 2021.

<sup>14</sup> Ver: [https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2134:catid=28&Itemid=23](https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2134:catid=28&Itemid=23) e <https://www.ipcc.ch/about/>. Acesso em: 24 ago. 2021.

<sup>15</sup> Ver: <https://www.ecodebate.com.br/2021/08/09/ipcc-ar6-wgi-sintese-principais-conclusoes-do-relatorio/>. Acesso em: 24 ago. 2021.

Seguem as principais conclusões do relatório AR6<sup>16</sup> publicadas em agosto:

- É inequívoca a influência humana no aquecimento da atmosfera, dos oceanos e da superfície terrestre. Nos últimos 70 anos, ocorreram mudanças rápidas, disseminadas e sem precedentes na história do planeta. Do aquecimento de 1,09°C observado atualmente (2011-2020) em comparação com o período pré-industrial (1850-1900), 1,07°C provavelmente deriva de ações humanas, como queima de combustíveis fósseis e desmatamento.
- Cada uma das quatro últimas décadas foi mais quente que todas as anteriores desde 1850. Entre 2011-2020, o aquecimento da temperatura sobre os continentes foi de 1,59°C em média, e de 0,88°C sobre o oceano.
- É provável que a influência humana também tenha contribuído para o aumento da umidade na atmosfera.
- A precipitação provavelmente aumentou desde os anos 1950, e mais aceleradamente a partir dos anos 1980.
- É virtualmente certo que o oceano aqueceu nos últimos 50 anos, e extremamente provável que a influência humana seja a principal causa desse aquecimento. A influência humana também pode ter contribuído decisivamente para a acidificação dos mares.
- O nível do mar subiu 20 cm entre 1901 e 2018. A taxa de elevação do mar saltou de 1,35 mm por ano entre 1901 e 1990 para 3,7 mm por ano entre 2006 e 2018. Desde 1900, o nível do mar subiu mais rápido do que em qualquer outro período nos últimos 3.000 anos.
- As concentrações de CO<sub>2</sub> (gás carbônico), CH<sub>4</sub> (metano) e N<sub>2</sub>O (óxido nitroso), os três principais gases de efeito estufa em mistura na atmosfera, são as maiores em 800 mil anos, e as concentrações atuais de CO<sub>2</sub> não são vistas há pelo menos 2 milhões de anos no planeta.
- A temperatura global subiu mais rápido desde 1970 do que em qualquer outro período de 50 anos nos últimos dois milênios. As temperaturas desde 2011 excedem as do último período quente longo, 6.500 anos atrás, e se igualam às do período quente anterior, 125 mil anos atrás, quando o manto de gelo da Groenlândia desapareceu quase completamente.

---

<sup>16</sup> Ver: [https://www.oc.eco.br/wp-content/uploads/2021/08/OC-IPCC-AR6-FACTSHEET\\_FINAL.pdf](https://www.oc.eco.br/wp-content/uploads/2021/08/OC-IPCC-AR6-FACTSHEET_FINAL.pdf). O relatório final do IPCC pode ser conferido no seguinte link: [https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/report/IPCC\\_AR6\\_WGI\\_Full\\_Report.pdf](https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/report/IPCC_AR6_WGI_Full_Report.pdf). Acesso em: 24 ago. 2021.



Como trata de ciência e de cenários para o futuro, o IPCC não faz previsões, mas se restringe a afirmar a probabilidade de um determinado fato, observação ou fenômeno. Em outras palavras, o painel comunica as incertezas inerentes a qualquer ciência. Para tanto, adota a seguinte classificação estatística:

- *Virtualmente certo*: 99% a 100% de probabilidade;
- *Extremamente provável*: 95% a 99% de probabilidade;
- *Muito provável*: 90% a 95% de probabilidade;
- *Provável*: 66% a 90% de probabilidade;
- *Mais provável que improvável*: mais de 50% de probabilidade;
- *Tão provável quanto improvável*: 33% a 66% de probabilidade;
- *Improvável*: menos de 33% de probabilidade;
- *Muito improvável*: menos de 10% de probabilidade; e,
- *Extremamente improvável*: menos de 5% de probabilidade

De acordo com o referido relatório, algumas consequências provocadas pela emissão de GEE até aqui são irreversíveis, como o degelo, o aumento do nível dos mares e as mudanças no oceano.

O OBSERVATÓRIO DO CLIMA faz os seguintes destaques sobre o relatório do IPCC<sup>17</sup>:

- Em todos os cenários, entre 2021 e 2040 a marca de 1,5°C de aumento na temperatura global, limite mais ambicioso do ACORDO DE PARIS, deve ser ultrapassada, embora a probabilidade dessa elevação seja maior nos cenários de maior emissão. Num cenário de emissões mais baixas, é mais provável que improvável que o aquecimento caia abaixo desse patamar no fim do século XXI devido ao corte de emissões.
- Cada aumento adicional do aquecimento global acarreta mudanças maiores nos eventos extremos. Cada 0,5°C a mais de aquecimento aumenta a frequência de ondas

---

<sup>17</sup> Ver: [https://www.oc.eco.br/wp-content/uploads/2021/08/OC-IPCC-AR6-FACTSHEET\\_FINAL.pdf](https://www.oc.eco.br/wp-content/uploads/2021/08/OC-IPCC-AR6-FACTSHEET_FINAL.pdf) o relatório final do IPCC pode ser conferido no seguinte link: [https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/report/IPCC\\_AR6\\_WGI\\_Full\\_Report.pdf](https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/report/IPCC_AR6_WGI_Full_Report.pdf). Acesso em: 02 ago. 2021.



de calor, tempestades e secas que afetam diretamente a agricultura. Mesmo com o aquecimento global estabilizado em 1,5°C, eventos extremos sem precedentes no registro histórico deverão acontecer.

- O relatório alerta de forma cabal que, hoje, é extremamente provável que o planeta aqueça mais que 1,5°C até o final do século XXI, com consequências irreversíveis para a natureza e biodiversidade do planeta.
- Esse aumento de temperatura será responsável por provocar maior quantidade de eventos climáticos extremos, incluindo, ainda, aumentos na frequência e intensidade de ondas de calor e fortes precipitações, secas agrícolas e ecológicas em algumas regiões e proporção de ciclones tropicais intensos, bem como reduções de gelo do mar Ártico.

Pelo exposto, claro está que o trabalho dos cientistas do clima no relatório AR6 vem imbuído de um sentido de urgência muito maior que em qualquer outro trabalho desse porte e abrangência já divulgados no mundo.

O AR6 conclui que, para chegar a mais de 80% de chance de estabilizar a temperatura global em 1,5°C, o mundo pode emitir apenas mais 300 bilhões de toneladas de CO<sub>2</sub>, o equivalente a menos de uma década de emissão nos níveis atuais. Da forma mais direta e assertiva possível, no AR6 o IPCC comunica a urgência absoluta da crise do clima no planeta.

O AR6 faz outro importante alerta sobre a necessidade de se reduzirem as emissões líquidas a zero, de forma a estabilizar a temperatura global no nível desejável.

Embora o AR6 não pretenda, nem possa, pela natureza do IPCC, prescrever políticas públicas, pode-se dizer que constitui, entre todos os relatórios já divulgados pelo painel, a principal e mais objetiva referência científica sobre mudança do clima voltada para tomadores de decisão. O AR6 traz a base científica para justificar a imediata readequação e incremento das ambições nas metas informadas pelos países em suas NDCs, de modo a torná-las compatíveis com o cenário mais adequado para colocar a humanidade no curso do cumprimento da meta global estabelecida no ACORDO DE PARIS.



Diante desse quadro gravíssimo apontado pelo AR6, para que o aquecimento global não suba além dos 1,5°C, será necessário que todos os países signatários do ACORDO DE

PARIS assumam metas ainda mais ambiciosas em suas NDCs, e com uma urgência ainda maior do que fizeram até aqui, destacando-se o papel do Brasil neste sentido. Não temos mais tempo nem meio ambiente suficientes para seguir postergando tão importantes decisões.

## II) RESUMO DOS FATOS.

### 1. **Necessidade urgente e imediata de um plano de implementação da PNMC e da NDC brasileira em decorrência do relatório AR6 do IPCC.**

A Lei nº 12.189/2009, que disciplina a POLÍTICA NACIONAL SOBRE MUDANÇA DO CLIMA (PNMC), estabelece os pressupostos, objetivos e diretrizes que devem nortear a atuação do governo nesse campo, com o fim precípua de reduzir os impactos decorrentes de interferências antrópicas negativas sobre o sistema climático. Dispõe que medidas deverão ser tomadas para prever, evitar ou minimizar os resultados da ação humana na mudança climática em território nacional (art. 3º, *caput*, incisos I e II).

Entre os objetivos da PNMC, como referido anteriormente, estão a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a proteção do sistema climático e a redução das emissões antrópicas de GEE, consideradas suas diferentes fontes (art. 4º, *caput*, incisos I e II).

Nas diretrizes, além da observância dos compromissos assumidos pelo Brasil perante a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (a NDC brasileira no ACORDO DE PARIS), constam, entre outras, as ações de mitigação da mudança do clima em consonância com o desenvolvimento sustentável, o estímulo e o apoio à participação dos governos federal, estadual, distrital e municipal, bem como do setor produtivo, do meio acadêmico e da sociedade civil organizada, no desenvolvimento e execução de políticas, planos, programas e ações relacionados à mudança do clima (art. 5º, *caput*, incisos I, II e V).

Para a concretização desses objetivos e diretrizes, a PNMC elenca um conjunto importante de instrumentos, entre os quais o **PLANO NACIONAL SOBRE MUDANÇA DO**

**CLIMA**, o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, os Planos de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento nos Biomas, e a Comunicação do Brasil à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (NDC). E órgãos colegiados, como o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima, a Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima e o Fórum Brasileiro de Mudança do Clima (artigos 6º, *caput*, incisos I a IV, e 7º, *caput*, incisos I a III).

O regulamento da Lei nº 12.187/2009, Decreto nº 9.578/2018, dispõe que os princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos de políticas públicas e programas governamentais deverão, sempre que possível, compatibilizar-se com os princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos da PNMC, inclusive no que se refere a aspectos orçamentários (art. 2º).

O Decreto nº 9.578/2018 prevê planos integrantes do **PLANO NACIONAL SOBRE MUDANÇA DO CLIMA** (art. 3º c/c art. 17 do Decreto nº 9.578/2018), instrumento de planejamento mais amplo que os demais portanto, entre eles:

- Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm);
- Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento e das Queimadas no Cerrado (PPCerrado);
- Plano Decenal de Expansão de Energia (PDE);
- Plano Setorial de Mitigação e de Adaptação às Mudanças Climáticas para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura (Plano ABC); e
- Plano Setorial de Redução de Emissões da Siderurgia.

Ocorre que a implementação da PNMC e seus instrumentos têm sido crescentemente excluída da pauta do atual governo federal, o que redundará em uma série de retrocessos que descreveremos a seguir. O **PLANO NACIONAL DE MUDANÇA DO CLIMA**, pilar da PMNC,

não foi atualizado posteriormente à legislação do PMNC e hoje se mostra absolutamente inadequado para fazer frente aos enormes problemas que se avolumam.

## **2. Retrocessos no setor de mudança de uso da terra (sobretudo desmatamento) considerando as emissões.**

Como referido anteriormente, as mudanças de uso da terra, lideradas pelo desmatamento, são as principais responsáveis por emissões de GEE no Brasil, respondendo por 44% do total em 2019. A quantidade de GEE lançada na atmosfera pelo setor subiu 23% em 2019, atingindo 968 milhões de tCO<sub>2</sub>e, contra 788 milhões em 2018<sup>18</sup>. Desde a edição da legislação da PNMC (2009/2010), as emissões desse setor cresceram 64% no Brasil, o que deixa o país longe da meta de redução do desmatamento na Amazônia em 80% em 2020 em relação à média verificada entre 1996 e 2005<sup>19</sup>.

Nesse cenário, a redução das emissões brasileiras está associada diretamente ao controle do desmatamento. Em especial, à capacidade e disposição do governo federal de enfrentar o desmatamento ilegal, uma vez que grande parte do desflorestamento no país decorre de atividades ilícitas<sup>20</sup>.

Esse quadro tende a se manter em 2020 e 2021. Os dados do sistema Prodes do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais - INPE de 2021 ainda não foram divulgados, mas as evidências apresentadas pelo sistema de alertas do Deter apontam que o desmatamento entre agosto de 2020 e julho de 2021 continuará próximo ao da medição anterior<sup>21</sup>.

A soma das emissões do setor de mudança de uso da terra com as do setor da agropecuária perfaz 72% das emissões do país em 2019, ano mais recente para o qual havia

---

<sup>18</sup> Ver documento do SEEG 2020, página 5.

<sup>19</sup> Ver Lei nº 12.187/2009 e, principalmente, art. 19, § 1º, do Decreto nº 9.578/2018.

<sup>20</sup> Ver documento SEEG 2020, página 8. Ver também: <https://ipam.org.br/wp-content/uploads/2021/07/Kruid-et-al-2021.-Beyond-deforestation-Carbon-Emissions-From-Land-Grabbing-and-Forest-Degradation-in-the-Brazilian-Amazon.pdf>. Acesso em: 24 out. 2021.

<sup>21</sup> Ver: <http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/alerts/legal/amazon/aggregated/>. Acesso em: 09 out. 2021. Cabe explicar que o Deter é um sistema de alertas rápidos para apoiar a fiscalização ambiental. O número oficial do desmatamento na Amazônia é dado pelo Prodes, que costuma ser divulgado no início de novembro de cada ano, com dados referentes a 01 de agosto do anterior a 31 de julho do ano corrente. Os números do Prodes são mais precisos e sempre superiores aos apontados pelo Deter.

dados quando a presente ação foi formulada. Conclui-se que o Brasil mantém o mesmo nível de emissões de antes da legislação que instituiu a PNMC (2009/2010)<sup>22</sup>.

### 3. Retrocessos no setor de energia considerando as emissões.

Historicamente, energia é um dos setores com maior aumento de emissões no país: de 1990 a 2019, o crescimento foi de 114%. Desde 1970, as emissões do setor quadruplicaram<sup>23</sup>.

Em 2019, o setor de energia emitiu 413,7 MtCO<sub>2e</sub>, o que representa 19% do total nacional, um aumento de 1,1% em relação ao emitido em 2018. A maior atividade emissora é o transporte, responsável em 2019 por 196,5 MtCO<sub>2e</sub>, ou 47% da emissão no setor de energia<sup>24</sup>.

Ocorre que, em 2019, o regime de chuvas foi favorável, o que possibilitou um aumento de geração de energia por hidrelétricas em relação a 2018. Atualmente, a situação é diferente. A crise hídrica atual, impulsionada entre outros fatores pelo desmatamento<sup>25</sup>, levará a um aumento significativo das emissões de GEE por termelétricas fósseis, que estão sendo permanentemente acionadas desde 2020.

A Lei nº 14.182/2021, proposta e sancionada pelo atual governo, prevê a contratação obrigatória de termelétricas movidas a gás natural para suprir as necessidades adicionais de geração de energia no país durante os próximos quinze anos. Afastou alternativas de geração de energia muito menos impactantes para o clima e extremamente viáveis no país, como a eólica, a solar e a de biomassa. Portanto, o governo federal opta pelo incremento das emissões de GEE, em sentido contrário aos compromissos que assumiu dentro e fora do país. Segundo cálculos do Iema (Instituto de Energia e Meio Ambiente), o aumento das

---

<sup>22</sup> Ver documento do SEEG 2020, página 5.

<sup>23</sup> Ver documento do SEEG 2020, página 16.

<sup>24</sup> Ver documento do SEEG 2020, página 16.

<sup>25</sup> Ver: <https://oglobo.globo.com/economia/e-agora-brasil-avanco-do-desmatamento-pode-levar-pais-novas-criises-hidricas-25210775>; <https://www.cnnbrasil.com.br/business/crise-hidrica-preco-do-desmatamento-na-amazonia-e-falta-de-chuva-diz-professor/>; <https://revistagloborural.globo.com/Um-So-Planeta/noticia/2021/07/seca-e-crise-hidrica-tem-relacao-direta-com-desmatamento-na-amazonia.html>.

Acesso em: 24 out. 2021.

emissões no setor elétrico resultante da contratação obrigatória de 8 gigawatts de gás pela nova lei será de 32%<sup>26</sup>.

Em 6 agosto de 2021, o Ministério das Minas e Energia publicou a Portaria nº 540/GM/MME, que aprova o Programa Para Uso Sustentável do Carvão Mineral Nacional, outra atividade sabidamente muito emissora de GEE<sup>27</sup>. Como se verifica, o governo federal empenha-se fortemente em intensificar ainda mais as emissões brasileiras ao invés de mitigá-las, como ordena o ACORDO DE PARIS.

Além disso, o governo federal segue trabalhando para que o Brasil permaneça como um dos últimos grandes produtores de petróleo no planeta, enquanto o mundo todo caminha no sentido de uma transição energética em larga escala e sem precedentes, visando reduzir sua dependência energética de combustíveis fósseis. Para piorar, o governo faz isso tentando incluir a exploração de petróleo em áreas altamente sensíveis do ponto de vista ambiental (e.g. Fernando de Noronha e Atol das Rocas). A pressão dos ambientalistas tem sido grande e o próprio mercado tem reagido favoravelmente à transição<sup>28</sup>.

#### **4. Retrocessos no sistema nacional de proteção ambiental e controle do clima.**

Os retrocessos são visíveis. Vão desde o esvaziamento da participação de representantes da sociedade civil em fóruns, espaços e comitês que tratam da questão da mudança do clima, até o congelamento de recursos disponíveis em fundos formados para investir em soluções (e.g. Fundo Clima e Fundo Amazônia), passando pelo enfraquecimento dos principais órgãos de controle ambiental e climático (IBAMA e ICMBio) e pela paralisação do processo sancionador de autuações ambientais.

---

<sup>26</sup> Ver: <https://valor.globo.com/opinia/coluna/recuperacao-verde-contra-a-bandeira-vermelha.ghtml>. Acesso em: 24 out. 2021.

<sup>27</sup> Ver: <https://in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-540/gm/mme-de-6-de-agosto-de-2021-336958452> e <https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/noticias/mme-publica-detalhamento-do-programa-para-uso-sustentavel-do-carvao-mineral-nacional/programa-para-uso-sustentavel-do-carvao-mineral-nacional.pdf>. Acesso em: 24 out. 2021.

<sup>28</sup> Ver: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/10/07/anp-leilao-hoje-92-blocos-para-exploracao-de-petroleo-e-gas-natural.ghtml>; <https://www.correiobraziliense.com.br/economia/2021/10/4954046-leilao-da-anp-tem-apenas-5-dos-92-blocos-de-petroleo-e-gas-arrematados.html>; <https://valor.globo.com/empresas/noticia/2021/10/07/nove-empresas-disputam-leilao-de-concessao-de-blocos-em-fernando-noronha-e-atol-das-rocas.ghtml>; <https://www.terra.com.br/economia/caso-abrolhos-acabou-em-leilao-de-petroleo-vazio-em-2019,458092b708d101f48a16eb32cb0e40f6hprjtlx.html>. Acesso em: 24 out. 2021.

O Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM) reuniu-se a primeira vez apenas em novembro de 2020, quase dois anos após o início do governo.

O Fórum Brasileiro de Mudança do Clima (FBMC) deixou de ser um espaço de participação da sociedade civil, quer em sua composição formal, quer em seu funcionamento<sup>29</sup>.

O Comitê Gestor do Fundo Clima passou vários meses sem se reunir, o que na prática resultou na inoperância desse fundo e nos problemas atuais no seu funcionamento. O Fundo Clima hoje só funciona por força e pressão da **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 708**<sup>30 31</sup>, ajuizada por partidos políticos e em trâmite no Supremo Tribunal Federal, sob relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso.

Sobre o funcionamento de referido órgão colegiado, o OBSERVATÓRIO DO CLIMA destaca:

**O Comitê Gestor do Fundo Clima se reuniu pela primeira vez neste governo em agosto de 2020.** Sua composição, que incluía representantes do governo federal, dos Estados e municípios, de trabalhadores rurais e urbanos, do setor privado, da academia e de ONGs ambientais, passou a ser dominado pelo governo (6 membros) e pelo setor privado (5 membros). **A representação da sociedade civil, com um membro titular e um suplente, ocorre via FBMC (Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas), um órgão paraestatal, presidido pelo Presidente da República e cujo secretário-executivo é escolhido pelo ministro do Meio Ambiente.** Em 22 de outubro, por exemplo, foi aprovada por 10 votos a 1 a destinação de todo o dinheiro não-reembolsável do Fundo Clima em 2020 (R\$ 6,2 milhões) para um único projeto, o Lixão Zero em Rondônia, Estado governado por um aliado de Jair Bolsonaro, do PSL. O único voto contrário foi da representante do FBMC, que alegou fragilidade técnica na proposta e falta de aderência aos princípios do Fundo Clima (o setor de resíduos sólidos em Rondônia emite 0,019%

---

<sup>29</sup> Ver página 16 do seguinte relatório: [https://c5509108-4fe8-4859-ab1f-1bd83e6e46a3.filesusr.com/ugd/098c59\\_9fd52f0a4faf4b19b209df53bb560129.pdf](https://c5509108-4fe8-4859-ab1f-1bd83e6e46a3.filesusr.com/ugd/098c59_9fd52f0a4faf4b19b209df53bb560129.pdf). Acesso em: 24 ago. 2021.

<sup>30</sup> Ver: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5951856>. Acesso em: 24 ago. 2021.

<sup>31</sup> Ver página 16 do seguinte relatório: [https://c5509108-4fe8-4859-ab1f-1bd83e6e46a3.filesusr.com/ugd/098c59\\_9fd52f0a4faf4b19b209df53bb560129.pdf](https://c5509108-4fe8-4859-ab1f-1bd83e6e46a3.filesusr.com/ugd/098c59_9fd52f0a4faf4b19b209df53bb560129.pdf). Acesso em: 24 ago. 2021.

do total de emissões brutas do Brasil; o desmatamento em Rondônia emite 3%)<sup>32</sup>.  
(destaque nosso)

Na mesma linha, o governo federal estancou completamente novas contratações no âmbito do Fundo Amazônia, instrumento de fundamental importância para o controle e redução do desmatamento no bioma.

O Fundo Amazônia é uma experiência de pagamento por desmatamento evitado reconhecida mundialmente como bem-sucedida, e que funcionou a contento durante uma década. Considerado o peso do desmatamento no quadro geral das emissões brasileiras de GEE<sup>33</sup>, a paralisação de novas contratações no âmbito desse fundo é absolutamente injustificável, especialmente porque decorre de decisão unilateral e infundada do governo federal que desestruturou seu comitê orientador, o qual também contemplava a participação da sociedade civil.

Com o fim de forçar a retomada das contratações no âmbito do Fundo Amazônia, partidos políticos ingressaram com a **Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) nº 59**, em trâmite no STF e sob relatoria da Ministra Rosa Weber<sup>34</sup>. Atualmente constam disponíveis para novas contratações nesse fundo, sem destinação desde janeiro de 2019, recursos financeiros da ordem de R\$ 2,9 bilhões<sup>35</sup>.

Outro exemplo do esvaziamento da pauta climática e ambiental no atual governo federal, e de repercussão direta na questão climática tratada na presente ação, é o engavetamento do Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia (PPCDAm), verificado desde o início da atual administração<sup>36</sup>. Nisso o governo federal

---

<sup>32</sup> Ver página 6 do seguinte relatório: <https://www.oc.eco.br/wp-content/uploads/2021/03/Passando-a-boiada-1.pdf>. Acesso em: 24 ago. 2021.

<sup>33</sup> Ver página 5 do seguinte relatório: [https://seeg-br.s3.amazonaws.com/Documentos%20Analiticos/SEEG\\_8/SEEG8\\_DOC\\_ANALITICO\\_SINTESE\\_199\\_0-2019.pdf](https://seeg-br.s3.amazonaws.com/Documentos%20Analiticos/SEEG_8/SEEG8_DOC_ANALITICO_SINTESE_199_0-2019.pdf). Acesso em: 24 ago. 2021.

<sup>34</sup> Ver: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5930766>. Acesso em: 24 ago. 2021.

<sup>35</sup> Ver página 28 do seguinte relatório: [http://www.fundoamazonia.gov.br/export/sites/default/pt/.galleries/documentos/rafa/RAFA\\_2020\\_port.pdf](http://www.fundoamazonia.gov.br/export/sites/default/pt/.galleries/documentos/rafa/RAFA_2020_port.pdf) e vídeo disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=2nRnnfGLE6o>. Acesso em: 24 ago. 2021.

<sup>36</sup> Ver página 7 do seguinte relatório: [https://seeg-br.s3.amazonaws.com/Documentos%20Analiticos/SEEG\\_8/SEEG8\\_DOC\\_ANALITICO\\_SINTESE\\_199\\_0-2019.pdf](https://seeg-br.s3.amazonaws.com/Documentos%20Analiticos/SEEG_8/SEEG8_DOC_ANALITICO_SINTESE_199_0-2019.pdf). Acesso em: 24 ago. 2021.



também está a violar o regulamento da PNMC (Decreto nº 9.578/2018), que relaciona expressamente o PPCDA<sup>37</sup>.

A importância do PPCDA é de tal ordem, que ele é considerado por especialistas como o principal responsável pela redução de 83% no desmatamento da Amazônia que o país logrou atingir entre o início de sua vigência em 2004 e o ano 2012 (Figura 02).

O abandono do PPCDA pelo atual governo motivou o ajuizamento da **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 760**<sup>38</sup>, também em curso no STF e sob relatoria da Ministra Carmem Lúcia, por iniciativa de partidos políticos em conjunto com importantes organizações ambientalistas.<sup>39</sup>

A principal demanda na ADPF nº 760 é que a União e órgãos competentes (notadamente IBAMA, ICMBio e FUNAI) se dignem a executar satisfatoriamente o PPCDA dentro de suas atribuições, em especial no que se refere à fiscalização, controle ambiental e outras medidas previstas em referida política, em níveis suficientes para que se garanta um combate efetivo ao desmatamento na Amazônia Legal e, conseqüentemente, o atingimento das metas climáticas assumidas pelo país perante a comunidade global em sua NDC.

O Decreto nº 9.578/2018 também faz referência expressa ao Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento e das Queimadas no Cerrado (PPCerrado), o qual se encontra igualmente paralisado desde o início da atual administração. Juntamente com o PPCDA, foi substituído por um documento informal de poucas páginas intitulado “Plano Nacional para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa”, o qual, embora se pretenda um plano, não traz metas, prazos ou ações específicas<sup>40</sup>, e foi

---

<sup>37</sup> Ver art. 17 do Decreto nº 9.578/2018.

<sup>38</sup> Além da ADPF nº 760, a **Ação Civil Pública (ACP) nº 5048951-39.2020.4.04.7000/PR**, que tramita na 11ª Vara Federal de Curitiba (PR), questiona o descumprimento do PPCDA no âmbito das responsabilidades pela execução dos objetivos legalmente estabelecidos para a Política Nacional sobre Mudança do Clima.

<sup>39</sup> Ver: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6049993>. Acesso em: 24 ago. 2021.

<sup>40</sup> Ver página 7 do seguinte relatório: <https://www.oc.eco.br/wp-content/uploads/2021/03/Passando-a-boiada-1.pdf>. Acesso em: 24 ago. 2021.

divulgado pelo Vice-Presidente da República em forma de anexo em postagem nas redes sociais em maio de 2020.<sup>41</sup>

O Plano Setorial de Mitigação e de Adaptação às Mudanças Climáticas para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura (Plano ABC), também relacionado no regulamento da lei que institui a PNMC, segue sendo aplicado, mas com um volume de recursos muito aquém do necessário para um plano desse porte e abrangência, o que demonstra que o tema de fato está longe de constituir prioridade para o atual governo federal. Para a temporada 2021/2022 foram previstos para o Plano ABC apenas R\$ 5,05 bilhões em um total de R\$ 251,2 bilhões do Plano Safra, apenas **2% do total**, para controle de emissões de GEE em atividades agropecuárias. Se considerarmos o peso da agropecuária no quadro geral das emissões brasileiras, esse percentual é evidentemente inadequado. Nos últimos dias, o governo vem anunciando mudanças no Plano ABC, mas essas alterações ainda não se tornaram efetivas.

Também há problemas de governança no Plano ABC. As competências de sua comissão executiva, recriada por decreto em julho de 2020, foram reduzidas, e a participação da sociedade civil, esvaziada<sup>42</sup>. A primeira reunião do órgão colegiado no novo formato ocorreu apenas em junho de 2021, 29 meses após o início do atual governo<sup>43</sup>.

Além dos planos referidos expressamente na legislação que disciplina a PNMC, há outros casos da inoperância do atual governo federal na implementação de ações destinadas a assegurar a redução das emissões brasileiras de GEE e o cumprimento de nossos compromissos internacionais nesse campo.

Por exemplo, o enfraquecimento do controle da exportação de madeira nativa, tema que gerou uma investigação sobre a ingerência indevida de altas autoridades nos órgãos ambientais federais<sup>44</sup>, e motivou o ajuizamento da **Ação Civil Pública (ACP) nº 1009665-**

---

<sup>41</sup> Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/conheca-a-vice-presidencia/nota-a-imprensa/anexo-ao-resumo-informativo-no-3-de-29-5-2020.pdf>. Acesso em: 24 ago. 2021.

<sup>42</sup> Ver página 17 do seguinte relatório: [https://c5509108-4fe8-4859-ab1f-1bd83e6e46a3.filesusr.com/ugd/098c59\\_9fd52f0a4faf4b19b209df53bb560129.pdf](https://c5509108-4fe8-4859-ab1f-1bd83e6e46a3.filesusr.com/ugd/098c59_9fd52f0a4faf4b19b209df53bb560129.pdf). Acesso em: 25 ago. 2021.

<sup>43</sup> Ver: <https://www.canalrural.com.br/noticias/agricultura/plano-abc-governo-instala-comissao-executiva-para-nova-fase/>. Acesso em: 25 ago. 2021.

<sup>44</sup> Ver: <https://www.conjur.com.br/2021-mai-19/alexandre-ordena-buscas-salles-ministerio-meio-ambiente> e <https://www.oc.eco.br/eduardo-bim-e-1o-presidente-do-ibama-afastado-no-cargo/>. Acesso em: 25 ago. 2021.

60.2020.4.01.3200, em curso na 7ª Vara Federal Ambiental e Agrária da Amazônia, por iniciativa de importantes organizações ambientalistas: Instituto Socioambiental (ISA), Greenpeace Brasil e Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público de Meio Ambiente (ABRAMPA).

Outro exemplo é o esvaziamento e a paralisação do processo sancionador ambiental, sistema responsável pelo julgamento e aplicação de das multas e outras sanções às infrações ambientais autuadas pelas autoridades competentes em todo o território nacional, o que motivou partidos políticos a ajuizarem a **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 755**<sup>45</sup>, em curso no STF sob relatoria da Ministra Rosa Weber.

Como se verifica, em todas as frentes possíveis, o atual governo federal opera no sentido de enfraquecer e esvaziar todo o sistema nacional de proteção ambiental e de controle da mudança do clima, na contramão dos compromissos que assumiu em sua NDC perante a comunidade internacional.

Além de todo o exposto, é importante lembrar que, ao invés de o país caminhar no sentido de superar sua histórica dependência energética de combustíveis fósseis, tema crucial no que se refere ao enfrentamento da crise climática apontada no último relatório do IPCC (o AR6), os Réus insistem em priorizar a exploração de petróleo em novas fronteiras e regiões com alta sensibilidade ambiental, como a Foz do Amazonas<sup>46</sup>, a bacia de Pelotas e a bacia Potiguar, na qual se situam Fernando de Noronha e Atol das Rocas<sup>47</sup>.

O **PLANO NACIONAL SOBRE MUDANÇA DO CLIMA**, o primeiro instrumento da lista constante na Lei nº 12.187/2009<sup>48</sup>, poderia servir como elemento integrador do planejamento governamental para organizar e implementar medidas destinadas a fazer frente à versão agravada e mais urgente da crise climática apresentada no AR6, o que passa pelo cumprimento das obrigações assumidas pelo Brasil no âmbito do ACORDO DE PARIS.

---

<sup>45</sup> Ver: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6034288>. Acesso em: 25 ago. 2021.

<sup>46</sup> Ver: <https://g1.globo.com/ap/amapa/natureza/amazonia/noticia/2021/05/21/ainda-sem-licenca-petrobras-quer-perfurar-primeiro-poco-na-foz-do-amazonas-ainda-em-2022.ghtml>. Acesso em: 25 ago. 2021.

<sup>47</sup> Ver: <https://www.oc.eco.br/acoes-pedem-suspensao-de-leilao-de-areas-criticas-para-exploracao-de-petroleo/>. Acesso em: 25 ago. 2021.

<sup>48</sup> Ver artigos 6º, inciso I, e 11 da Lei nº 12.187/2009.



Ocorre que a única versão desse plano apresentada até aqui foi elaborada em 2008, antes da vigência de referida lei<sup>49</sup>. O Decreto nº 9.578/2018 estabelece que o **PLANO NACIONAL SOBRE MUDANÇA DO CLIMA** compreenderá os planos de ação para prevenção e controle do desmatamento nos biomas e os planos setoriais de mitigação e adaptação às mudanças climáticas<sup>50</sup>. Atualmente ele se apresenta como a soma desses instrumentos de planejamento. Mas, na prática, esses instrumentos não vêm sendo implementados ou o são de maneira claramente insuficiente e desconectada da gravidade e urgência da crise climática, tal como exposta no AR6. A própria lista de planos trazida no artigo 17 pelo Decreto nº 9.578/2018, apesar de importante, agora se revela desatualizada por não possuir a abrangência e a emergência necessárias.

Independentemente da denominação dos instrumentos, o que o Brasil necessita com urgência absoluta é de um **PLANO NACIONAL SOBRE MUDANÇA DO CLIMA** consistente, adequado e abrangente o suficiente para lidar com a versão agravada da crise climática descrita no AR6. Um plano que perpassasse todos os setores de nossa economia que respondam por emissões de GEE. Governo e sociedade como um todo têm deveres e direitos nesse sentido, como dispõe o artigo 225 da Constituição Federal.

### III) O DIREITO.

#### 1. Princípios e dispositivos legais e constitucionais violados pelos Réus.

Ao deixarem de atualizar o **PLANO NACIONAL SOBRE MUDANÇA DO CLIMA**, de modo a garantir a implementação da PNMC e das medidas de mitigação de emissões e de adaptação requeridas pelo ACORDO DE PARIS, os Réus estão a violar uma série de princípios, dispositivos e deveres que são impostos pela legislação constitucional e infraconstitucional.

---

<sup>49</sup>

Disponível

em:

[https://antigo.mma.gov.br/estruturas/smcq\\_climaticas/arquivos/plano\\_nacional\\_mudanca\\_clima.pdf](https://antigo.mma.gov.br/estruturas/smcq_climaticas/arquivos/plano_nacional_mudanca_clima.pdf).

Acesso em: 25 ago. 2021.

<sup>50</sup> Ver art. 3º do Decreto nº 9.578/2018.

i) **Constituição Federal e o dever-poder do Estado na proteção do meio ambiente.**

A Carta Constitucional brasileira de 1988 positivou o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e, ao fazê-lo, estabeleceu deveres ao Poder Público e à coletividade. Tais deveres são abordados amplamente pela doutrina e pela jurisprudência, que podem ser evocadas para amparar ações judiciais que visem ao cumprimento desse dever-poder.

O *caput* do artigo 225 da Constituição prevê o seguinte:

“Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

É necessário entender que o problema das mudanças climáticas é transversal e impede o gozo e fruição de vários direitos fundamentais. Além do direito ao meio ambiente, os direitos à vida e à vida digna, à saúde, à alimentação e à moradia são negativamente afetados por esse direito.

Com efeito, a relação entre as mudanças climáticas e os diferentes direitos humanos foi objeto de Relatório nº 10/61, de 15 de janeiro de 2009, do Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, que observou:

“À medida em que a temperatura global aumenta, mortes, lesões e deslocamentos de pessoas por desastres relacionados ao clima, como aumento dos ciclones tropicais, aumentam, assim como a mortalidade e os problemas de saúde decorrentes de ondas de calor, seca, doenças e má-nutrição<sup>51</sup>.

---

<sup>51</sup> OHCHR, Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. *Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the Relationship Between Climate Change and Human Rights*. U.N. Doc. A/HRC/10/61: 15 jan., 2009, p.7, disponível em <https://undocs.org/A/HRC/31/52>, acessado em 20/10/2021.



Os vários e entrelaçados direitos fundamentais na ordem constitucional brasileira permitem assegurar a dignidade da pessoa humana, fundamento da República elencado no artigo 1º da Constituição e elemento aglutinador dos diferentes direitos fundamentais estabelecidos em diferentes artigos da Constituição.

A esse respeito, o Supremo Tribunal Federal já decidiu que a devastação ambiental repercute e se comunica com a esfera dos direitos humanos:

“EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. CONSTITUCIONAL. PROCESSUAL PENAL. CRIME AMBIENTAL TRANSNACIONAL. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. INTERESSE DA UNIÃO RECONHECIDO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO A QUE SE DÁ PROVIMENTO. **1. As florestas, a fauna e a flora restam protegidas, no ordenamento jurídico inaugurado pela Constituição de 1988, como poder-dever comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 23, VII, da Constituição da República).** **2. Deveras, a Carta Magna dispõe que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (CF/88, art. 225, caput), incumbindo ao Poder Público “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” (CF/88, art. 225, § 1º, VII).** **3.** A competência de Justiça Estadual é residual, em confronto com a Justiça Federal, à luz da Constituição Federal e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. **4.** A competência da Justiça Federal aplica-se aos crimes ambientais que também se enquadrem nas hipóteses previstas na Constituição, a saber: (a) a conduta atentar contra bens, serviços ou interesses diretos e específicos da União ou de suas entidades autárquicas; (b) os delitos, previstos tanto no direito interno quanto em tratado ou convenção internacional, tiverem iniciada a execução no país, mas o resultado tenha ou devesse ter ocorrido no estrangeiro - ou na hipótese inversa; (c) tiverem sido cometidos a bordo de navios ou aeronaves; (d) houver grave violação de direitos humanos; ou ainda (e) guardarem conexão ou continência com outro crime de competência federal; ressalvada a competência da Justiça Militar e da Justiça Eleitoral, conforme previsão expressa da Constituição. **5. As violações ambientais**



mais graves recentemente testemunhadas no plano internacional e no Brasil, repercutem de modo devastador na esfera dos direitos humanos e fundamentais de comunidades inteiras. E as graves infrações ambientais podem constituir, a um só tempo, graves violações de direitos humanos, máxime se considerarmos que o núcleo material elementar da dignidade humana “é composto do mínimo existencial, locução que identifica o conjunto de bens e utilidades básicas para a subsistência física e indispensável ao desfrute da própria liberdade. Aquém daquele patamar, ainda quando haja sobrevivência, não há dignidade”. 6. A Ecologia, em suas várias vertentes, reconhece como diretriz principal a urgência no enfrentamento de problemas ambientais reais, que já logram pôr em perigo a própria vida na Terra, no paradigma da sociedade de risco. (...)”<sup>52</sup>

Transcrevemos abaixo trecho de estudo realizado pelo Grupo de Pesquisa Direito, Justiça e Ambiente no Antropoceno (JUMA) da PUC do Rio de Janeiro denominado “*Litigância Climática no Brasil: argumentos jurídicos para a inserção da variável climática no licenciamento ambiental*”<sup>53</sup>, que se revela pertinente aos propósitos da presente ação, a respeito do caráter vinculante e compulsório do artigo 225 da Constituição de 1988:

“O meio ambiente ecologicamente equilibrado é garantia constitucional consagrada pelo artigo 225 da Constituição Federal e por uma série de regras dispostas na legislação infraconstitucional, todas alicerçadas em um conjunto de princípios jurídicos fundamentais. Do reconhecimento do direito ao meio ambiente como um direito humano fundamental decorre a obrigação do Poder Público de garantir a defesa do equilíbrio ambiental, extraíndo-se, ainda do texto constitucional, o princípio da intervenção estatal obrigatória na defesa do meio ambiente, corporificado em deveres genéricos e específicos da atuação estatal. A necessidade de atuação compulsória do Poder Público em defesa do meio ambiente não deve ser vista como um papel simbólico, a caracterizar um Estado teatral. Ao contrário, é “inegável que a Constituição de 1988 possui real preocupação em tornar esse direito ‘positivado’ também direito ‘aplicado’, na medida em que o § 1º do artigo 225 do texto constitucional lista deveres específicos do poder público para assegurar a

---

<sup>52</sup> STF. RE 835558, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 09/02/2017, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-174 DIVULG 07-08-2017 PUBLIC 08-08-2017.

<sup>53</sup> MOREIRA, Danielle de Andrade (Coord.). **Litigância Climática no Brasil**: Argumentos jurídicos para a inserção da variável climática no licenciamento ambiental.





efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”. O exercício do dever-poder na gestão pública do meio ambiente indica a necessidade de que todos os atos necessários à garantia do equilíbrio ecológico sejam atribuídos aos três poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário. Esta atuação estatal obrigatória deve se materializar, dentre outras, em medidas preventivas eficazes no controle da qualidade ambiental, refletindo-se em todas as ações do Poder Público, cuja regulação e intervenção na atividade econômica, no que tange à defesa do meio ambiente e, pois, do clima estável, possui caráter obrigatório. Além da atuação estatal obrigatória na defesa do meio ambiente, inclusive por meio da condução de procedimentos de licenciamento ambiental, também merecem referência, em razão de sua pertinência e relevância para os propósitos deste trabalho, os princípios da prevenção, da precaução e do poluidor-pagador. O princípio da prevenção tem como objetivo primordial evitar a degradação da qualidade ambiental e a ocorrência de danos ambientais. Os propósitos preventivos do Direito Ambiental podem ser identificados já no texto da Constituição Federal, a exemplo da exigência do Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA) para atividades potencialmente causadoras de significativa degradação ambiental (artigo 225, § 1º, IV, CF/1988). A busca pela prevenção indica que se deve privilegiar a adoção de medidas voltadas a se evitar alterações adversas das características ambientais, afastando-se, sempre que possível, eventuais resultados negativos. Por terem os danos ambientais, muito frequentemente, grandes dimensões e consequências graves, entende-se que devem ser tomadas todas as medidas necessárias a evitar sua ocorrência. Diretamente ligado ao princípio da prevenção, encontra-se o princípio da precaução, que impõe cautela antecipada diante das incertezas científicas relacionadas às consequências negativas de certas atividades potencialmente poluidoras. Consagrado pela Organização das Nações Unidas na Declaração do Rio e na Convenção-Quadro sobre Mudança do Clima, e adotado de maneira implícita pela Constituição Federal (artigo 225, *caput* e §1º, V), esse princípio impõe que sejam adotadas medidas voltadas a impedir degradação ambiental severa e irreversível mesmo diante da falta de certeza científica sobre o resultado de determinada atividade.”<sup>54</sup>

Além do *caput* do art. 225, como mencionado no trecho acima, o § 1º do artigo dispõe, ao longo de seus sete incisos, deveres específicos do Poder Público para se garantir a proteção e preservação do meio ambiente, de modo a alcançar a efetividade do direito ao meio

---

<sup>54</sup> MOREIRA, Danielle de Andrade (Coord.). **Litigância Climática no Brasil**: Argumentos jurídicos para a inserção da variável climática no licenciamento ambiental, p. 29-31.

ambiente ecologicamente equilibrado. De acordo com Édis Milaré, são deveres positivos e verdadeiras obrigações de fazer, determinadas pelo legislador constitucional.<sup>55</sup> São eles:

- “I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;
- II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;
- III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;
- 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;
- V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;
- VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;
- 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.”

Sobre o dever-poder do Estado na proteção do meio ambiente, Herman Benjamin, Ministro do Superior Tribunal de Justiça, pondera que os ocupantes do poder não são senhores, mas sim vassallos desse dever constitucional:

“No exercício de uma função o sujeito faz uso de um poder porque, anteriormente, lhe é imposto um dever. Logo, na função, a equação correta não se apresenta como poder-dever, mas sim como dever-poder, de vez que este é secundário em relação àquele que é primário. **É o dever que determina e legitima o poder, justificando-se este apenas na medida da necessidade daquele. Na função, em tal concepção moderna, o poder deixa de ser senhor e transmuda-se em vassallo do dever.** Daí que, em precisão técnica absoluta, o correto é vislumbrar-se na função

---

<sup>55</sup> MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**: A gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário. 7ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 190.

o somatório de uma atividade e de uma missão: esta significando o dever e aquela, o exercício do poder. Caberia, então, à missão (dever) a determinação do conteúdo, direcionamento e extensão da atividade (poder). A missão seria a camisa de força que limitaria a atividade. É a instrumentalidade do poder em relação ao dever. Em síntese, segundo doutrina autorizada, em havendo função, a seqüência é a seguinte: o ofício impõe ao sujeito *re ipsa* o dever de cumprir a missão específica que constitui seu fundamento; o cumprimento de tal atribuição concretiza-se pelo exercício do poder criado para tal fim e conferido ao sujeito titular do ofício. Por conseguinte, o dever é um *prius* em relação ao poder.”<sup>56</sup> (grifos nossos)

Por sua vez, Ingo Sarlet e Tiago Fenterseifer alertam que o rol do artigo 225 é exemplificativo em razão do constante surgimento de novos riscos, desafios e ameaças ao meio ambiente, tais como os informados pelo relatório AR6 do IPCC:

**“O rol dos deveres de proteção ambiental do Estado traçado pelo §1º e demais dispositivos do art. 225, cabe frisar, é apenas exemplificativo, estando aberto a outros deveres necessários a uma tutela abrangente e integral do meio ambiente, especialmente em razão do surgimento permanente de novos riscos e ameaças à Natureza provocadas pelo avanço da técnica e intervenção humana no meio natural, como é o caso hoje, por exemplo, do aquecimento global, impondo ao Estado novos deveres de proteção climáticos (*Klimaschutzpflichten*). Como conteúdo dos deveres de proteção climática resultantes do regime constitucional de tutela ecológica estabelecido pelo art. 20a da Lei Fundamental alemã, Thomas Groß, destaca, além da vedação à proteção insuficiente (*Untermaßverbot*), como objetivo estatal (*Staatsziel*) correlato, a ‘vedação ou proibição de piora ou deterioração’ (*Verschlechterungsverbot*) das condições climáticas, inclusive em vista de um dever de adoção de medidas, por parte dos Poderes Executivo e Judiciário, que contemplem a resolução de conflitos lastreados por uma espécie de ‘princípio’ (o autor não chega a utilizar tal nomenclatura) ‘in dubio pro natura’ e, portanto, com práticas resolutivas ‘amigas do clima’ (*klimafreundliche Lösungen*).”<sup>57</sup> (grifos nossos).**

---

<sup>56</sup> BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcellos. **Função Ambiental**. BDJur, Brasília, DF, 1993. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/8754>. Acesso em: 20 set. 2021, p. 25-26.

<sup>57</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; FENTERSEIFER, Tiago. **Direito constitucional ecológico: constituição direitos fundamentais e proteção da natureza**, p. 394.



Por fim, lembramos que a proteção material do meio ambiente é prevista como competência comum a todos os entes federativos pela Constituição Federal (art. 23), os quais dividem essa responsabilidade em sua atuação administrativa. Sobre o interesse de agir de representantes da sociedade ante a omissão da Administração em obedecer ao mandamento constitucional de proteger o meio ambiente (uma atividade vinculada), o Superior Tribunal de Justiça já decidiu que a intervenção judicial pode ser reclamada e não constituirá ingerência indevida em assuntos administrativos e, conseqüentemente, não violará o princípio da separação dos poderes:

RECURSO ESPECIAL. PROCESSUAL CIVIL. AMBIENTAL. OFENSA AO ART. 535 DO CPC/1973 NÃO CONFIGURADA. DEFICIÊNCIA NA FUNDAMENTAÇÃO. SÚMULA 284/STF. ART. 267, IV, DO CPC/1973. PODER-DEVER DE FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL. IBAMA. OMISSÃO. INTERESSE DE AGIR DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. 1. A solução integral da controvérsia, com fundamento suficiente, não caracteriza ofensa ao art. 535 do CPC/1973. Apesar de o recorrente afirmar que o Tribunal a quo não se manifestou sobre diversos fatos relativos ao prévio arquivamento de inquéritos civis referentes às ações fiscalizatórias promovidas pelo Ibama e sobre as operações realizadas para a retirada das redes de emalhar fixas, tais questões foram expressamente analisadas pela Corte de origem. 2. Ainda no tocante à mencionada negativa de prestação jurisdicional quanto às matérias constitucionais veiculadas nos Aclaratórios, o recorrente não apontou, de forma clara, o vício em que teria incorrido o acórdão impugnado, razão por que não se pode conhecer do Recurso Especial em relação à ofensa ao art. 535 do CPC. Aplica-se, nesse ponto, por analogia, a Súmula 284/STF. 3. **A fiscalização ambiental compõe, simultaneamente, dever e poder. Assim, cabe controle judicial, ora na omissão ou deficiência (dever), ora no excesso ou abuso (poder). A intervenção judicial, em qualquer dos dois polos, não importa incursão indevida no mérito administrativo ou ofensa à separação de poderes. Se é dever, impróprio falar em discricionariedade, pois o que há é atividade vinculada e, portanto, judicialmente sindicável.** 4. **Demonstrado que a Administração não cumpriu os deveres a ela impostos por lei, descabida a tese do recorrente de que não haveria interesse de agir pelo fato de que a demanda pretendia apenas que o Judiciário reiterasse**

**aquilo que já é determinado pela legislação.** 5. Recurso Especial parcialmente conhecido e, na parte conhecida, não provido.<sup>58</sup>

No panorama aqui exposto, a intervenção judicial não significa transgressão de qualquer ordem, pelo contrário. O próprio sentido do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado ganha novos contornos conforme os riscos que o ameaçam e cuja defesa se impõe ao Poder Público e à coletividade. Nesse sentido, torna-se cada vez mais plausível a afirmação de um *direito à estabilidade climática*, pressuposto e corolário do direito ao meio ambiente, cuja sindicabilidade é constitucionalmente permitida.

**ii) Progressividade do direito: Princípio da proibição de proteção insuficiente ou deficiente; princípio da vedação ao retrocesso e do mínimo existencial ecológico.**

A proteção do meio ambiente está vinculada a um dever de progressão e melhoria do direito e de sua aplicação, o que pode ajudar a embasar possível ação contra o Estado-administração, de modo a compelir sua atuação na proteção do meio ambiente.

Diferentes princípios de direito ambiental podem ser mobilizados para defender a necessidade de ampliação e progressão da proteção do meio ambiente, assim como a necessidade de não retroceder quanto aos direitos já alcançados e consolidados no ordenamento jurídico positivado, como o princípio da proibição de proteção insuficiente ou deficiente, o princípio da proibição do retrocesso socioambiental e o conceito de mínimo existencial ecológico, cada um com suas peculiaridades e diferenças.

**a. Princípio da proibição de proteção insuficiente ou deficiente.**

Sobre o princípio da proibição de proteção insuficiente ou deficiente em função dos deveres de proteção ecológica, os autores Sarlet e Fensterseifer defendem que a ação estatal se encontra entre a proibição de excesso de intervenção e a proibição de atuação insuficiente,

---

<sup>58</sup> STJ. REsp 1547842/SC, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 20/10/2016, DJe 05/11/2019.

o que significa que o órgão estatal deve atender ao dever de proporcionalidade sem atentar contra o núcleo essencial do direito em questão:

“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 ambiente, pode ensejar até mesmo a responsabilidade do Estado, inclusive no sentido de reparar danos causados a indivíduos e grupos sociais afetados pelos efeitos negativos dos danos ambientais. **Cabe ao Estado, 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 no núcleo essencial do direito fundamental ao ambiente*. [...]**”<sup>59</sup> (grifos nossos).

Assim também já se posicionou o Supremo Tribunal Federal, em voto do Ministro Celso de Mello, no julgamento da ADI 4.901/DF sobre a Lei Florestal de 2012:

“Com efeito, emerge do próprio art. 225 de nossa Lei Fundamental o dever constitucional de proteção ao meio ambiente, que incide não apenas sobre a própria coletividade, mas, notadamente, sobre o Poder Público, a quem se impõe o gravíssimo encargo de impedir, de um lado, a degradação ambiental e, de outro, de não transgredir o postulado que veda a proteção deficiente ou insuficiente, sob pena de intervenção do Poder Judiciário, para fazer prevalecer o mandamento constitucional que assegura a incolumidade do meio ambiente e para neutralizar todas as ações ou omissões governamentais de que possa resultar a fragilização desse bem de uso comum do povo. **Essencial, portanto, que o Estado, seja no exercício de suas funções legislativas, seja na realização de suas atividades administrativas, respeite o princípio da proporcionalidade, em cuja estrutura normativa compreende-se, além da proibição de excesso, o postulado que**

---

<sup>59</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito constitucional ecológico: constituição direitos fundamentais e proteção da natureza**, p. 397-398.

veda, em sua outra dimensão, a insuficiência da proteção estatal.”<sup>60</sup> (grifos nossos).

Sobre os compromissos assumidos no Brasil perante a comunidade internacional, Isabella Guerra e Themis Santos ponderam que esses guiam o legislador no desenvolvimento do direito ambiental e, também, orientam o Estado-administração em suas ações para garantir a proteção efetiva do meio ambiente:

“É preciso enfatizar os compromissos assumidos pelo Brasil, perante a Comunidade Internacional, firmados da Declaração de Estocolmo de 1972, na Declaração Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Humano, assinado no Rio de Janeiro em 1992, bem como as Convenções Quadro da Diversidade Biológica, de Mudança Climática das Nações Unidas e, recentemente, no Acordo de Escazú. **Estes compromissos internacionais deverão guiar o legislador na construção e aprimoramento da legislação ambiental, tendo como norte os princípios da precaução, da prevenção, da defesa do meio ambiente, do *in dubio pro natura*, do desenvolvimento sustentável, da intervenção estatal obrigatória na proteção do meio ambiente, da informação, da participação, da proibição de retrocesso e do dever de progressividade. Assim, no âmbito do papel do Estado e da sua respectiva obrigação de intervenção para defender o meio ambiente, há a previsão de mecanismos através dos quais o Poder Público realiza o controle sobre as atividades que possam acarretar riscos e danos ao meio ambiente.**”<sup>61</sup> (grifos nossos)

Ainda sobre a progressividade do direito, o Ministro Herman Benjamin defende ser o Texto Constitucional triplamente propositivo no sentido desse princípio:

“Ao abraçar o “progresso da humanidade” na forma de conceito informador de seu sistema, o texto constitucional mostra-se triplamente propositivo. De um lado, porque se aponta, de maneira inequívoca, que o País buscará avançar naquilo que o constituinte referiu, sem explicar, como “progresso”. De outro, porquanto não se

---

<sup>60</sup> STF, ADI 4.901/DF, Tribunal Pleno, Rel. Ministro Luiz Fux, j. 28.02.2018.

<sup>61</sup> GUERRA, Isabella Franco; SANTOS, Themis Aline Calcavecchia dos. O dever do Poder Público de promover a defesa do meio ambiente: A proibição de retrocessos e a proteção progressiva. *In*: WALCACER, Fernando; PURVIN, Guilherme e PITOMBEIRA, Sheila (orgs.). **Direito ambiental e o princípio da vedação ao retrocesso**. Florianópolis: Tribo da Ilha; São Paulo: IBAP – Instituto Brasileiro de Advocacia Pública: APRODAB – Associação de Professores de Direito Ambiental do Brasil, 2020, p. 139-140.



trata apenas de objetivo de concretização nacional, mas de progresso da e para a humanidade, uma aspiração constitucionalizada de melhoria universal: progresso planetário, de modo a incluir os seres humanos e todas as bases da vida na terra, das quais nossa sobrevivência e bem-estar dependem. Finalmente, porque progresso haverá de se entender não apenas como prosperidade material, pois ao certo inclui a ampliação e fortalecimento permanente do arcabouço de velhos (liberdade, p. ex.) e novos (qualidade ambiental, p. ex.) valores intangíveis, muitos deles coletivos por excelência e subprodutos da ética da solidariedade e da responsabilidade: a prosperidade imaterial, patrimônio que, embora etéreo e impalpável, configura indiscutível realidade.

Natural, então, que o progresso, como ideia-chave do processo civilizatório, exerça dominação irresistível – um dogma, até –, sobre as instituições políticas e seu instrumental jurídico. Não é à toa, portanto, que se considera, por razões evidentes, insuportável e imperdoável aberração a mera hipótese de queda, ou mesmo estagnação, nos padrões de renda, emprego e consumo da população – o pecado mortal do declínio! Ora, se o crescimento econômico contínuo parece ser a única, ou dominante, via de satisfação das expectativas estritamente materiais das pessoas e da própria rotina das políticas públicas, nada mais justo que, na mesma toada, os controles legislativos e mecanismos de salvaguarda dos direitos humanos e do patrimônio natural das gerações futuras observem idêntica índole, o “caminhar somente para a frente”.

A proposição nada tem de recente. Não é de hoje que se defende “que a civilização moveu-se, move-se e se moverá numa direção desejável”, conforme resume J. B. Bury, em sua clássica obra de início do Século XX; ou que a humanidade “avançou no passado, continua avançando agora, e, com toda probabilidade, continuará a avançar no futuro próximo”. Sob a cobertura política dessa ideia-chave, surge o *princípio jurídico da proibição de retrocesso*, que expressa uma “vedação ao legislador de suprimir, pura e simplesmente, a concretização da norma”, constitucional ou não, “que trate do núcleo essencial de um direito fundamental” e, ao fazê-lo, impedir, dificultar ou inviabilizar “a sua fruição, sem que sejam criados mecanismos equivalentes ou compensatórios”. Princípio esse que transborda da esfera dos direitos humanos e sociais para o Direito Ambiental.”<sup>62</sup>

---

<sup>62</sup> BENJAMIN, Antonio Herman. Princípio da proibição de retrocesso ambiental. In: Senado Federal. **Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental**. Brasília: Senado Federal, 2012. p. 55-58. Disponível em: <http://www2.senado.gov.br/bdsf/handle/id/242559>. Acesso em: 25 set. 2021.



**b. Mínimo existencial ecológico.**

Ainda sobre o princípio da progressividade do direito, é possível falar em “conteúdo mínimo” dos direitos fundamentais à medida que esses direitos não podem se esvaziar ou retroceder, mesmo que se alterem com o tempo. Nesse sentido, o princípio da vedação ou proibição do retrocesso ambiental busca garantir um mínimo existencial ecológico:

“Um *mínimo ecológico de existência* tem a ver, portanto, com a proteção de uma zona existencial que deve ser mantida e reproduzida; mínimo que não se encontra sujeito a iniciativas revisoras próprias do exercício das prerrogativas democráticas conferidas à função legislativa. É neste ponto que a construção de uma noção de mínimo existencial (também para a dimensão ambiental) estabelece relações com um princípio de proibição de retrocesso para admitir também ali uma dimensão ecológica que deve ser protegida e garantida contra iniciativas retrocessivas que possam, em alguma medida, representar ameaça a padrões ecológicos elementares de existência”.<sup>63</sup>

Esse mínimo a ser protegido é uma espécie de garantia do núcleo essencial do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Gonzalo Sozzo entende que o progresso deve ser sustentável e eterno, com uma prospecção para as gerações futuras que devem receber os bens ambientais mais bem preservados do que a geração atual os recebeu ou, no mínimo, com o mesmo nível de qualidade. Devem ser ressaltados os princípios fundamentais da dignidade da pessoa humana e do direito à vida. Impõe-se a garantia de um nível adequado para que a sobrevivência se dê de forma saudável e digna, não se podendo restringir o mínimo necessário para tal. O núcleo duro desse direito é o volume do patrimônio ambiental a ser transmitido às novas gerações:

“Sem dúvidas, o problema central é determinar, identificar, o “núcleo duro” deste patrimônio. Existem duas maneiras de definir este volume de bens que significa transferir às gerações futuras e que constitui o conteúdo do direito fundamental ao meio ambiente: a primeira, consiste em pensá-lo como “mínimo existencial” que não

---

<sup>63</sup>AYALA, Patryck de Araújo. Direito fundamental ao ambiente e a proibição de regresso nos níveis de proteção ambiental na Constituição brasileira. *In*: Senado Federal. **Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental**. Brasília: Senado Federal, 2012. p. 219. Disponível em: <http://www2.senado.gov.br/bdsf/handle/id/242559>. Acesso em: 25 set. 2021.



pode ser aniquilado; a segunda, é assegurar que o que se transfira seja o máximo de bens recebidos. A diferença entre os dois métodos não é só filosófica mas também estratégica uma vez que todos sabemos que é o que ocorre quando se renuncia a tudo, exceto ao essencial. Assim, o princípio de não regressividade – como majoritariamente tem sido entendido pela jurisprudência – para passar a ter um fundamento próprio, condição básica indispensável para alcançar uma fisionomia própria.”<sup>64</sup>

O mínimo ecológico é dinâmico e tende a ser cada vez maior à medida que novas tecnologias permitam com mais eficiência a diminuição da poluição e dos processos produtivos danosos ao meio ambiente, uma melhor fiscalização desses processos e mecanismos de reparação mais eficazes, o que, gradativamente, consolida padrões de proteção ambiental mais elevados:

**“é possível conceber a noção de mínimo ecológico de existência na condição de resultado que decorre da combinação do exercício da iniciativa estatal e dos particulares**, objetivando assegurar a proteção de níveis de qualidade dos recursos naturais, que sejam indispensáveis para que se possa assegurar um conjunto de realidades existenciais dignas ao homem, compreendido este sob a forma de uma específica imagem de homem em um Estado de direito, que é social, democrático e ambiental. Compreende-se, sob a noção de um mínimo ecológico de existência que este homem, pessoa humana que deve ter asseguradas condições para o livre desenvolvimento de sua personalidade, somente pode fazê-lo se lhe estiverem acessíveis realidades existenciais capazes de proporcionar o exercício dessas liberdades. **Garantias relacionadas a um conjunto mínimo de prestações de conteúdo social, econômico, cultural e, agora, ecológico, constituem o veículo para uma existência digna do homem como pessoa, destinatária da proteção estatal e não mais como objeto de sua iniciativa.** A noção de mínimo ecológico de existência surge, portanto, conforme salientado, como uma

---

<sup>64</sup> Tradução livre. No original: “*Sin dudas el problema central es determinar, identificar, el “núcleo duro” de este patrimonio. – Existen dos maneras de definir este volumen de bienes que corresponde transferir a las generaciones futuras y que constituye el contenido del derecho fundamental al medio ambiente: la primera, consiste en pensarlo como “mínimo existencial” (168) que no puede ser aniquilado; la segunda es procurar que lo que se transfiera sea el máximo de bienes recibidos. La diferencia entre los dos métodos no es solo filosófica sino también estratégica puesto que todos sabemos qué es lo que ocurre cuando se renuncia todo, excepto a lo esencial. Así, el principio de no regresión deja de constituir una derivación implícita de la idea de progresividad – como mayoritariamente lo ha entendido la jurisprudencia – para pasar a tener un fundamento propio, condición de base indispensable para alcanzar una fisionomía propia*”. SOZZO, Gonzalo. El principio de no retroceso en el campo de la teoría jurídica: El progreso como perdurabilidad para las generaciones futuras. In: PRIEUR, Michel; SOZZO, Gonzalo (Org.). *La non régression en droit de l’environnement*. Bruxelles: Bruylant, 2012. p. 65-89. p. 78

consequência no plano existencial [no plano ecológico de existência] de um sistema de responsabilidades compartilhadas.<sup>65</sup> (grifos nossos).

E, conforme Ingo Sarlet *et al.*,

“o mínimo existencial ecológico caracteriza-se por ser direito fundamental originário (definitivo), identificável à luz do caso concreto e passível de ser postulado perante o Poder Judiciário, independentemente de intermediação legislativa de norma constitucional e da viabilidade orçamentária, a confirmar a força normativa da Constituição e dos direitos fundamentais”<sup>66</sup>.

### c. Princípio da proibição ou vedação ao retrocesso socioambiental.

Para se garantir o nível de proteção alcançado pelos direitos sociais, econômicos, culturais e ecológicos, há o chamado princípio da vedação ao retrocesso socioambiental, que nasce no bojo de uma perspectiva progressiva dos direitos humanos e visa à proteção do núcleo essencial dos direitos fundamentais e da dignidade da pessoa humana.

A diminuição da proteção do meio ambiente pela revogação ou alteração de leis ou políticas já existentes e em vigor, sem justificativa fundamentada, conduz ao fenômeno crescente de regressão, pelo qual passam as normas de diversos países. Por isso, o princípio da vedação ao retrocesso é reconhecido internacionalmente e possui diversas denominações<sup>67</sup>, aplicando-se plenamente ao direito brasileiro, conforme reconhecido por nossas Cortes.

O princípio da vedação ao retrocesso é entendido pela doutrina como um verdadeiro princípio constitucional implícito que tem amplo embasamento nos princípios do Direito Ambiental, tais como prevenção, precaução, poluidor-pagador e participação do público, e por isso também é considerado um princípio sistêmico:<sup>68</sup>

---

<sup>65</sup> AYALA, Patryck de Araújo. **Direito fundamental ao ambiente e a proibição de regresso nos níveis de proteção ambiental na Constituição brasileira.** p. 228-229

<sup>66</sup> **Direito Ambiental do Trabalho:** Apontamentos para uma Teoria Geral - Por Guilherme Guimarães Feliciano, Ingo Wolfgang Sarlet, Ney Maranhão, Tiago Fensterseifer. p. 33.

<sup>67</sup> PRIEUR, Michel. O princípio da proibição de retrocesso ambiental. In: Senado Federal. **Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental.** Brasília: Senado Federal, 2012. p. 14. Disponível em: <http://www2.senado.gov.br/bdsf/handle/id/242559>. Acesso em: 20 out. 2015.

<sup>68</sup> BENJAMIN, Antonio Herman. **Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental.** p. 62-64.

“A *proibição de retrocesso socioambiental*, da mesma forma como ocorre com a *proibição de retrocesso social*, está, por sua vez, relacionada ao princípio da segurança jurídica e dos seus respectivos desdobramentos (princípio da proteção da confiança e as garantias constitucionais do direito adquirido, do ato jurídico perfeito e da coisa julgada), bem como guarda conexão com os limites materiais à reforma constitucional, considerando que tais institutos também objetivam a tutela de direitos e bens de matriz constitucional em face de atos e/ou medidas de caráter retroativo ou que venham, de algum modo, afetar situações e posições jurídicas. A estabilidade institucional (incluindo a estabilidade jurídica) é fundamental para o exercício dos direitos fundamentais do cidadão, na medida em que a dignidade humana não restará suficientemente respeitada e protegida onde as pessoas estejam expostas a tal nível de instabilidade jurídica que não estejam mais em condições de, com um mínimo de segurança e tranquilidade, confiar nas instituições sociais e estatais (incluindo o Direito) e numa certa estabilidade das suas próprias posições jurídicas. **A proibição de retrocesso**, nesse cenário, diz respeito mais especificamente a uma garantia de proteção dos direitos fundamentais (e da própria dignidade da pessoa humana) contra a atuação do legislador, tanto no âmbito constitucional quanto – e de modo especial – infraconstitucional (quando estão em causa medidas legislativas que impliquem supressão ou restrição no plano das garantias e dos níveis de tutela dos direitos já existentes), **mas também proteção em face da atuação da administração pública**”.<sup>69</sup> (Grifos nossos)

Na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre o tema, tem-se que a diminuição da proteção dos ecossistemas abrangidos pelas Unidades de Conservação acarreta ofensa ao princípio da proibição de retrocesso socioambiental, pois atinge o núcleo essencial do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado previsto no artigo 225 da Constituição da República:

“Ementa: 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.

---

<sup>69</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Notas sobre a proibição de retrocesso em matéria (sócio)ambiental. In: Senado Federal. **Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental**. Brasília: Senado Federal, 2012. p. 141-144. Disponível em: <http://www2.senado.gov.br/bdsf/handle/id/242559>. Acesso em: 20 out. 2015.



POSSIBILIDADE DE EXAME DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS PARA O EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA EXTRAORDINÁRIA NORMATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. AUSÊNCIA DOS PRESSUPOSTOS DE RELEVÂNCIA E URGÊNCIA. ALTERAÇÃO DA ÁREA DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO POR MEDIDA PROVISÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. CONFIGURADA OFENSA AO PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DE RETROCESSO SOCIOAMBIENTAL. AÇÃO PARCIALMENTE CONHECIDA E, NESSA PARTE, JULGADA PROCEDENTE, SEM PRONÚNCIA DE NULIDADE. 1. Este Supremo Tribunal manifestou-se pela possibilidade e análise dos requisitos constitucionais para a edição de medida provisória após a sua conversão em lei. 2. A jurisprudência deste Supremo Tribunal admite, em caráter excepcional, a declaração de inconstitucionalidade de medida provisória quando se 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.<sup>70</sup>

Além de violarem normas e princípios constitucionais, ao não apresentarem um **PLANO NACIONAL SOBRE MUDANÇA DO CLIMA** consistente com a legislação brasileira e com a atual necessidade e emergência da questão, os Réus estão a violar o direito à vida digna do artigo 5º e o direito à saúde previsto no artigo 196 da Constituição Federal. O crescente desequilíbrio do clima já constitui um fator que certamente impactará a qualidade de vida e a saúde dos brasileiros, pois se relaciona íntima e diretamente com as condições geofísicas e

---

<sup>70</sup> STF. (ADI 4717, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 05/04/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-031 DIVULG 14-02-2019 PUBLIC 15-02-2019).

meteorológicas necessárias para se garantir o regime de chuvas que permita a regular produção de alimentos em larga escala no país. A crise hídrica em curso neste ano de 2021 é um exemplo claro do que aqui se refere como crise climática, a qual na realidade já se mostra presente e de várias formas afeta e afetará ainda mais nosso cotidiano e, conforme o relatório AR6 do IPCC, se nada for feito, só tende a se agravar.

Por sua vez, o direito humano à alimentação é previsto expressamente no artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, e em outros dispositivos do Direito Internacional, como o artigo 11 do Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e o Comentário Geral nº 12 da ONU. No Brasil, em 2010 foi aprovada a Emenda Constitucional nº 64, que inclui a alimentação no artigo 6º da Constituição Federal. E esse direito também é potencialmente violado pela ação e omissão dos Réus ao descuidarem da POLÍTICA NACIONAL SOBRE MUDANÇA DO CLIMA e da legislação que a fundamenta.

Mais explicitamente, a ausência de um **PLANO NACIONAL SOBRE MUDANÇA DO CLIMA** atualizado e condizente com a POLÍTICA NACIONAL SOBRE MUDANÇA DO CLIMA (PNMC, Lei nº 12.287/2009 e Decreto nº 9.578/2018), com a Política Nacional do Meio Ambiente (Constituição Federal, art. 225; PNMA, Lei nº 6.938/1981) e com o ACORDO DE PARIS (Decreto nº 9.073/2017) viola uma série de direitos e garantias fundamentais, como já mencionado no decorrer desta petição. Essa situação se tornou ainda mais problemática com o quadro de emergência climática apontado claramente pelo relatório AR6 do IPCC.

**d. Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC, Lei nº 12.287/2009 e Decreto nº 9.578/2018).**

A Lei da POLÍTICA NACIONAL SOBRE MUDANÇA DO CLIMA, Lei nº 12.187/2009, lista, em seu artigo 6º, entre seus instrumentos, o **PLANO NACIONAL SOBRE MUDANÇA DO CLIMA**, regulamentado pelo Decreto nº 9.578/2018:

“Art. 2º Para fins do disposto neste Decreto, os princípios, os objetivos, as diretrizes e os instrumentos das políticas públicas e dos programas governamentais deverão, sempre que for aplicável, compatibilizar-se com os princípios, os objetivos, as diretrizes e os instrumentos da Política Nacional sobre Mudança do Clima, instituída pela [Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009](#), e regulamentada por este Decreto.



Parágrafo único. Os programas e as ações do Governo federal que integram o Plano Plurianual deverão observar o disposto no *caput*.

Art. 3º O Plano Nacional sobre Mudança do Clima será integrado pelos planos de ação para a prevenção e o controle do desmatamento nos biomas e pelos planos setoriais de mitigação e de adaptação às mudanças climáticas, de que tratam, respectivamente, os [art. 6º](#) e [art. 11 da Lei nº 12.187, de 2009](#).

§ 1º As revisões do Plano Nacional sobre Mudança do Clima ocorrerão previamente à elaboração dos Planos Plurianuais e as revisões dos planos setoriais e dos destinados à proteção dos biomas em períodos regulares não superiores a dois anos.

§ 2º As revisões do Plano Nacional sobre Mudança do Clima e a elaboração dos planos setoriais tomarão por base a Terceira Comunicação Nacional do Brasil à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, com foco no Terceiro Inventário Brasileiro de Emissões Antrópicas por Fontes e Remoções por Sumidouros de Gases de Efeito Estufa não Controlados pelo Protocolo de Montreal ou na edição mais recente à época das revisões”.

Dada a transversalidade da política climática – vale dizer, a necessidade de estabelecer ações nos diferentes setores da economia, a ação de planejamento se mostra central nesse campo.

Sobre os planos de ação para prevenção e o controle do desmatamento dos biomas, o Decreto nº 9.578/2018 dispõe:

“Art. 17. Para fins do disposto neste Decreto, são considerados os seguintes planos de ação para prevenção e controle do desmatamento nos biomas e planos setoriais de mitigação e de adaptação às mudanças climáticas:

I - Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal - PPCdAm;

II - Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento e das Queimadas no Cerrado - PPCerrado;

III - Plano Decenal de Expansão de Energia - PDE;



IV - Plano Setorial de Mitigação e de Adaptação às Mudanças Climáticas para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura - Plano ABC; e

V - Plano Setorial de Redução de Emissões da Siderurgia”.

A este respeito, Ana Maria Nusdeo salienta que:

“[A] política climática brasileira baseia-se fortemente na figura dos Planos, tendo a Lei 12.187/2009 recepcionado o Plano Nacional sobre Mudança do Clima, aprovado em dezembro de 2008. Desde a edição desse último, estabeleceu-se a meta de redução nos índices de desmatamento da Amazônia, de ampliação do consumo interno de etanol, do aumento de áreas de florestas plantadas, do aumento no uso de fontes alternativas de geração de energia elétrica e da adoção de medidas de eficiência energética, posteriormente recolocadas em outras normas, como a própria lei 12.187/2009 e seu Decreto regulamentador ou, ainda, em planos, como o Plano de Combate ao Desmatamento da Amazônia, os planos decenais de energia e, por fim, na descrição da Contribuição Nacionalmente Determinada proposta pelo país no Acordo de Paris. Não menos importante, há o compromisso de desenvolver e implementar um Plano Nacional de Adaptação àquelas mudanças climáticas que serão inevitáveis.”<sup>71</sup>

Portanto, a Lei da POLÍTICA NACIONAL SOBRE MUDANÇA DO CLIMA (PMNC) é o principal diploma sobre a questão climática no país. Amparada por outras normas e decretos, permite a exigência de sua aplicação e a demanda da intervenção do Judiciário em caso de seu descumprimento.

Por sua vez, o Decreto nº 9.073/2017, que consolida o ACORDO DE PARIS como lei ordinária no país, parte integrante fundamental da POLÍTICA NACIONAL SOBRE MUDANÇA DO CLIMA, é violado pelas ações e omissões dos Réus descritas na presente peça. Em especial com relação aos seguintes dispositivos do Acordo:

---

<sup>71</sup> NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. Litigância Climática. Possível estratégia no cenário de retrocesso ambiental? *In*: WALCACER, Fernando; PURVIN, Guilherme e PITOMBEIRA, Sheila (orgs.). **Direito ambiental e o princípio da vedação ao retrocesso**. Florianópolis: Tribo da Ilha; São Paulo: IBAP – Instituto Brasileiro de Advocacia Pública; APRODAB – Associação de Professores de Direito Ambiental do Brasil, 2020, p. 58-59.



- (i) Artigo quarto, item 2: Cada Parte deve preparar, comunicar e manter sucessivas contribuições nacionalmente determinadas que pretende alcançar. **As Partes devem adotar medidas de mitigação domésticas, com o fim de alcançar os objetivos daquelas contribuições.** (destaque nosso)
  
- (ii) Artigo quarto, item 3: A contribuição nacionalmente determinada sucessiva de cada Parte **representará uma progressão em relação à contribuição nacionalmente determinada então vigente e refletirá sua maior ambição possível**, tendo em conta suas responsabilidades comuns, porém diferenciadas e respectivas capacidades, à luz das diferentes circunstâncias nacionais. (destaque nosso)

Como já se demonstrou, o Brasil definitivamente não está cumprindo suas obrigações atinentes à PNMC e ao PLANO NACIONAL SOBRE MUDANÇA DO CLIMA, matéria com fundamentos claros na Constituição Federal e na legislação posta. Com isso, o Estado está incorrendo em ilegalidade flagrante, cujas consequências têm sido drásticas.

#### IV) LEGITIMIDADE ATIVA E PASSIVA E DA COMPETÊNCIA.

A propositura de Ação Civil Pública para a proteção do meio ambiente transcende as atribuições do Ministério Público. A Lei Federal nº 7.347/1985 declara, em seu artigo 5º, inciso V, que as associações têm legitimidade para ajuizá-la, desde que tenham sido constituídas há pelo menos um ano, e incluam entre suas finalidades institucionais a tutela do interesse da ação.

No caso destes autos, os requisitos estão devidamente preenchidos: a organização Requerente, Laboratório do OBSERVATÓRIO DO CLIMA, é uma associação civil sem fins lucrativos e sem finalidade econômica, fundada em 2002, que tem por finalidade a defesa e promoção da segurança climática e do meio ambiente. Para tanto, desenvolve uma série de atividades, dentre elas a propositura de ações judiciais. Sua atuação na área é pautada pelo rigor técnico, estudos, produção de dados e interlocução com o Poder Público e sociedade civil, sendo organização de referência na matéria objeto desta lide. Mais informações sobre seu trabalho podem ser encontradas no site [www.oc.eco.br](http://www.oc.eco.br).

Nos termos do artigo 3º de seu Estatuto Social, o Laboratório do OBSERVATÓRIO DO CLIMA constitui uma rede de organizações da sociedade civil que tem por objetivo promover a discussão sobre as mudanças climáticas no contexto brasileiro. É integrada por **71 organizações representativas da defesa do clima e do meio ambiente no país**, a saber:

350.org; Action Aid Brasil; Amigos da Terra - Amazônia Brasileira; ANGÁ - Associação para Gestão Ambiental do Triângulo Mineiro; APIB - Articulação dos Povos Indígenas; APREC - Associação de Proteção a Ecossistemas Costeiros; Apremavi - Associação de Preservação do Meio Ambiente e da Vida; Arapyau; Avina; Associação Rare Brasil; Associação Alternativa Terra Azul; Associação Plant for the Planet Brasil; BVrio; CIUPOA - Centro de Inteligência Urbana de Porto Alegre; Centro de Trabalho Indigenista; Clima Info; Climate Smart Institute; COIAB – Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira; Conservação Internacional; ECOAR para Cidadania; Engajamundo; FBDS - Fundação Brasileira de Desenvolvimento Sustentável; GVces - Fundação Getúlio Vargas; Fundação Grupo Boticário; GAMBÁ - Grupo Ambientalista da Bahia; Greenpeace; GTA - Grupo de Trabalho Amazônico; Hospitais Saudáveis; ICLEI; ICV - Instituto Centro de Vida; IDEC - Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor; IDESAM - Instituto de Desenvolvimento da Amazônia; IDS - Instituto Democracia e Sustentabilidade; IEI Brasil - International Energy Initiative; IEMA; Instituto 5 Elementos; Instituto Alana; Instituto Escolhas; Instituto Sincronicidade (Youth Climate Leaders); Instituto Talanoa; IIEB; Imafloa - Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola; Imazon - Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazonia; INESC - Instituto de Estudos Socioeconômicos; Iniciativa Verde; Instituto Ecológica / Sustainable Carbon; Instituto Linha d'Água; Instituto Polis; IPAM - Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia; IPE - Instituto de Pesquisas Ecológicas; ISA - Instituto Socioambiental; ISPN - Instituto Sociedade, População e Natureza; Instituto Iepé; Instituto Internacional Arayara; ITDP - Instituto de Políticas de Transporte e Desenvolvimento; Justiça Eco - Observatório de Justiça e Conservação; Maternatura; Nossas; Projeto Saúde e Alegria; SBDIMA – Sociedade Brasileira de Direito Internacional do Meio Ambiente; SNE – Sociedade Nordestina de Ecologia; SOS Amazônia; SOS Mata Atlântica; SOS Pantanal; SPVS - Sociedade de Pesquisa em Vida Selvagem e Educação Ambiental; TNC - The Nature Conservancy; Transparência Internacional; Uma

Gota no Oceano; UMIAB - União das Mulheres Indígenas da Amazônia; WRI - World Resources Institute; WWF Brazil.

Como se vê, estão preenchidos, portanto, todos os requisitos legais atestadores da legitimidade ativa da Requerente para a propositura da presente Ação Civil Pública visando garantir o direito à proteção do clima e do meio ambiente por parte do Estado brasileiro e diante dos danos ambientais causados por ações e omissões de seus agentes.

Quanto à legitimidade para figurar no polo passivo da demanda, a **UNIÃO FEDERAL** tem deveres previstos no artigo 23, incisos VI e VII, da Constituição Federal, de “*proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas*”, e “*preservar as florestas, a fauna e a flora*”. A Constituição Federal de 1988, ainda, alçou o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, à categoria de direito fundamental, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (art. 225).

A legitimidade do **MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE** para figurar no polo passivo da demanda, por sua vez, está sedimentada na Lei nº 13.844/2019, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos ministérios, e circunscreve a seguinte área de competência do Ministério do Meio Ambiente:

Art. 39. ....

I - política nacional do meio ambiente;

II - política de preservação, conservação e utilização sustentável de ecossistemas, biodiversidade e florestas;

III - estratégias, mecanismos e instrumentos econômicos e sociais para a melhoria da qualidade ambiental e o uso sustentável dos recursos naturais;

IV - políticas para a integração do meio ambiente e a produção econômica;

V - políticas e programas ambientais para a Amazônia;

VI - estratégias e instrumentos internacionais de promoção das políticas ambientais;

e

VII - (VETADO).

VIII - zoneamento ecológico econômico.

.....



Por consequência, a competência cível da Justiça Federal está firmada no artigo 109, incisos I e III, da Constituição Federal. E, ainda que já demonstrados exhaustivamente os **danos** ao longo desta inicial (Capítulo I, tópico 5), há que se destacar que, em ações que versam sobre dano ambiental, opera-se a inversão do ônus da prova, como firmado em paradigmático julgamento do Superior Tribunal de Justiça:

PROCESSUAL CIVIL E AMBIENTAL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA. POSSÍVEL NA ESPÉCIE. REEXAME DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ.

1. Os princípios poluidor-pagador, reparação in integrum e prioridade da reparação in natura e do favor debilis são, por si sós, razões suficientes para legitimar a inversão do ônus da prova em favor da vítima ambiental.<sup>72</sup>

**Danos** esses, como já exhaustivamente indicados nesta inicial, de **âmbito nacional**, justificando conforme pacífica jurisprudência e doutrina a incidência da regra prevista no inciso II do artigo 93 do Código de Defesa do Consumidor – evocada nos termos do artigo 21 da Lei da Ação Civil Pública (*Aplicam-se à defesa dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais, no que for cabível, os dispositivos do Título III da lei que instituiu o Código de Defesa do Consumidor. (Incluído Lei nº 8.078, de 1990)* –, e, por isso, ajuizada nesta Capital do estado do Amazonas.

Por fim, a presente inicial é endereçada a este d. juízo em respeito à Portaria/Presi/Cenag 201 de 18.05.2010, que criou esta Vara especializada e sua jurisdição para “todas as ações (cíveis, criminais e de execuções fiscais) de todas as classes e ritos que direta, ou indiretamente, versem sobre o Direito Ambiental ou Agrário, exemplificativamente: a) ações civis públicas (...).”

## V) CONCLUSÃO.

À luz de todo o exposto, é evidente a urgência de um **PLANO NACIONAL SOBRE MUDANÇA DO CLIMA** atualizado, consistente e detalhado, baseado na melhor ciência e que

---

<sup>72</sup> AgInt no AREsp 620488/PR, Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial 2014/0302764-0, Rel. Min. OG Fernandes, 2ª Turma, Julgamento em 04/09/2018.



considere o teor do mais recente relatório do IPCC e a necessidade de limitar o aquecimento global a 1,5°C. Há risco de dano iminente e incomensurável ao meio ambiente nacional e aos direitos das presentes e futuras gerações em decorrência direta dos atos perpetrados pelos Réus.

**No presente caso, os danos estão criteriosamente apontados no relatório do IPCC – já destacados em tópico próprio na presente inicial (Capítulo I, tópico 5) - e se revelam iminentes e altamente prováveis (quase certos) pelos especialistas. Em outras palavras, o IPCC trouxe-se a certeza científica de que, se nada for feito no presente imediato, o país e o planeta afundarão em espiral crescente, descontrolada e irreversível de crise climática e, por isso, o Judiciário deve agir no sentido de prevenir os danos futuros**<sup>73</sup>.

Nesse sentido, aliás, diante de políticas erráticas e omissas dos Governos em relação ao tema, não só no Brasil, é que, nos últimos anos, a chamada litigância climática vem crescendo ao redor do mundo, em razão das deficiências demonstradas pelos poderes constituídos de cada país na formulação e implementação de políticas voltadas para o controle do clima. Indivíduos e organizações da sociedade civil, preocupados com os efeitos do descontrole climático e o aumento da temperatura global, cada vez mais procuram os judiciários de seus países para forçar os poderes públicos a formular e implementar políticas ambientalmente mais responsáveis e eficientes. Assim, destacamos os **8 principais casos de litígio climático no mundo** que dialogam com a presente inicial, evidenciando a legitimidade da demanda e, principalmente, do Judiciário em responder aos desafios climáticos contemporâneos:

1. **Fundação Urgenda v. Holanda (Ministério da Infraestrutura e do Meio Ambiente).**

---

<sup>73</sup> Segundo Gabriel Wedy, Juiz Federal, “**O princípio da prevenção tem por finalidade a adoção de ações ou de inações para evitar eventos previsíveis**; já o princípio da precaução visa a gerir riscos em princípio não prováveis por completo. O princípio da prevenção visa a inibir o dano potencial sempre indesejável, e o princípio da precaução visa a impedir o risco de perigo abstrato. **Quando se aborda o princípio da prevenção, deve-se passar da avaliação de risco de perigo – utilizada na análise do princípio da precaução – para a avaliação de concreto e forte risco de dano. Outra diferença substancial entre os dois princípios é que o princípio da prevenção está calcado em uma certeza científica que determinada atividade causará danos.** (destaques nossos) Ver: <https://www.conjur.com.br/2014-mai-30/gabriel-wedy-precaucao-direito-ambiental-nao-prevencao>. Acesso em: 10 set. 2021.



**A Suprema Corte da Holanda reafirmou a obrigação estatal de reduzir emissões de gases de efeito estufa. Trata-se da primeira decisão que reconheceu tal obrigação, determinando ao governo holandês que limitasse suas emissões de gases de efeito estufa a um nível 25% inferior em comparação aos níveis de emissão do país em 1990.**

O caso foi ajuizado em 2012, quando um grupo ambiental holandês (Fundação Urgenda) e 900 cidadãos holandeses processaram o governo da Holanda, solicitando reconhecimento do dever legal do governo de reduzir emissões de gases de efeito estufa (GEE) no território holandês para atingir as metas assumidas para prevenção do aquecimento global<sup>74</sup>. Assim, tem-se que a questão central do caso é a seguinte: teria a Holanda uma obrigação legal frente à Fundação Urgenda de impor maiores reduções e ações sobre as emissões de gases de efeito estufa?<sup>75</sup>

Em um primeiro momento, a Corte Distrital de Haia<sup>76</sup> ordenou ao governo holandês que limitasse suas emissões de gases de efeito estufa a um nível 25% inferior em comparação aos níveis de emissão do país em 1990. Isso porque compreendeu que a promessa do Estado de reduzir as emissões em 17% seria insuficiente tendo em vista o objetivo da ONU de manter o aumento da temperatura global dentro de 2°C em relação às condições pré-industriais. Além disso, a decisão prevê a obrigação estatal de maior ação para evitar o perigo iminente causado pelo aquecimento global, diante de sua obrigação legal de proteger e melhorar o meio ambiente, frisando “a gravidade das consequências de mudanças climáticas e o grande risco de suas ocorrências”<sup>77</sup>.

A Corte Distrital de Haia também fez uso de argumentos jurídicos como (i) as metas de redução de GEE acordados no âmbito da União Europeia; (ii) o princípio previsto no âmbito do direito internacional de “no harm”; (iii) a doutrina de negligência perigosa; e (iv) o princípio da precaução e da sustentabilidade incorporados nas normas da ONU, mais especificamente na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas. Essa foi, inclusive, a primeira decisão de qualquer tribunal no mundo que ordenou aos Estados a limitação de emissões de GEE por motivos que não fossem mandatos estatutários.

---

<sup>74</sup> GRANTHAM RESEARCH INSTITUTE ON CLIMATE CHANGE AND THE ENVIRONMENT (London School of Economics). Overview and context: Urgenda Foundation v. State of the Netherlands. Disponível em: [https://climate-laws.org/geographies/netherlands/litigation\\_cases/urgenda-foundation-v-state-of-the-netherlands](https://climate-laws.org/geographies/netherlands/litigation_cases/urgenda-foundation-v-state-of-the-netherlands). Acesso em: 19 out. 2021.

<sup>75</sup> SABIN CENTER FOR CLIMATE CHANGE LAW. Urgenda Foundation v. State of the Netherlands. Disponível em: <http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/non-us-case/urgenda-foundation-v-kingdom-of-the-netherlands/>. Acesso em: 19 out. 2021.

<sup>76</sup> Este momento processual equivale a um julgamento de primeira instância, no Brasil.

<sup>77</sup> HOLANDA. Decisão da Corte Distrital de Haia no caso Urgenda Foundation v. State of the Netherlands. 2015. Disponível em: [http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2015/20150624\\_2015-HAZA-C0900456689\\_decision-1.pdf](http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2015/20150624_2015-HAZA-C0900456689_decision-1.pdf). Acesso em: 19 out 2021.



O governo da Holanda interpôs apelação em face da decisão, mas o Tribunal de Apelação de Haia<sup>78</sup> manteve a decisão do Tribunal Distrital. A decisão concluiu que, ao não reduzir as emissões de GEE em pelo menos 25% até o final de 2020, o governo holandês está agindo ilegalmente em contravenção a seu dever de cuidado, nos termos dos artigos 2 (referente ao direito à vida) e 8 (referente ao direito à vida privada, à vida familiar, ao lar e à correspondência) da Convenção Europeia de Direitos Humanos (CEDH).<sup>79</sup>

O Tribunal de Apelação também rejeitou o argumento do governo de que a decisão do tribunal inferior constitui “uma ordem para criar legislação” ou violação da separação de poderes ou do papel dos tribunais sob a constituição holandesa. Ao contrário: o Tribunal de Apelação reafirmou sua obrigação de aplicar disposições de tratados internacionais dos quais a Holanda é parte, incluindo os artigos 2 e 8 da CEDH. Além disso, o Tribunal não encontrou nada no artigo 193 do Tratado sobre

o Funcionamento da União Europeia que proíba um Estado membro de tomar medidas climáticas mais ambiciosas do que a UE como um todo. Também reconheceu que as medidas de adaptação não podem compensar o dever de cuidado do governo para mitigar as emissões de GEE e que a natureza global do problema não isenta o governo holandês de agir. O governo holandês interpôs recurso em face da decisão, porém, em 20 de dezembro de 2019, a Suprema Corte holandesa manteve a decisão sob os artigos 2 e 8 da CEDH.<sup>80</sup>

## Caso 2. Leghari v. Federação do Paquistão.

**Em 2015, o governo do Paquistão reconheceu que o atraso do Estado na implementação de estrutura de política climática nacional ofende direitos fundamentais dos cidadãos, e determinou, entre outras medidas, a criação de uma Comissão de Mudança Climática no país, e direcionou diversos ministérios governamentais para nomeação de uma pessoa focal responsável por políticas de mudanças climáticas.**

<sup>78</sup> Este momento processual equivale a um julgamento de segunda instância, no Brasil.

<sup>79</sup> HOLANDA. Decisão da Corte de Apelação de Haia no caso Urgenda Foundation v. State of the Netherlands. Disponível em: [http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2018/20181009\\_2015-HAZA-C0900456689\\_decision-4.pdf](http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2018/20181009_2015-HAZA-C0900456689_decision-4.pdf). Acesso em: 19 out. 2021.

<sup>80</sup> HOLANDA. Decisão da Suprema Corte da Holanda no caso Urgenda Foundation v. State of The Netherlands. 2019. Disponível em: [http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2020/20200113\\_2015-HAZA-C0900456689\\_judgment.pdf](http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2020/20200113_2015-HAZA-C0900456689_judgment.pdf). Acesso em: 19 out. 2021.



O caso iniciou-se a partir da reclamação de Ashgar Leghari, um fazendeiro paquistanês, que processou o governo nacional pela falha no cumprimento da Política Nacional de Mudança Climática de 2012 e da Estrutura para Implementação de Mudança Climática (2014-2030).

Diante dessa reivindicação, o Tribunal de Apelação no Paquistão citou em seu julgamento princípios de direito interno e internacional, como "democracia; igualdade; justiça política e socioeconômica", bem como "princípios de desenvolvimento sustentável internacionais; princípio da precaução e a necessidade de condução de relatórios de impacto ambiental, bem como a doutrina de confiança pública e igualdade tanto inter quanto intra-geracional", justamente para reforçar a tese de que atrasos na implementação de políticas climáticas nacionais ofendem direitos fundamentais de cidadãos<sup>81</sup>.

Como solução, o Tribunal ordenou a adoção das seguintes medidas: (i) a nomeação, por parte de diversos ministérios, de "uma pessoa focal da mudança climática" para ajudar a garantir a implementação da Estrutura, e para apresentar uma lista de pontos de ação até 31 de dezembro de 2015; e (ii) a criação de uma Comissão de Mudança Climática composta por representantes dos principais ministérios, ONGs e especialistas técnicos para monitorar o progresso do governo.

Em 14 de setembro, o Tribunal emitiu uma decisão suplementar nomeando 21 indivíduos para a Comissão e conferindo-lhe vários poderes. Em 25 de janeiro de 2018, o Tribunal emitiu uma nota da apresentação de um relatório do Comitê de Mudança Climática, onde se observou a eficácia das medidas adotadas, posto que durante o período de setembro de 2015 a janeiro de 2017, 66% das ações prioritárias da Estrutura para Implementação da Política de Mudança Climática foram implementadas<sup>82</sup>.

### **Caso 3: Shrestha v. Escritório do Primeiro Ministro e outros (Nepal).**

**Em 2018, a Suprema Corte do Nepal determinou que o governo nepalês promulgasse uma nova lei sobre mudança climática para mitigação e adaptação de seus efeitos adversos. Como resultado, o governo do Nepal promoveu a referida reforma legislativa em 2019, aprovando a Lei de Proteção Ambiental de 2019 e a Lei de Florestas de 2019.**

<sup>81</sup> PAQUISTÃO. Alta Corte de Lahore. Decisão no caso W.P. n° 25501/2015. 04 abr. 2014. Disponível em: [http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2015/20150404\\_2015-W.P.-No.-25501201\\_decision.pdf](http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2015/20150404_2015-W.P.-No.-25501201_decision.pdf). Acesso em: 16 out. 2021.

<sup>82</sup> PAQUISTÃO. Alta Corte de Lahore. Decisão no caso W.P. n° 25501/2015. 25 jan. 2018. Disponível em: [http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2018/20180125\\_2015-W.P.-No.-25501201\\_judgment.pdf](http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2018/20180125_2015-W.P.-No.-25501201_judgment.pdf). Acesso em: 16 out. 2021.

Este é um caso paradigmático, que demonstra muito bem a importância do papel de Cortes quando da criação de um ambiente favorável ao mercado de ideias e debates cruciais, como discussões de políticas climáticas nacionais. Sobretudo, demonstra como esses debates podem ser, através de decisões, transformados em eficazes remédios na busca pela efetivação de direitos e formulação de políticas públicas. Nesse sentido, a questão central ora proposta pode ser traduzida na seguinte pergunta: é possível buscar uma ordem judicial para obrigar o governo do Nepal a promulgar uma lei adequada sobre mudança climática?

Em 23 de agosto de 2017, Padam Bahadur Shrestha apresentou um pedido para obrigar o governo do Nepal a editar uma nova lei sobre mudanças climáticas<sup>83</sup>. Quando as autoridades não responderam, Shrestha solicitou à Suprema Corte do Nepal que emitisse um Mandado de Segurança ou outra ordem apropriada para obrigar a edição de tal lei. De acordo com a petição acostada aos autos, (i) a Lei de Proteção Ambiental de 1997 era inadequada porque não tratava da mudança climática; (ii) a Política de Mudança Climática de 2011 não havia sido implementada; e (iii) como resultado, os seres humanos e os ecossistemas do Nepal haviam sofrido graves impactos climáticos<sup>84</sup>.

Logo, Shrestha alegou que o fracasso do governo em abordar adequadamente o clima havia violado os direitos a uma vida digna e a um ambiente saudável garantidos na Constituição do Nepal, e violado os compromissos do Nepal sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima e sob o Acordo de Paris.

Em seu julgamento de 25 de dezembro de 2018, Corte ressaltou a necessidade de adequação governamental perante os compromissos assumidos tanto na constituição quanto no Acordo de Paris. Determinou, igualmente, a redução do consumo de combustíveis fósseis e promoção de tecnologias de baixo carbono, bem como desenvolvimento de instrumentos científicos e jurídicos de compensação para aqueles que sofreram prejuízos em decorrência da poluição e degradação ambiental. Finalmente, determinou-se que a Lei de Proteção Ambiental ora vigente, de 1997, era inadequada para abordar a necessária mitigação e adaptação às mudanças climáticas. Portanto, o governo deveria implementar uma nova política climática nacional, até a promulgação de uma nova lei<sup>85</sup>.

---

<sup>83</sup> SABIN CENTER FOR CLIMATE CHANGE LAW. Shrestha v. Office of the Prime Minister et al. Disponível em: <http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/non-us-case/shrestha-v-office-of-the-prime-minister-et-al/>. Acesso em: 16 out. 2021.

<sup>84</sup> SABIN CENTER FOR CLIMATE CHANGE LAW. Shrestha v. Office of the Prime Minister et al. Disponível em: <http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/non-us-case/shrestha-v-office-of-the-prime-minister-et-al/>. Acesso em: 16 out. 2021.

<sup>85</sup> NEPAL. Decisão da Suprema Corte sobre o caso Shrestha v. Office of the Prime Minister et al. Disponível em: [http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2018/20181225\\_074-WO-0283\\_judgment-1.pdf](http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2018/20181225_074-WO-0283_judgment-1.pdf). Acesso em: 16 out. 2021.

**Caso 4: Futuras gerações v. Ministério do Meio Ambiente (Colômbia).**

**Em 2018, a Suprema Corte da Colômbia determinou que o governo formulasse e implementasse planos de ação para endereçar a questão do desmatamento na Amazônia colombiana.**

O presente caso foi ajuizado em janeiro de 2018 e, em linhas gerais, contestou a inércia de diversos órgãos do governo da Colômbia quanto ao cumprimento efetivo de uma política climática que garantisse o direito fundamental a um meio ambiente saudável. É interessante frisar que este caso foi proposto justamente pela parcela mais jovem da população colombiana: os reclamantes variam entre pessoas de 7 a 26 anos de idade - justamente aqueles mais afetados futuramente pela ausência de planejamento climático<sup>86</sup>.

Em suma, os argumentos dos reclamantes foram os seguintes: o governo colombiano fracassou na implementação de uma política climática, justamente por não ter efetivamente reduzido o desmatamento e não ter garantido o cumprimento do compromisso do governo colombiano perante o Acordo de Paris e o Plano Nacional de Desenvolvimento 2014-2018. Tais compromissos eram traduzidos na meta de desmatamento de rede zero na Amazônia colombiana até o ano de 2020. Dessa maneira, os reclamantes ajuizaram uma reclamação constitucional especial chamada “tutela” (conforme previsto no ordenamento constitucional da Colômbia), para entrada em efeito seus direitos fundamentais que eles entendiam por violados, como o direito à vida, à saúde, à liberdade e à dignidade humana, entre outros, que estariam intimamente ligados ao direito ao meio ambiente saudável e um ecossistema funcional<sup>87</sup>.

Apesar de o caso não ter sido decidido de forma favorável aos reclamantes em primeira instância, dado que um tribunal inferior não reconheceu a devida conexão entre tais direitos fundamentais, esse não foi o raciocínio jurídico empregado pela Corte Constitucional colombiana. Em 5 de abril de 2018, a Suprema Corte reverteu a decisão da instância inferior, reconhecendo que “os direitos fundamentais da vida, da saúde, da subsistência mínima, da liberdade e da dignidade humana estão substancialmente ligados e determinados pelo meio ambiente e pelo ecossistema”. Reconheceu ainda a Amazônia Colombiana como um sujeito de direitos. A Suprema Corte declarou que a Amazônia colombiana tinha, portanto, direito à proteção, conservação, manutenção e restauração. Assim, a Corte ordenou

---

<sup>86</sup> SABIN CENTER FOR CLIMATE CHANGE LAW. Generaciones futuras v. Minambiente. Disponível em: <http://climatecasechart.com/non-us-case/future-generation-v-ministry-environment-others/>. Acesso em: 17 out. 2021.

<sup>87</sup> COLÔMBIA. Petição inicial do caso Demanda Generaciones Futuras v. Minambiente. Disponível em: [http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2018/20180129\\_11001-22-03-000-2018-00319-00\\_complaint-1.pdf](http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2018/20180129_11001-22-03-000-2018-00319-00_complaint-1.pdf). Acesso em: 17 out 2021.



ao governo que formulasse e implementasse planos de ação para enfrentar o desmatamento na Amazônia<sup>88</sup>.

#### Caso 5: Comuna de Grande-Synthe v. França.

**O Conselho de Estado francês ordenou que, até março de 2022, o governo francês adote todas as medidas necessárias para reduzir a curva de emissões de GEE para atingir suas metas climáticas**

O caso foi ajuizado em janeiro de 2019 pelo município de Grande-Synthe<sup>89</sup> em face do governo francês perante o Conselho de Estado<sup>90</sup>, solicitando que fosse ordenada a adoção de todas as medidas necessárias ao cumprimento das metas climáticas assumidas pela França. Em novembro de 2019, o Conselho de Estado proferiu uma decisão admitindo o caso e determinando que o governo francês justificasse, no prazo de três meses, que estava tomando as medidas adequadas para o cumprimento de tais metas.<sup>91</sup> Analisadas as justificativas, em julho de 2021, o Conselho proferiu decisão ordenando que, até março de 2022, o governo francês adote todas as medidas necessárias para reduzir a curva de emissões de GEE para atingir suas metas climáticas.<sup>92</sup>

A decisão levou em conta que, segundo o orçamento climático francês, o país deve reduzir suas emissões de GEE em 6% ao ano entre os anos de 2019 e 2023. O orçamento também prevê que, entre 2024 e 2028, a curva de redução será de 12% ao ano, *i.e.*, o dobro daquele previsto para o período atual. Diante disso, o Conselho considerou que a adoção de medidas suplementares àquelas atualmente em vigor é um pré-requisito à viabilidade da aceleração da curva de redução de emissões. Considerou, igualmente, que a redução nas emissões verificada em 2020 ocorreu em razão da crise

---

<sup>88</sup> COLÔMBIA. Suprema Corte da Colômbia. Decisão sobre o caso "Demanda Generaciones Futuras v. Minambiente". Disponível em: [http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2018/20180405\\_11001-22-03-000-2018-00319-00\\_decision.pdf](http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2018/20180405_11001-22-03-000-2018-00319-00_decision.pdf). Acesso em: 17 out. 2021.

<sup>89</sup> O município é localizado na zona costeira e é particularmente vulnerável às mudanças climáticas, incluindo inundações e o aumento do nível do mar. Assim, em 2018, o município enviou cartas às autoridades competentes do governo francês (notadamente o Presidente da República, o então Primeiro-Ministro e o então Ministro da Transição Ecológica e Solidária) solicitando que adotassem as medidas necessárias ao cumprimento das metas climáticas assumidas pela França. Diante da ausência de resposta do governo francês, o município compreendeu que houve uma recusa implícita de adoção de tais medidas a justificar a apresentação do caso perante o Conselho de Estado.

<sup>90</sup> A mais alta corte administrativa na França.

<sup>91</sup> FRANÇA. Conselho de Estado. Decisão sobre litígio nº 427301. 19 de novembro de 2020. Disponível em: [http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2020/20201119\\_Not-Yet-Available\\_decision-3.pdf](http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2020/20201119_Not-Yet-Available_decision-3.pdf). Acesso em: 18 out. 2021.

<sup>92</sup> FRANÇA. Conselho de Estado. Decisão sobre litígio nº 427301. 01 de julho de 2021. Disponível em: [http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2021/20210701\\_Not-Yet-Available\\_decision.pdf](http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2021/20210701_Not-Yet-Available_decision.pdf). Acesso em: 18 out. 2021.

sanitária da Covid-19, sendo transitória e reversível, não devendo, portanto, ser levada em conta para fins de avaliação das medidas climáticas adotadas pelo país.<sup>93</sup>

Este é um dos dois casos ajuizados na França em 2019 contra o governo francês por omissão em relação às mudanças climáticas, seguindo a lógica definida pela decisão do caso Urgenda, em 2018, na Holanda. O outro caso, *Notre Affaire à Tous e outros v. França*, foi ajuizado por organizações não governamentais (ONGs).

#### **Caso 6: Notre Affaire à Tous e outros v. França.**

**A Corte Administrativa de Paris ordenou que, até dezembro de 2022, o governo francês adote ações imediatas e concretas para compensar as emissões de carbono que excederem a meta estabelecida para o período de 2015-2018 e para reparar os danos causados por sua omissão**

O caso foi ajuizado em março de 2019 pelas organizações Notre Affaire à Tous, Fondation pour la Nature et l'Homme, Greenpeace França e Oxfam França em face do governo francês perante a Corte Administrativa de Paris.<sup>94</sup> As organizações alegam que a omissão do governo francês em implementar medidas adequadas para lidar com as mudanças climáticas viola o seu dever legal de agir e pleiteiam que seja ordenada (i) a adoção de todas as medidas necessárias ao cumprimento das metas climáticas assumidas pela França; (ii) a adoção de todas as medidas necessárias à proteção do território e dos cidadãos franceses em relação aos riscos climáticos; e (iii) a condenação do Estado francês ao pagamento de uma compensação simbólica no valor de um euro a título de danos morais pela ocorrência de impactos climáticos.

Em fevereiro de 2021, a Corte proferiu decisão reconhecendo que a omissão do Estado francês causou impactos climáticos e determinando o pagamento da compensação por danos morais solicitada. Além disso, determinou que o governo francês apresentasse, no prazo de dois meses, as medidas em curso para o cumprimento das suas metas climáticas.<sup>95</sup> Analisadas as justificativas, em outubro de 2021, a Corte proferiu nova decisão determinando que, até dezembro de 2022, o governo

---

<sup>93</sup> Ibid.

<sup>94</sup> Em dezembro de 2018, as quatro organizações enviaram uma carta de notificação formal ao então Primeiro-Ministro e outros 12 membros do governo francês, dando início à primeira fase de um processo judicial contra o governo por omissão em relação às mudanças climáticas. Esse tipo de carta é uma etapa necessária a ações judiciais por omissão. Em fevereiro de 2019, o governo francês rejeitou o pedido das organizações, ensejando a apresentação do caso perante a Corte Administrativa de Paris.

<sup>95</sup> FRANÇA. Corte Administrativa de Paris. Decisões nº 1904967, 1904968, 1904972, 1904976/4-1. 03 de fevereiro de 2020. Disponível em: [http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2021/20210203\\_NA\\_decision.pdf](http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2021/20210203_NA_decision.pdf). Acesso em: 18 out. 2021.

francês adote ações concretas para cumprir seus compromissos de redução das emissões de GEE e para reparar os danos causados por sua omissão.<sup>96</sup>

A decisão levou em conta que o país emitiu um excedente de 62 milhões de metros cúbicos de carbono em relação ao orçamento estabelecido para o período de 2015 a 2018. Esse excedente, porém, não foi considerado no momento do estabelecimento do orçamento de carbono para o período 2019-2023 e 2024-2028. Por outro lado, a Corte admitiu que, em razão da pandemia de Covid-19, houve uma redução nas emissões de GEE que, ainda que temporária, é capaz de compensar parcialmente o dano. Assim, ordenou que o governo francês estabelecesse medidas para compensar o excedente de 15 milhões de metros cúbicos de carbono subtraindo das emissões planejadas para os anos de 2021 e 2022. Por fim, estabeleceu que qualquer excedente futuro deva ser compensado.<sup>97</sup>

#### Caso 7: Friends of the Irish Environment v. Irlanda.

**Em 2020, a Suprema Corte da Irlanda anulou o Plano Nacional de Mitigação irlandês, uma vez que o plano não estabelecia ações detalhadas o suficiente para dar cumprimento à Lei de Ação Climática e Desenvolvimento de Baixo Carbono - que determina a transição para uma economia de baixo carbono até 2050 -, e determinou a edição de um novo plano.**

O caso foi ajuizado em 2017 pelo grupo de incidência *Friends of the Irish Environment* (FIE) em face do governo da Irlanda pleiteando que a Alta Corte irlandesa anulasse o Plano Nacional de Mitigação irlandês, aprovado em 2017, e determinasse a elaboração de um novo plano caso julgasse apropriado. O plano buscava a transição para uma economia de baixo carbono até 2050, mas, segundo a FIE, falhava no estabelecimento de medidas de curto prazo para a redução das emissões de gases de efeito estufa (GEE). Em razão disso, argumentava que o plano violava a Lei de Ação Climática e Desenvolvimento de Baixo Carbono de 2015 (LACDBC) e as obrigações de direitos humanos estabelecidas pela Convenção Europeia de Direitos Humanos (CEDH), sobretudo o direito à vida e à vida privada e da família.<sup>98</sup>

<sup>96</sup> FRANÇA. Corte Administrativa de Paris. Decisões nº 1904967, 1904968, 1904972, 1904976/4-1. 14 de outubro de 2021. Disponível em: [http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2021/20211014\\_NA\\_decision-1.pdf](http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2021/20211014_NA_decision-1.pdf). Acesso em: 18 out. 2021.

<sup>97</sup> Ibid.

<sup>98</sup> SABIN CENTER FOR CLIMATE CHANGE LAW. Friends of the Irish Environment v. Ireland. Disponível em: <http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/non-us-case/friends-of-the-irish-environment-v-ireland/>. Acesso em: 22 out. 2021.

Em setembro de 2019, a Corte decidiu que o plano estava inserido dentro da margem de discricionariedade conferida ao governo pela LACDBC, uma vez que se trata apenas de um passo inicial para atingir as metas de transição para uma economia de baixo carbono.<sup>99</sup> A FIE interpôs um recurso que foi diretamente para a Suprema Corte irlandesa em razão da urgência e excepcionalidade do caso.<sup>100</sup> Em julho de 2020, a Suprema Corte reverteu a decisão do tribunal e proferiu decisão anulando o plano em vigor até então e determinando a elaboração de um novo plano. A Suprema Corte rechaçou os argumentos de direitos humanos, mas compreendeu que o plano não era detalhado o suficiente como exige a LACDBC e que um leitor razoável não compreenderia quais ações o país alcançaria para alcançar a sua meta até 2050.<sup>101</sup>

#### Caso 8: Neubauer e outros v. Alemanha.

**Em 2021, o Tribunal Constitucional Federal da Alemanha determinou que a política de proteção climática alemã era incompatível com direitos fundamentais previstos na Lei Fundamental do país, por não estabelecerem disposições suficientes para os cortes de emissões de gases de efeito estufa. O Tribunal concluiu, entre outros fatores, que o legislador não distribuiu proporcionalmente o "orçamento" de compromisso climático entre as gerações atuais e futuras e, como resultado, o governo alemão anunciou em 30 de abril de 2021 que se moveria rapidamente para ajustar sua lei climática, em resposta à decisão.**

O caso foi ajuizado em fevereiro de 2020, por um grupo de jovens alemães que questionavam a Lei Federal de Proteção Climática da Alemanha (“KSG”). Segundo os reclamantes, a meta de redução, até 2030, das emissões de gases de efeito estufa (GEE) em 55% em relação aos níveis de 1990, imposta pela referida norma, seria insuficiente e violaria seus direitos humanos protegidos segundo a Lei Fundamental (espécie de Constituição alemã). Assim, a questão jurídica proposta neste cenário é a seguinte: seriam as metas alemãs de redução de gases de efeito estufa insuficientes? E tal insuficiência violaria direitos humanos de cidadãos da Alemanha?<sup>102</sup>

<sup>99</sup> IRLANDA. Alta Corte de Revisão Judicial. Decisão no caso n° 2017/793 JR. 19 set. 2019. Disponível em: [http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2019/20190919\\_2017-No.-793-JR\\_judgment-2.pdf](http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2019/20190919_2017-No.-793-JR_judgment-2.pdf). Acesso em: 22 out. 2021.

<sup>100</sup> FRIENDS OF THE IRISH ENVIRONMENT. Recurso no caso n° 2017/793 JR. 15 nov. 2019. Disponível em: [http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2019/20191115\\_2017-No.-793-JR\\_appeal-1.pdf](http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2019/20191115_2017-No.-793-JR_appeal-1.pdf). Acesso em: 22 out. 2021.

<sup>101</sup> IRLANDA. Suprema Corte da Irlanda. Apelação n° 205/19. 31 jul. 2020. Disponível em: [http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2020/20200731\\_2017-No.-793-JR\\_opinion.pdf](http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2020/20200731_2017-No.-793-JR_opinion.pdf). Acesso em 22. out. 2021.

<sup>102</sup> SABIN CENTER FOR CLIMATE CHANGE LAW. Neubauer *et al.* v. Alemanha. Disponível em: <http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/non-us-case/neubauer-et-al-v-germany/>. Acesso em: 18 out. 2021.



É interessante notar que, dentre os argumentos dos reclamantes, para além da Lei Federal de Proteção Climática da Alemanha, foram considerados também o Acordo de Paris e as obrigações climáticas acordadas no âmbito da União Europeia. Ainda, a reclamação solicitava ao Tribunal Constitucional Federal que (i) declarasse que o legislador violou a Lei Fundamental alemã ao exigir apenas uma redução de 55% nos GEE até 2030; (ii) declarasse que o legislador é obrigado a emitir novas quotas de redução para garantir que as emissões da Alemanha sejam mantidas no nível mais baixo possível, levando em conta o princípio da proporcionalidade; e (iii) proibisse a transferência de atribuições de emissões no novo regime regulatório<sup>103</sup>.

Em 29 de abril de 2021, o Tribunal Constitucional Federal considerou as partes do KSG incompatíveis com os direitos fundamentais por não terem estabelecido disposições suficientes para cortes de emissões além de 2030. O Tribunal considerou que o Artigo 20a da Lei Básica obriga o legislador a proteger o clima e a objetivar a neutralidade climática. Além disso, o Tribunal declarou que o Artigo 20a “é uma norma legal justiciável que visa vincular o processo político em favor das preocupações ecológicas, também com vistas às gerações futuras que são particularmente afetadas”.

Aceitando argumentos de que o legislador deve seguir uma abordagem de orçamento de carbono para limitar o aquecimento a bem abaixo de 2°C e, se possível, a 1,5°C, o Tribunal concluiu que o legislador não distribuiu proporcionalmente o orçamento entre as gerações atuais e futuras. Nesse sentido, argumentou que “não se deve permitir que uma geração consuma grande parte do orçamento de CO2 sob uma carga de redução relativamente leve se isso, ao mesmo tempo, deixasse as gerações futuras com uma carga de redução radical (...) e expusesse suas vidas a sérias perdas de liberdade”. O Tribunal ordenou ao legislador que estabelecesse disposições claras para metas de redução a partir de 2031 até o final de 2022. De acordo com as notícias, o governo alemão anunciou em 30 de abril de 2021 que se moveria rapidamente para ajustar sua lei climática em resposta à decisão<sup>104</sup>.

Os 8 casos paradigmáticos mencionados demonstram como os Poderes Judiciários ao redor do mundo vêm se movendo, com base em premissas comuns a Estados de Direito, para consolidar a obrigação atual e urgente de contenção da crise climática. Avalia-se que o direito brasileiro possui bases para acolher tais entendimentos, sobretudo quando se evocam a **dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF/1988)**, o **direito à vida (art. 5º, CF/88)**,

---

<sup>103</sup> NEUBAUER ET AL. Petição inicial no caso Neubauer *et al.* v. Alemanha. Disponível em: [http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2020/20200206\\_11817\\_complaint.pdf](http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2020/20200206_11817_complaint.pdf). Acesso em 18 out. 2021.

<sup>104</sup> ALEMANHA. Decisão do caso Neubauer *et al.* v. Alemanha. Disponível em: [http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2021/20210429\\_11817\\_judgment-1.pdf](http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2021/20210429_11817_judgment-1.pdf). Acesso em: 18 out. 2021.



e o direito ao meio-ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, CF/1988).

Por fim, vale lembrar que a mudança no uso da terra, com o componente desmatamento de florestas nativas, é o principal fator de emissão de GEE no caso brasileiro. Segundo dados já citados do OBSERVATÓRIO DO CLIMA, organizados com o apoio de várias outras organizações, 44% das emissões brasileiras decorrem de desflorestamento<sup>105</sup>. Nesse sentido, a presente ação também visa evitar, indiretamente, que essas taxas de desmatamento evoluam exponencialmente em períodos ainda mais curtos. Lembramos que os meses de março a junho do ano corrente registraram recordes de desmatamento no país, considerando as evidências trazidas pela série histórica do sistema Deter-B do INPE<sup>106</sup>.

Concluindo, junta-se nesta inicial a **nota técnica** elaborada por um dos maiores especialistas do mundo na agenda das mudanças climáticas, o professor Dr. Paulo Eduardo Artaxo Netto – que inclusive participou do Grupo de Trabalho que elaborou o relatório **AR6** do IPCC (e é um dos cientistas brasileiros que faziam parte do IPCC também em 2007, quando o Painel foi agraciado com o Prêmio Nobel da Paz) -, através da qual explica de maneira resumida e didática a importância da agenda das **mudanças climáticas e as ações governamentais necessárias para proteger a população. (Doc 03)**

## VI) PEDIDOS.

Diante de todo o exposto, requer-se:

- i) Seja a presente Ação Civil Pública recebida, autuada e processada na forma e no rito preconizado;
- ii) Sejam os Requeridos **UNIÃO FEDERAL** e **MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE** citados para, querendo, responderem aos termos da presente

---

<sup>105</sup> Ver: [http://plataforma.seeg.eco.br/total\\_emissao#](http://plataforma.seeg.eco.br/total_emissao#) e [https://seeg-br.s3.amazonaws.com/Documentos%20Analiticos/SEEG\\_8/SEEG8\\_DOC\\_ANALITICO\\_SINTESE\\_199\\_0-2019.pdf](https://seeg-br.s3.amazonaws.com/Documentos%20Analiticos/SEEG_8/SEEG8_DOC_ANALITICO_SINTESE_199_0-2019.pdf), página 5. Acesso em: 21 set. 2021.

<sup>106</sup> Ver: <http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/alerts/legal/amazon/aggregated/>. Acesso em: 15 set. 2021.

- iii) ação dentro do prazo legal, sob pena de aplicação dos consectários jurídicos legais da revelia, o que desde já se requer. E,
- iv) Quanto ao Mérito, requer-se:
  - a) A condenação da **UNIÃO FEDERAL** e do **MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE** em obrigações de fazer, consistentes na apresentação de uma atualização do **PLANO NACIONAL SOBRE MUDANÇA DO CLIMA**, em formato condizente com a urgente e necessária redução das emissões brasileiras de GEE, considerando todos os setores de nossa economia, em conformidade e estrito cumprimento da Lei Federal nº 12.187/2009 (PNMC), seu regulamento, o Decreto nº 9.578/2018, e o Decreto nº 9.073/17 (ACORDO DE PARIS), levando em especial consideração a urgência informada pelo mais recente relatório sobre a crise climática divulgado pelo IPCC, o AR6, e de forma coerente com cenário que admita aumento de temperatura de, no máximo, 1,5°C, considerando os níveis pré-industriais, dentro de um prazo razoável a ser fixado por este Juízo;
  - b) Que a elaboração do Plano a ser apresentado siga estritamente os ditames da Lei nº 12.187/2009, sobretudo o Princípio da Participação Cidadã em todas as suas fases de elaboração;
  - c) Em caso de descumprimento das obrigações acima, a imposição à **UNIÃO FEDERAL** e ao **MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE** do **pagamento de multa** regulada nos artigos 536 e 537 do Código de Processo Civil, sem prejuízo de eventual responsabilização dos Réus por crime de desobediência ou prevaricação;
  - d) A aplicação da sanção prevista no artigo 77, inciso IV e § 2º, do Código de Processo Civil, aos responsáveis pelo descumprimento de referida ordem judicial;



- e) Requer e protesta, ainda, provar o alegado por qualquer meio de prova admitida em direito, como provas testemunhais, periciais, documentais e inspeção judicial, pleiteando, desde já, a juntada dos documentos anexos;
- f) A condenação da **UNIÃO FEDERAL** e do **MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE** ao pagamento das custas e demais cominações legais; e,
- g) Na forma do art. 18, da Lei Federal nº 7.347/1985, requer a dispensa do adiantamento e do pagamento de custas, de emolumentos, de honorários periciais e de outros encargos.

Dá-se à causa para os efeitos legais, o valor de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais).

Manaus, 26 de outubro de 2021.

**PAULO EDUARDO BUSSE F. FILHO**  
OAB/SP 164.056

**RAFAEL CARLSSON G. CUSTÓDIO**  
OAB/SP 262.284

**SUELY M. VAZ GUIMARÃES DE ARAÚJO**  
OAB/DF 14.711

**NAUÊ B. PINHEIRO DE AZEVEDO**  
OAB/DF 56.785