

INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM DIREITO
MESTRADO ACADÊMICO EM DIREITO CONSTITUCIONAL

Nauê Bernardo Pinheiro de Azevedo

A política climática atravessou a praça?

Um panorama da judicialização do clima a partir do meio ambiente no Supremo Tribunal Federal

Dissertação de mestrado desenvolvida sob a orientação do Prof. Dr. Fabio Quintas, apresentada enquanto pré-requisito para finalização do Curso de Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa.

Brasília

2023

Nauê Bernardo Pinheiro de Azevedo

A política climática atravessou a praça?

Um panorama da judicialização do clima a partir do meio ambiente no Supremo Tribunal Federal

Dissertação de mestrado desenvolvida sob a orientação do Prof. Dr. Fabio Quintas, apresentada enquanto pré-requisito para finalização do Curso de Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa.

Brasília

2023

Nauê Bernardo Pinheiro de Azevedo

A política climática atravessou a praça?

Um panorama da judicialização do clima a partir do meio ambiente no Supremo Tribunal Federal

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito do IDP, como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito Constitucional.

23/06/2023

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Fábio Quintas (Orientador)
IDP/DF

Profa. Dra. Suely Araújo (Avaliadora 1)
IDP/SP

Prof. Dr. Rafael Silveira e Silva (Avaliador 2)
IDP/DF

Dedico a presente dissertação a absolutamente
todas as pessoas que fizeram parte do meu
caminho, em especial as que se dedicaram a me
abrir portas.

Dedico, de forma póstuma, também a Diogo
Sant'ana. Que você esteja orgulhoso do seu
legado aí do céu.

Agradecimentos

É tanta gente para agradecer que eu tenho certeza que vai ficar faltando alguém. Mas vou me arriscar assim mesmo assim, pois o esquecimento faz parte da vida e *quem é de verdade sabe* (hehehe).

Inicialmente, agradeço imensamente, de forma efusiva e daqui até a eternidade, à Suely Araújo, uma pessoa que é quase que literalmente uma mãe pra mim, especialmente nos sentidos acadêmico e profissional. Foi a partir dela que eu tive a oportunidade que fez minha vida dar um giro de 180°, que é advogar com o que advogo hoje, usando 210% da minha energia em casos altamente complexos e divertidos (ok, alguns nem tanto assim) principalmente perante o Supremo Tribunal Federal – com o bônus de estar tentando contribuir um pouquinho para evitar o apocalipse (até o momento de finalização desta dissertação, o apocalipse estava vencendo por muitos gols a poucos. A conferir os desdobramentos). Também foi pelo apoio dela que consegui escrever o projeto de pesquisa que me deu condições de ser entrevistado pela segunda pessoa a quem vou dedicar palavras neste espaço. Obrigado demais.

A próxima pessoa a quem entrego meus mais efusivos agradecimentos, também de forma eterna, é ao professor Fábio Quintas. Eu não tenho palavras o bastante para agradecer por todo o apoio, todas as risadas, toda a alegria e todo o desafio que a chance que você me deu me proporcionou. Saio muito maior desse mestrado do que entrei, e tudo porque você resolveu me dar uma chance de estudar nesta instituição quando eu ainda não tinha a menor condição de pagar por esse curso (que eu agarrei com unhas e dentes, ao menos ao meu ver). Obrigado demais.

Também agradeço imensamente à toda a equipe do Observatório do Clima, por toda a confiança nesses últimos anos. Tem sido um período tenso, com muito trabalho e várias situações complexas. Mas, talvez, isso seja só a vida adulta. Suely, Cláudio, Márcio, Joana, Mari, Isvi, Sol, Tati, Jaque, Jess, Stela, Busse e Vivian (e todo mundo mais), vocês são parte integral de uma trajetória de crescimento que, por si só, talvez rendesse um filme (ou uma sitcom). Agradeço, também, a todo mundo das demais entidades da rede com quem tive o privilégio de conviver nesse tempo, sem tirar (quase) ninguém. Vocês são sensacionais. Cresci e cresço muito com vocês, e é um privilégio ser a pessoa menos inteligente da sala quando vocês, todos e todas, estão comigo. E lógico, fica um agradecimento a você, Fábio Feldmann, um amigo que admiro e tenho a sorte de ter por perto.

Agradeço a todo mundo do meu escritório também, em especial ao meu sócio Bryan de Jongh e a esta futura advogada espetacular Carolina Adler, por todo o apoio nas fases finais de redação desse troço chamado dissertação. E claro, ao meu sócio, amigo, padrinho e irmão de uma vida toda, Isaac Simas, por toda a irmandade nesta trajetória maluca e ao mesmo tempo espetacular que vem sendo trilhada. Obrigado por tudo, cara. Sei lá o que teria acontecido sem você por aí. Que os próximos capítulos sejam ainda mais legais, menos estressantes e terminem com a gente reclamando da vida num iate em algum lugar chique. Todos nós e nossas respectivas, hehehe.

Agradeço também a todo o corpo profissional do IDP pela acolhida e carinho, desde os que já foram, como a Mariana, até os que estão aí ainda, como o Igor. Agradecimento especial aos melhores professores e professoras que essa cidade pode oferecer, com quem aprendi muito e tive a honra de conviver por algum tempo. Em especial Luciana Garcia, Rafael Silveira, Paula Salgado, Monica Sapucaia e tantos outros e tantas outras. Obrigado! Na mesma linha eu incluo meus colegas de turma, pessoas espetaculares e com suas trajetórias que me encantam muito. Turma do MAD 2021.2, vocês são incríveis! Deixo um agradecimento especial às minhas espetaculares colegas de bolsa Diogo Sant'Ana e também ao grande Allam Araújo, que estiveram perto durante toda essa caminhada. Que a vida não separe nossas trajetórias!

Agradeço a todos os meus amigos e amigas, além de familiares, também, que contribuíram para esta trajetória acadêmica até aqui. Aqui vou me dar ao luxo de não citar nomes, pois sou tão felizardo que tive muita ajuda nesse caminho. Obrigado.

Por fim e talvez mais importante, eu agradeço Neyva Marianna Bezerra, minha amada esposa, que ainda era a minha namorada quando eu tive essa oportunidade incrível de ser bolsista em uma instituição tão espetacular e agora é minha esposa – e recém diplomada mestre em medicina pela Universidade de Brasília. Crescer é bom, mas junto de você dá um sentido totalmente brilhante e espetacular a essa coisa maluca que chamamos de vida. Obrigado. Eu te amo e espero comemorar muitas outras vitórias junto com você.

Resumo

A presente dissertação tem como alvo entender como se deu a apropriação do conceito de clima, pelo Supremo Tribunal Federal, para a resolução de demandas levadas à Corte. Para isso, será utilizada a metodologia de estudo de caso, a partir de pesquisa exploratória de jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que possibilitaram entendimento sobre como a Corte tratou questões relacionadas ao clima a partir de debates envolvendo o meio ambiente. O objetivo geral é identificar, dentro da construção jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal sobre o artigo 225 da Constituição, como, quando e se houve uma apropriação da política climática para resolução de problemas envolvendo meio ambiente e outras áreas. O objetivo específico por sua vez, é identificar a argumentação jurídica empregada no Tribunal dentro de demandas de controle concentrado de constitucionalidade e *leading cases* recursais em matéria ambiental, desde 1989, para entender o que poderia ser enquadrado enquanto litígio que trata do clima. Para tanto, o trabalho aborda inicialmente o contexto de crise provocado pelas mudanças climáticas, com breve panorama de como se estabeleceu a política climática atual e como esta questão caminhou para o ganho de relevância nas agendas política e econômica, até entrar na pauta dos tribunais ao redor do mundo na forma do chamado “litígio climático”. Em seguida, será abordada a crise climática enquanto questão jurídico-constitucional, com um panorama de como a Constituição lida ou não com o assunto, a construção do art. 225 e um apanhado sobre como os conceitos de meio ambiente, solidariedade e proteção do futuro se misturam para permitir a defesa jurídica do clima, além de comentários a respeito do caminho trilhado pelo país entre a política de meio ambiente até a política de clima. O terceiro capítulo tem como foco a jurisdição constitucional no Brasil, com uma abordagem a respeito da atividade do Poder Judiciário, em especial do Supremo Tribunal Federal. Neste capítulo, também são tecidos comentários a respeito de como o “litígio climático” vem ocorrendo no Brasil. O quarto capítulo concentra o ponto central da pesquisa, com a exposição dos critérios de busca pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal a respeito do assunto e a abordagem sobre como se deu (ou não) a apropriação do conceito de clima pelo Colegiado enquanto forma de resolução de demandas levadas ao conhecimento da Corte. A partir da exposição dos casos selecionados, elabora-se uma síntese dos achados, onde se elabora os seguintes pontos: estabilidade decisória em questão ambiental, pontos de tensão decisória, uso da ciência enquanto mecanismo auxiliar de tomada de decisões, principais argumentos empregados e surgimento efetivo da questão climática. Por fim, passa-se à conclusão, onde expõe-se a resposta à seguinte pergunta de pesquisa: como e com base em que argumentos se deu a evolução jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal em demandas relacionadas ao clima?

Palavras-chave: *Supremo Tribunal Federal; Mudanças Climáticas; Litígio Climático; Jurisdição Constitucional; Judicialização do Clima; Meio Ambiente.*

Abstract

This dissertation aims to understand how the concept of climate was appropriated by the Federal Supreme Court for the resolution of demands brought to the Court. For this, the case study methodology will be used, based on exploratory research of the jurisprudence of the Federal Supreme Court that allowed understanding of how the Court dealt with climate-related issues from debates involving the environment. The general objective is to identify, within the jurisprudential construction of the Federal Supreme Court on article 225 of the Constitution, how, when and if there was an appropriation of climate policy to solve problems involving the environment and other areas. The specific objective, in turn, is to identify the legal arguments used in the Court within demands for concentrated constitutionality control and leading appellate cases in environmental matters, since 1989, to understand what could be framed as a climate litigation. To achieve this, the work initially addresses the context of the crisis caused by climate change, with a brief overview of how the current climate policy was established and how this issue moved towards gaining relevance in the political and economic agendas, until it entered the agenda of the courts at the around the world in the form of so-called “climate litigation”. Then, the climate crisis will be addressed as a legal-constitutional issue, with an overview of how the Constitution deals or not with the subject, the construction of art. 225 and an overview of how the concepts of the environment, solidarity and protection of the future are mixed to allow the legal defense of the climate, in addition to comments on the path taken by the country from environmental policy to climate policy. The third chapter focuses on constitutional jurisdiction in Brazil, with an approach to the activity of the Judiciary Branch, in particular the Federal Supreme Court. In this chapter, comments are also made on how the “climate litigation” has been taking place in Brazil. The fourth chapter concentrates the central point of the research, with the exposition of the search criteria for the jurisprudence of the Federal Supreme Court on the subject and the approach on how the appropriation of the concept of climate by the Collegiate took place (or not) as a form of resolution. of claims brought to the attention of the Court. From the exposition of the selected cases, a synthesis of the findings is elaborated, where the following points are elaborated: decision-making stability in an environmental issue, decision-making tension points, use of science as an auxiliary mechanism for decision-making, main arguments used and emergence effectively on the climate issue. Finally, we move on to the conclusion, where the answer to the following research question is presented: how and based on what arguments did the jurisprudential evolution of the Federal Supreme Court in climate-related demands take place?

Keywords: Federal Supreme Court; Climate Change; Climate Litigation; Constitutional Jurisdiction; Judicialization of Climate; Environment.

Sumário

INTRODUÇÃO	6
1. O ALERTA DA CIÊNCIA E AS REPERCUSSÕES DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS	11
1.1. <i>A Crise climática na agenda internacional</i>	<i>15</i>
1.2. <i>A política climática</i>	<i>32</i>
1.3. <i>A crise climática na agenda econômica mundial.....</i>	<i>36</i>
1.4. <i>A crise climática na agenda política brasileira</i>	<i>40</i>
1.5. <i>O litígio climático internacional.....</i>	<i>44</i>
2. A CRISE CLIMÁTICA COMO QUESTÃO JURÍDICO-CONSTITUCIONAL NO BRASIL.....	49
2.1. <i>O meio ambiente na Constituinte e na Constituição de 1988</i>	<i>49</i>
2.2. <i>O meio ambiente, o clima e a solidariedade como caminhos para a proteção do futuro.....</i>	<i>62</i>
2.3. <i>A concretização da política pública sobre meio ambiente no Brasil – da Lei da PNMA à lei da PNMC</i>	<i>68</i>
3. A CRISE CLIMÁTICA NOS TRIBUNAIS E NO STF	75
3.1. <i>O Judiciário, o Supremo Tribunal Federal e a jurisdição constitucional do Brasil na Constituição de 1988</i>	<i>75</i>
3.2. <i>A ampliação da atuação dos tribunais: ativismo ou necessidade?.....</i>	<i>79</i>
3.3. <i>A judicialização do clima no Brasil.....</i>	<i>87</i>
4. O MEIO AMBIENTE E O CLIMA NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL: UMA PESQUISA EMPÍRICA	90
4.1. <i>Análise dos julgados</i>	<i>92</i>
4.2. <i>Síntese dos achados</i>	<i>103</i>
4.2.1. <i>Estabilidade decisória em questão ambiental.....</i>	<i>104</i>
4.2.2. <i>Pontos de tensão decisória</i>	<i>106</i>
4.2.3. <i>Uso da ciência enquanto mecanismo auxiliar de tomada de decisões</i>	<i>106</i>
4.2.4. <i>Principais argumentos empregados.....</i>	<i>107</i>
4.2.5. <i>Surgimento efetivo da questão climática</i>	<i>107</i>
4.2.6. <i>Alguns outros fenômenos percebidos.....</i>	<i>109</i>
CONCLUSÃO	110
ANEXO – RESUMO DOS JULGADOS ANALISADOS	113
REFERÊNCIAS	222

Introdução

A crise climática é um dos maiores desafios pelos quais passa a humanidade em toda a sua existência. Essa afirmação, embora possa soar exagerada, traz consigo uma realidade muito dura e difícil de lidar, pois o clima é diretamente relacionado a fatores ambientais, sociais, políticos e econômicos. Conforme será desenvolvido, este conceito passou por anos de idas e vindas até se estabilizar no alerta materializado de forma estridente pelo painel de cientistas responsável pela elaboração de documentos relativos ao avanço da situação climática no mundo, o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas, ou Painel Intergovernamental para as Alterações Climáticas (ou simplesmente IPCC, sigla para o nome em inglês, *Intergovernmental Panel on Climate Change*)¹.

O debate sobre clima passa diretamente por diversas dinâmicas sociais e ambientais, que envolvem desde o desmatamento em locais distantes, atravessando o desequilíbrio em biomas ao redor do mundo, estando presente em situações que envolvem a pesquisa e desenvolvimento de novas tecnologias e a escolhas por matrizes energéticas diversas. Ou seja, é uma discussão que transpassa muitos fatores sociais, econômicos e políticos – e é por isso que, deve-se frisar desde já, causa certo estranhamento querer fechá-lo em uma área específica e apartada do próprio debate de litígio ambiental.

A pesquisa parte diretamente da minha trajetória profissional como advogado de organização ligada à defesa do meio ambiente e do clima. Desde 2021, trabalho com o Observatório do Clima, rede de entidades do terceiro setor que tem como objetivo incidir diretamente no necessário debate social sobre medidas para preservação do meio ambiente sustentável e do clima equilibrado. Os desafios de atuar na área de litígio climático e o contato com decisões tomadas em outros ordenamentos contribuíram para a construção de perguntas a respeito de como a experiência internacional nesta área poderia se relacionar com o tópico de estudo no Brasil. O aprofundamento nas pesquisas acabou por levantar perguntas a respeito dos mecanismos e argumentos utilizados para defesa do clima dentro do nosso próprio país.

Ela nasce, assim, da tentativa de construção de conhecimento instrumental e replicável, podendo ser amplamente questionado e desconstruído ou reconstruído. Busca-se, por meio do caso concreto analisado, entender como os conceitos voltados para proteção do clima foram ou não utilizados no tratamento de diversas demandas correlatas no Supremo Tribunal Federal com

¹ IPCC, 2023.

o passar dos anos, tentando identificar a construção da linha argumentativa que desembocou (ou não) no presente momento jurisprudencial.

Em julho de 2022, o Supremo Tribunal Federal julgou a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 708², de relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, e o caminho adotado pela decisão acabou servindo para levantar questionamentos qualificados a respeito do que efetivamente está sendo discutido e utilizado no litígio climático. Este caso acabou vindo a ser paradigmático enquanto parte objeto de pesquisa, uma vez que representa, em tese, a inauguração da jurisprudência da Suprema Corte a respeito de temas especificamente ligados ao clima e aparentemente rompe de forma radical com uma linha anterior de raciocínio estabelecida para caso que envolve, de forma direta, a proteção do clima e para o qual tinha sido dado outro desfecho jurídico, que não considera as mudanças climáticas enquanto fator para a decisão. Embora outros casos anteriormente julgados já tivessem se utilizado da crise climática como parte das razões de decidir, o resultado da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental inaugura uma nova fase do Supremo Tribunal Federal nas matérias relativas ao clima. O julgamento desta ação de controle concentrado representa uma ruptura quase completa de uma linha jurisprudencial anterior que aparentemente não utilizava da mesma forma dos dados, evidências científicas e bases normativas para resolução de demandas que envolvem, de forma direta ou indireta, a proteção do meio ambiente e do clima. Mas será mesmo?

Como o Supremo Tribunal Federal brasileiro se apropriou do conceito de clima, dos argumentos científicos a respeito da crise climática e da política climática brasileira para resolver casos envolvendo, de forma direta ou indireta, conceitos relacionados ao clima? De forma muito direta, é essa a pergunta que o presente trabalho buscará responder, partindo da análise dos instrumentos de legislação sobre o clima, passando pelo entendimento internacional sobre o assunto – incluindo, mas não se limitando ao litígio climático, como ocorreu o caminho jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal que desembocou na presente base de entendimento que se mostra centrada na solução da crise climática.

Essa pesquisa terá como problema a seguinte pergunta: **como e com base em que argumentos se deu a evolução jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal em demandas relacionadas ao clima?**

² Como pode ser conferida em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15353796271&ext=.pdf>

O objetivo geral é identificar, dentro da construção jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal sobre o artigo 225 da Constituição, como, quando e se houve uma apropriação da política climática para resolução de problemas envolvendo meio ambiente e outras áreas.

O objetivo específico por sua vez, é identificar a argumentação jurídica empregada no Tribunal dentro de demandas de controle concentrado de constitucionalidade e *leading cases* recursais em matéria ambiental, desde 1989, para entender o que poderia ser enquadrado enquanto litígio que trata do clima.

A hipótese a ser avaliada na presente pesquisa, a partir do caminho a ser percorrido, é que houve diversos litígios que chegaram ao Supremo Tribunal Federal (pela via originária ou recursal) que poderiam ser tratados como “litígios climáticos”, mas não o foram em virtude de não apreensão da política climática existente à época. Essa hipótese será testada a partir do choque entre as alegações nas peças recursais ou iniciais (a depender da característica da ação analisada) e as razões de decidir aplicadas para resolução do caso pela Corte.

O primeiro desafio passa pela escolha do verbo aplicado no objetivo geral da presente pesquisa. A identificação dos argumentos utilizados na decisão alvo do estudo acaba esbarrando em uma pesquisa que trata sobre análise de conteúdo. Uma análise de conteúdo, segundo Bardin, constitui³:

“Um conjunto de instrumentos metodológicos cada vez mais sutis em constante aperfeiçoamento, que se aplicam a "discursos" (conteúdos e continentes) extremamente diversificados. O fator comum dessas técnicas múltiplas e multiplicadas - desde o cálculo de frequências que fornece dados cifrados, até a extração de estruturas traduzíveis em modelos - é uma hermenêutica controlada, baseada na dedução: a inferência”.

Bardin ainda explicita que “enquanto esforço de interpretação, a análise de conteúdo oscila entre os dois polos do rigor da objetividade e da fecundidade da subjetividade”⁴. É exatamente nessa oscilação que se encontra um imenso desafio na análise de conteúdo e na identificação de argumentos relevantes dentro do objeto de pesquisa, uma vez que a valoração do que é “relevante” deve estar afastada de vieses pessoais e de argumentos anticientíficos. A pesquisa deve estar sempre vinculada ao propósito de servir de fonte de conhecimento, não de ferramenta de mera confirmação de impressões a respeito de dado fenômeno social.

Não por menos, Bardin⁵ menciona que:

³ Bardin, 2011: p. 15.

⁴ Idem, p. 15.

⁵ Idem, pp. 15-16.

“Absolve e cauciona o investigador por esta atração pelo escondido, o latente, o não aparente, o potencial de inédito (do não dito), retido por qualquer mensagem. Tarefa paciente de “desocultação”, responde a esta atitude de voyeur de que o analista não ousa confessar-se e justifica a sua preocupação, honesta, de rigor científico. Analisar mensagens por esta dupla leitura onde uma segunda leitura se substitui à leitura "normal" do leigo, é ser agente duplo, detetive, espião... Daí a investir-se o instrumento técnico enquanto tal e a adorá-lo como um ídolo capaz de todas as magias, fazer dele o pretexto ou o álibi que caucione vãos procedimentos, a transformá-lo em gadget inexpugnável do seu pedestal, vai um passo... que é preferível não transpor. O maior interesse deste instrumento polimorfo e polifuncional que é a análise de conteúdo reside - para além das suas funções heurísticas e verificativas - no constrangimento por ela imposto de alongar o tempo de latência entre as intuições ou hipóteses de partida e as interpretações definitivas. Ao desempenharem o papel de "técnicas de ruptura" face à intuição aleatória e fácil, os processos de análise de conteúdo obrigam à observação de um intervalo de tempo entre o estímulo-mensagem e a reação interpretativa”.

Para tanto, pretende-se analisar e descrever o direito, visando a analisar como este direito foi analisado pelos atores sociais e quais são suas consequências e fatos⁶, a partir dos casos concretos que chegaram à Suprema Corte. Por isso, o estudo desenvolvido tem como objetivo tão somente analisar a argumentação aplicada aos julgamentos alvos do trabalho e entender como e quando se operou a “virada jurisprudencial” (se é que de fato houve), que passou a considerar o clima e a política climática como partes integrantes das razões de decidir do Supremo Tribunal Federal. Ou seja, entender quando efetivamente houve a captura deste conhecimento por parte dos ministros da Corte e sua aplicabilidade em conjunto com o consenso científico formado pela comunidade internacional.

O trabalho a ser desenvolvido, em outras palavras, tem como fim alcançar os objetivos descritos por Bardin⁷ para a análise de conteúdo, quer sejam, a superação da incerteza e o enriquecimento da leitura, ofertando para pesquisas sobre tema correlato que venham a seguir a possibilidade de reconstruir os passos aplicados aqui.

⁶ Veronese in: Campilongo et al., 2017: p. 12.

⁷ Conforme Bardin explica: “De maneira geral, pode dizer-se que a sutileza dos métodos de análise de conteúdo corresponde aos seguintes objetivos:

- A superação da incerteza: o que eu julgo ver na mensagem estará lá efetivamente contido, podendo esta "visão" muito pessoal ser partilhada por outros? Por outras palavras, será a minha leitura válida e generalizável?
- E o enriquecimento da leitura: se um olhar imediato, espontâneo, é já fecundo, não poderá uma leitura atenta aumentar a produtividade e a pertinência? Pela descoberta de conteúdos e de estruturas que confirmam (ou infirmam) o que se procura demonstrar a propósito das mensagens, ou pelo esclarecimento de elementos de significações suscetíveis de conduzir a uma descrição de mecanismos de que a priori não possuíamos a compreensão.

Esses dois polos, desejo de rigor e necessidade de descobrir, de adivinhar, de ir além das aparências, expressam as linhas de força do seu desenvolvimento histórico e o aperfeiçoamento que, atualmente, ainda faz a análise de conteúdo oscilar entre duas tendências” (p. 35).

Os casos serão divididos e catalogados, para análise, nos períodos entre cada novo relatório do IPCC, iniciando-se em 1989. Esta divisão se dá como forma de permitir a devida organização dos entendimentos elaborados no âmbito do Supremo Tribunal Federal, visto que se buscará classificar os dados a partir da transformação dos entendimentos nacionais e internacionais a respeito da necessidade de manejo da crise climática.

Para a consecução dos objetivos da presente pesquisa, propõe-se a seguinte estrutura: Inicialmente, será feita uma descrição de como a ciência alerta a humanidade para a questão climática e suas consequências. Passa-se então para a construção da política climática e como esta entrou nas agendas política e econômica nos últimos anos. Em seguida, aborda-se a crise climática enquanto matéria jurídico-constitucional, a partir da construção das disposições de proteção ao meio ambiente na Constituição Federal e como o clima se envolve nessa equação. O próximo capítulo irá tratar da questão posta perante o Judiciário e o Supremo Tribunal Federal, discutindo inicialmente a jurisdição constitucional do Brasil, a ampliação da atuação dos tribunais enquanto ativismo ou necessidade e o conceito de litígio climático. Por fim, entra-se na parte empírica da pesquisa, com a análise do conjunto de julgados pertinentes encontrados e breves considerações sobre a atuação do Supremo na matéria, antes de ir à conclusão do trabalho.

1. O alerta da ciência e as repercussões das mudanças climáticas

Em 2010, o professor Carlos Nobre, cientista brasileiro e climatologista, proferiu uma palestra em Brasília-DF, na qual abordou o assunto que, anos mais tarde, viria a ser chamado pelo Ministro Luís Roberto Barroso de “o mais relevante problema ambiental do século XXI e uma das questões definidoras do nosso tempo⁸”. Nessa palestra, que viria a ser transcrita e transformada em uma publicação um par de anos mais tarde, o cientista tece as primeiras considerações da seguinte forma:

“Primeira pergunta: por que a temperatura está aumentando nos últimos 150 anos, e qual é a responsabilidade de ações humanas versus processos naturais nesse aquecimento? O clima varia naturalmente em todas as escalas temporais e espaciais. Isso pode ser percebido no acompanhamento da variação climática da Terra nos últimos 800 mil anos (Figura 1), que pode ser comprovada a partir do registro deixado pelas bolhas de ar aprisionadas nas geleiras da Antártica. Há todo tipo de variação. Nos últimos 400 mil anos, ocorreram quatro ciclos distintos. Esses ciclos são glaciais e interglaciais. No pico interglacial, no qual nos encontramos, a temperatura está mais alta cerca de 5°C a 6°C em relação ao pico do último período glacial, 20 mil anos atrás. Há 120 mil anos, tivemos o último período interglacial e a temperatura estava um pouco acima da temperatura atual.

Destaca-se que todas essas variações são naturais. Não há tempo, nesta curta palestra, para explicar por que isso acontece. Só que nos últimos 100 a 150 anos, o ritmo em que a temperatura começou a subir está muito maior do que ocorria até então. Por exemplo, na última glaciação, há 20 mil anos, como já dito acima, a superfície do planeta estava de 5°C a 6°C mais fria. A Terra levou 10 mil anos para aquecer e entrar na fase interglacial, que chamamos de Holoceno. Agora, nas últimas duas décadas, ela está aquecendo quase 0,2°C por década, que é um ritmo 50 vezes mais acelerado do que o ciclo natural glacial-interglacial. Alguma coisa diferente está acontecendo.

Se fosse natural teria de ser explicado o que justifica o planeta se aquecer numa velocidade tão espantosa, completamente fora do que conhecemos por vários milhões de anos.”⁹

Naquele momento da história, o vocábulo “aquecimento global” ainda era amplamente utilizado para estabelecer nexos teóricos entre os eventos climáticos extremos e a atividade humana que contribuía para a emissão de gases de efeito estufa (GEE) na atmosfera. Em 2010, 12 anos antes da escrita do presente trabalho, os ecos a respeito do problema envolvendo o clima já ganhavam maiores ares de ressonância, embora ainda não fossem levados tão a sério, embora o termo “mudanças climáticas” já ganhava terreno no lugar do popular “aquecimento global” (muito embora a UNFCCC já tratasse de “mudança do clima”, o termo demorou a se

⁸ Barroso, 2019: p. 21, parafraseando Harrison e Sundstrom (2010, p. ix).

⁹ Nobre et al., 2012: p. 8

popularizar). Mas note-se que não há, em nenhuma linha do que foi colocado até aqui, uma definição precisa do que é clima. Então, o que é clima? Esta simples pergunta tem respostas que se desdobram em muitos filetes, mas é necessária para a discussão aqui proposta. Neste sentido, Reboita et al. definem clima como “o estado médio da atmosfera que é obtido por meio da média dos eventos de tempo durante um longo período”¹⁰. Explicam, ainda, que

As informações utilizadas para a determinação do clima são obtidas principalmente de estações meteorológicas que registram as variáveis atmosféricas (temperatura do ar, umidade relativa do ar, pressão atmosférica, precipitação entre outras). A Organização Meteorológica Mundial (WMO 1983) define como clima médias com período de 30 anos, bem como estabelece tais períodos (1931-1960, 1961-1990, 1991-2020, etc.). Estes são denominados de normais climatológicas e possibilitam a comparação entre os dados coletados em diversas partes do planeta¹¹

Segundo Reboita, cada região do globo possui características peculiares, como latitude, altitude, distância em relação aos oceanos e tipo de superfície, que acabam influenciando o clima e o tempo (sendo que *tempo* é “utilizado para se referir ao estado momentâneo da atmosfera”¹²). Portanto, é expresso que o clima é uma condição inerente ao local do planeta Terra onde se esteja, se relacionando diretamente com as condições meteorológicas desta localidade a partir de suas particularidades. Em virtude desta característica do planeta, é normal que existam variações climáticas naturais em diversos momentos. Segundo Nobre et al., em texto de 2007, “essas mudanças estão relacionadas com variação da intensidade solar, variações da inclinação do eixo de rotação da Terra, variações da excentricidade da órbita terrestre, variações das atividades vulcânicas e variações da composição química da atmosfera, entre outras”¹³, o que gera fenômenos como *El Niño*¹⁴, por exemplo.

¹⁰ Reboita et al., 2012: p. 4. Na ocasião, é mencionado que há uma confusão comum entre os conceitos de “clima” e “tempo”.

¹¹ Idem, p. 4.

¹² Idem, p. 4.

¹³ Nobre, 2007.

¹⁴ Segundo Grimm e Aceituno, “El Niño é a fase quente de uma grande oscilação acoplada oceano-atmosfera no Oceano Pacífico tropical, denominada em conjunto El Niño-Oscilação Sul (ENOS). Nesta fase, a temperatura da superfície do mar (TSM) está acima do normal no Pacífico central e leste. O nome El Niño foi formalmente utilizado pela primeira vez em 1891, no Boletim da Sociedade Geográfica de Lima, embora já fosse usado por marinheiros para nomear uma corrente marítima de norte para sul ao longo da costa do Peru, em época próxima ao Natal (Philander, 1990). Atualmente, o termo é usado apenas para nomear episódios mais fortes deste tipo, que coincidem com a fase quente da oscilação. Já o termo Oscilação Sul foi cunhado por Walker em 1923, para descrever a oscilação de pressão atmosférica associada, entre Pacífico leste e oeste. Bjerknes (1969) foi o primeiro a descrever os mecanismos físicos associados com ENOS, como parte de uma instabilidade acoplada do sistema oceano-atmosfera do Pacífico tropical”.

Com isso, tem-se que se o clima tem a ver com a atmosfera, perturbações provocadas a ela são capazes de alterá-lo. E se o clima é determinante para o tempo, para as condições meteorológicas, pode-se afirmar que o sol, a chuva, o frio e o calor – que compõem o “tempo” – serão diretamente afetados também. Mas o que a colocação do cientista Carlos Nobre tem a ver com as mudanças climáticas? Segundo o próprio cientista, o aquecimento dos oceanos tem ligação direta com o aumento dos gases de efeito estufa na atmosfera¹⁵. E, esses gases, embora tenham algumas fontes naturais, estão diretamente relacionados à atividade humana. Daí, voltando para a transcrição da palestra, tem-se que:

O aumento do CO₂ observado na atmosfera é aquele resultante da queima de combustíveis fósseis, da queima de florestas. Não é aquele liberado quando um vulcão entra em erupção. Há fissuras na Terra das quais também surge CO₂ inorgânico. Tudo isso acontece, mas em uma taxa de emissão muito pequena. O CO₂ que está aumentando na atmosfera realmente é predominantemente orgânico, uma vez que passou por fotossíntese e é um CO₂ produzido pela queima realizada por atividades humanas em sua total maioria. A prova disso vem das medidas de um isótopo estável do átomo de carbono, o Carbono-13 (¹³C) (12 prótons e 13 nêutrons no núcleo atômico). Todas as substâncias com carbono (C) têm uma proporção diferente do ¹³C em relação ao Carbono-12 (¹²C). Por exemplo, o carvão tem proporção menor de ¹³C do que a proporção encontrada na atmosfera. Assim, combustão de carvão irá injetar CO₂ com menor concentração de ¹³C, diminuindo a concentração atmosférica de ¹³C. Precisas observações destes balanços de isótopos na atmosfera revelam a origem do carbono adicional, e estes apontam para as fontes fósseis e a queima de florestas como as responsáveis pelo aumento desse gás na atmosfera”¹⁶.

A equação é a seguinte: quanto mais há lançamento de gases de efeito estufa na atmosfera, mais se contribui para o aquecimento em regiões específicas do planeta, como o Ártico. A partir deste fenômeno, o regime natural de congelamento e degelo sofre alterações. E por que isto importa? Simples: conforme Nobre, o gelo reflete cerca de 60% a 70% da radiação

¹⁵ Conforme Nobre, 2012, p. 11, “é fundamental observar que o oceano está aquecendo. Se o planeta está mais quente, temos que imaginar que o Sistema Terrestre – atmosferasuperfície continental - criosferaoceano – está num estado mais alto de energia, ou seja, tem mais energia. E essa energia está indo para o oceano. Oitenta por cento desse acréscimo de energia – pelo fato de a temperatura média do planeta estar 0,8°C mais quente – vai para o oceano. Os dados oceânicos mostram esse aquecimento. Os fatos são consistentes e o aquecimento é inequívoco. Supondo que não houvesse nenhuma relação entre os gases de efeito estufa e o aquecimento, e alguém fizesse a seguinte pergunta: “mas os gases estão aumentando na atmosfera?” Não há nenhuma dúvida de que eles estão aumentando. Vamos examinar se esse aumento dos gases poderia não ter como origem o processo de combustão - quando queimamos carvão, petróleo, gás natural, floresta, e o produto final é o gás carbônico. Que o produto final da combustão é o gás carbônico é sabido há 200 anos pela química. Mas alguém poderia argumentar que talvez o inequívoco aumento da quantidade de gás carbônico na atmosfera terrestre poderia vir do CO₂ inorgânico, que não passou pela fotossíntese e que está lá nas profundezas do magma e que, por algum fenômeno geofísico como erupções vulcânicas, chega à atmosfera, mas faz parte do CO₂ original que existia em nosso planeta. O CO₂ é o gás mais abundante do universo, existe em todos os lugares do universo”.

¹⁶ Nobre, 2012, p. 11.

solar, enquanto que o oceano reflete cerca de 6% e absorve o restante. Se o derretimento da camada de gelo do Ártico é acelerado, há o seguinte ciclo:

“O aumento da temperatura dos oceanos aumenta o derretimento da neve e do gelo flutuando no mar, reduzindo a superfície de reflexão e aumentando assim a absorção solar, que aumenta as temperaturas ainda mais, e assim por diante. O aumento de temperatura faz com que o gelo seja consumido por baixo e depois a temperatura do ar vai “comendo” o gelo por cima. Esse fenômeno está acontecendo no Oceano Ártico”¹⁷.

O fenômeno é preocupante pois a temperatura da água nas correntes marítimas são responsáveis por fenômenos climáticos ao redor do mundo. A título de exemplo, Dias indica que o regime de temperatura da água dos oceanos é responsável por parte do regime de chuvas de algumas regiões do Brasil¹⁸. Em igual sentido, Angelo explica que essas perturbações contribuem para o desequilíbrio das correntes de ar que se relacionam com fenômenos meteorológicos, as *jet streams*. Conforme menciona, a redução da camada de gelo no hemisfério norte nos últimos anos pode ter relação direta com eventos climáticos extremos (secas, ondas de calor e onda de frios prolongadas), uma vez que:

“O sumiço do gelo, ao expor mais água escura do mar no verão, muda todo balanço de radiação da zona polar e enfraquece os ventos em altitudes elevadas, especialmente no outono, quando o degelo atingiu seu ápice. O derretimento precoce da neve na primavera causa o mesmo problema no verão.

Esses ventos são conhecidos como correntes de jato, ou *jet streams*. A do hemisfério Norte é um rio de ar que sopra de oeste para leste a mais de duzentos quilômetros por hora a partir de cerca de 10 mil metros de altitude. (...)

A corrente de jato, claro, não serve apenas aos aviadores: ela também é responsável em larga medida pelos padrões meteorológicos do hemisfério Norte. A velocidade do vento é dada pela diferença de temperatura entre o Ártico e as latitudes médias: quanto maior é essa diferença, mais veloz é a corrente. Os meandros do *jet stream* também controlam a formação de sistemas meteorológicos mais próximos da superfície. Quanto mais veloz a corrente, mais rápido essas tempestades se formam e se dissipam. Quanto mais lenta, mais tempo esses sistemas permanecerão no lugar.

Francis e colegas argumentam que o degelo, ao reduzir a diferença de temperatura entre o Ártico e as latitudes médias, já deixou a corrente de jato

¹⁷ Idem, p. 27.

¹⁸ A citação completa tem o seguinte teor: “grandes áreas no oceano Atlântico sul com águas quentes têm o efeito de mudar a trajetória das frentes frias que afetam o Brasil (Pezza & Am-brizzi, 2002). Regiões que receberiam chuva com a passagem de frentes frias passam a ter chuvas abaixo da média histórica. no inverno levam a possível ocorrência de geadas no Sul e Sudeste do Brasil.

Regiões de águas quentes e frias próximas ao nordeste, chamadas de dipolo do Atlântico (Moura & Shukla, 1981), afetam a qualidade da estação chuvosa nessa região. Quando há águas quentes ao norte do Equador e frias ao sul, o resultado é seca no nordeste, e o reverso leva a chuvas” Dias, 2012: p. 38.

15% mais lenta no outono na América do Norte. Essa seria a causa das ondas de frio e de calor mais persistentes nos Estados Unidos, por exemplo.”¹⁹

Em outras palavras, analisando-se o fenômeno do aquecimento de partes específicas do planeta em uma escala macro, o mundo inteiro é afetado, de alguma forma, por alterações radicais da temperatura do oceano. E é aí que, conforme o consenso científico estabelecido a respeito das mudanças climáticas aponta, o clima passa de condição a problema, sobretudo quando as emissões de gases capazes de acelerar o processo são de responsabilidade dos próprios habitantes do planeta. Neste quadro, não apenas a vida humana como conhecemos se vê extremamente ameaçada, mas toda biodiversidade do planeta Terra pode ter que enfrentar condições anormalmente adversas para sua sobrevivência – correndo o risco de sumir no processo, considerando as consequências não físicas (aumento da temperatura média, por exemplo) e as consequências físicas (aumento do nível dos oceanos, fazendo desaparecer cidades costeiras, por exemplo).

É neste contexto que partes da comunidade científica e política ao redor do mundo se reuniu para formular estudos, dados e, com isso, formular metodologias de resposta a este cenário tão grave. Daí surge a política climática, que envolve, em última instância, uma tentativa de esforço coletivo dos diversos países envolvidos para contenção da crise climática. E se fala em crise climática pois não há perspectiva de início vindouro das consequências das mudanças do clima: estas já estão aí e podem ser percebidas ao redor do mundo, provocando prejuízos financeiros e em perda de vidas. Mas nem sempre houve, por parte da comunidade científica majoritária, tamanha preocupação e consenso em torno da crise climática. Para analisar este quadro, então, torna-se essencial analisar o histórico de uma instância específica relacionada ao clima, o que se passará a fazer no próximo tópico.

1.1. A Crise climática na agenda internacional

Os instrumentos internacionais de contenção da crise climática nascem a partir da formação de um consenso científico a respeito da capacidade humana de intervenção na rotina planetária a ponto de alterar a rotina do planeta. Esse fenômeno se dá, principalmente, a partir do lançamento de gases de efeito estufa (GEE) no ar, contribuindo para o que se convencionou chamar de “efeito estufa”. Conforme Claudio Angelo²⁰:

¹⁹ Angelo, 2016: pp. 121-122.

²⁰ Angelo, 2016: pp. 71-72.

“Os gases de efeito estufa, que ajudam a esquentar a Terra, são de longe as principais influências na contabilidade energética do planeta hoje. Quatro deles têm forte efeito positivo, devido ao tempo longo de permanência na atmosfera: o dióxido de carbono (CO₂), o metano (CH₄), o óxido nitroso (N₂O) e os halocarbonos, um grupo de gases contendo cloro, flúor e bromo, cujos representantes mais famosos são os CFCs, que destroem a camada de ozônio. O CO₂ é produzido pela queima de combustíveis fósseis, como o carvão mineral, petróleo e gás natural, e também pelo desmatamento – em especial nos trópicos. O metano, principal componente do gás natural, é produzido pelos combustíveis fósseis e pelo desmatamento, mas também pela agropecuária, em especial a criação de gado (os arrotos e as flatulências dos ruminantes contêm metano) e o cultivo de arroz irrigado. O óxido nitroso é também produzido pela agropecuária e pelos combustíveis fósseis.

Embora seja muito mais eficiente do que o CO₂ em aprisionar o calor, o metano tem uma meia-vida muito mais curta na atmosfera e está presente em concentrações da ordem de um milésimo das de CO₂. Considerando tudo isso, uma molécula de metano tem 21 vezes mais potencial de causar o efeito estufa do que uma molécula de gás carbônico. (...)

As emissões globais atingiram o equivalente a quase 50 bilhões de toneladas de CO₂ em 2010, com uma aceleração em sua taxa de crescimento três vezes maior na primeira década do século XXI do que nos anos 1990. Hoje a influência humana no balanço energético da terra é muito nítida e equivale a 2,29 watts por metro quadrado. O assustador é que em 1980 ela era de 1,25 watt por metro quadrado e, em 1950, metade disso”.

Nem sempre essa descoberta foi tratada com o grau de consenso com a qual é tratada hoje, sobretudo diante do ceticismo (ainda resistente em diversos setores da sociedade) quanto à capacidade da humanidade em alterar algo como as condições climáticas do planeta Terra²¹.

No entanto, a evolução dos mecanismos de observação e estudo nesse campo acabou por contribuir para que fosse lançado um alerta a respeito da emergência que se aproximava caso a humanidade seguisse pelo caminho em que estava. E foi com base nesse alerta levantado pela comunidade científica que, em 1988 (ano de uma onda de calor recorde nos Estados Unidos), a Organização Meteorológica Mundial (do inglês, WMO), se viu diante da necessidade de entender melhor o que parte da comunidade científica mundial apontava sobre os perigos das mudanças climáticas. Neste sentido, foi criado em conjunto com a ONU o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC – no inglês, *Intergovernmental Panel*

²¹ Conforme menciona Cláudio Angelo, “a noção de que um agente tão insignificante quanto a humanidade seja capaz de um feito tão grandioso quanto alterar o funcionamento do clima da Terra ainda é difícil de assimilar para muita gente. Afinal, como lembrou o oceanógrafo David Archer, a própria ciência tem dado golpe após golpe no egocentrismo característico do *Homo sapiens*: Nicolau Copérnico mostrou que a Terra não é o centro do Universo, e sim um rele pedação de rocha orbitando uma estrela qualquer; Charles Darwin sugeriu que nós não somos o ápice da Criação, mas sim chimpanzés pelados descendentes de bactérias, produtos de uma evolução biológica que não tem propósito algum, em pé de igualdade com outros milhões de criaturas; os paleontólogos confirmaram que nossa espécie é, além do mais, recentíssima – surgiu na África há meros 240 mil anos. Para emprestar a metáfora usada pelo escritor americano Mark Twain, se a Torre Eiffel representasse a história da Terra, o tempo de presença da humanidade no planeta equivaleria à casquinha de tinta do pináculo da torre” (2016: pp. 58-59).

on Climate Change), uma instância representativa de cientistas com o objetivo de prover aos governos ligados às Nações Unidas, de todo o mundo, em todos os níveis, informações científicas que podem ser utilizadas para desenvolver políticas sobre o clima. O instrumento utilizado pelo painel são os relatórios (*reports*), que acabaram assumindo papel-chave nas negociações multilaterais a respeito do clima.

Atualmente, o IPCC conta com 195 cientistas, e sua metodologia conta com ampla revisão dos pares, outros experts e de governos ao redor do mundo. Para os relatórios de avaliação, os especialistas oferecem seu tempo como autores do IPCC para avaliar os milhares de artigos científicos publicados a cada ano para fornecer um resumo abrangente do que se sabe sobre os impulsionadores da mudança climática, seus impactos e riscos futuros e como a adaptação e a mitigação podem reduzir esses riscos. Uma revisão aberta e transparente por especialistas e governos de todo o mundo é uma parte essencial do processo do IPCC, para garantir uma avaliação objetiva e completa e refletir uma ampla gama de pontos de vista e conhecimentos. Por meio de suas avaliações, o IPCC identifica a força do acordo científico em diferentes áreas e indica onde mais pesquisas são necessárias. O IPCC não conduz suas próprias pesquisas²²²³. Logo, esta instância que reúne centenas de cientistas da área do mundo, tem como principal atividade a análise da literatura disponível sobre o assunto, sendo publicados os resultados destas revisões de tempos em tempos na forma de relatórios de avaliação²⁴.

Estes relatórios estão, hoje, no seu 6º ciclo. Os achados indicados nos relatórios eram constantemente alvos de críticas por parte da comunidade científica, por expor conclusões consideradas conservadoras a respeito das consequências das mudanças climáticas e, assim, contribuir para que os países ao redor do mundo não abordassem a problemática com a urgência necessária. Atualmente, os relatórios do sexto ciclo (AR6) trazem consigo alertas contundentes a respeito da necessidade de adoção imediata de providências para impedir que o planeta Terra aqueça mais que 2,0°C em relação ao período pré-industrial ao final do século. No entanto, as edições anteriores não traziam consigo um grau de alerta tão grande, muito pelo contrário. Apesar de alarmantes, os demais relatórios apresentavam projeções e tons muito mais conservadores do que os vistos em 2021. Passa-se à análise de cada um dos relatórios finais (sínteses para formuladores de políticas, *Synthesis Assessment Reports* ou SAR, em inglês) publicados pelo IPCC até o ano de 2023.

²² Como retirado do portal do IPCC (<https://www.ipcc.ch/about/>), cuja última consulta se deu em 2.3.2022, às 10:47.

²³ Angelo, 2016: p. 73.

²⁴ Idem, p. 73

a) AR1

O primeiro relatório (*first assessment report*, FAR ou AR1), cuja série começa a ser publicada em 1992, traz consigo as primeiras conclusões do painel de cientistas a respeito das ações passíveis de adoção pelos governos ao redor do mundo. Traz conclusões sobre o aumento da temperatura média no planeta (0,3°C a 0,6°C nos últimos 100 anos e possibilidade de aumento em até 4°C ao fim do Século XXI em relação ao período pré-industrial). No entanto, não consegue afirmar com certeza que se trata de uma variação provocada por atividade humana, visto que as mudanças climáticas também podem ser provocadas por variações naturais e que uma observação mais adequada iria exigir pelo menos mais 10 anos de estudo.

O primeiro relatório é cercado de incertezas, o que dificulta sobremaneira a criação de consensos em torno da necessidade de ação para barrar o aumento de emissão de gases de efeito estufa por atividade humana. No entanto, já avisa que mudanças climáticas podem trazer efeitos com consequências variadas, que vão desde maior pressão alimentar a países mais vulneráveis (como o Brasil) em decorrência de impactos na agricultura, até perigos à biodiversidade em diversas áreas do planeta e risco de escassez de água potável. Só que todos esses apontamentos acabam colocados em dúvida diante das afirmações iniciais a respeito da participação da própria natureza no fenômeno estudado.

Por fim, o primeiro relatório alerta para a necessidade de inclusão dos países em desenvolvimento, ao mapear as principais razões de exclusão destes da tomada de decisão a respeito das mudanças climáticas (como informação insuficiente, dificuldades institucionais e falta de recursos) e indicar a necessidade de apoio (inclusive financeiro) a este grupo de nações visando a adoção de providências no controle às emissões de gases de efeito estufa.

b) AR2

O segundo relatório (*second assessment report*, SAR ou AR2), cuja série começa a ser publicada em 1995, tem como norte a adequada implementação do art. 2º da Convenção-Quadro das Nações Unidas para Mudanças do Clima, que será abordado mais adiante no presente trabalho. O relatório ressalta o alto nível de incertezas a respeito dos estudos considerando os impactos das mudanças climáticas, mas indica que:

1.9 A mudança climática apresenta ao tomador de decisão um conjunto de complicações formidáveis: incertezas remanescentes consideráveis inerente à complexidade do problema, o potencial para danos ou custos irreversíveis, um horizonte de planejamento muito longo, intervalos de tempo entre emissões e efeitos, grandes variações regionais

em causas e efeitos, um problema irredutivelmente global e um múltiplo de gases de efeito estufa e aerossóis a serem considerados. Mais uma complicação é que a proteção efetiva do sistema climático requer cooperação internacional no contexto de grandes variações em níveis de renda, flexibilidade e expectativas de futuro; isso aumenta questões de eficiência e intranacional, internacional e intergeracional equidade. A equidade é um elemento importante para legitimar decisões e promover a cooperação.

1.10 Decisões com relação ao Artigo 2 da UNFCCC envolvem três escolhas distintas, mas inter-relacionadas: nível de estabilização, rede rotas de emissões e tecnologias e políticas de mitigação. O relatório apresenta informações científicas e técnicas disponíveis sobre essas três escolhas. Ele também observa onde as incertezas permanecem em relação a tais Informação. O Artigo 3 da UNFCCC identifica uma série de princípios que orientará, *inter alia*, a tomada de decisão com respeito ao objetivo da Convenção, conforme disposto no artigo 2²⁵.

No entanto, os achados indicados pelo relatório ainda se revelam insuficientes para entregar às autoridades públicas argumentos fortes o bastante para endereçar medidas mais rígidas referentes às alterações climáticas ocasionadas por atividade humana. O grau de incerteza demonstrado desde o início da análise contamina os achados mais drásticos, embora já passe a demonstrar um pouco mais de firmeza ao aduzir que o aumento de temperatura ao final do Século XXI dificilmente se dará de forma natural, sem atividade antropogênica; e que haverá maior propensão a eventos climáticos prejudiciais (como secas prolongadas e tornados) caso a temperatura global siga em trajetória ascendente.

O AR2, no entanto, se dedica a endereçar maiores considerações a respeito da sensibilidade e capacidade de adaptação de sistemas ao redor do planeta às mudanças do clima, mas deixa expressa a impossibilidade de associar impactos particulares a estes sistemas com o aumento da concentração de gases de efeito estufa na atmosfera. Esta afirmação acaba se sobrepondo ao fato de que:

- As mudanças climáticas podem afetar o ritmo de regeneração e crescimento de florestas, que são importantes sumidouros de carbono e, quando são afetadas de modo extremo, podem liberar grandes quantidades de gases de efeito estufa na atmosfera. O relatório indica que esta liberação pode acontecer, por exemplo, na transição entre um modelo de floresta que sucumbe às mudanças climáticas para outro;

- Desertos podem se tornar mais extremos e o processo de desertificação de determinadas localidades do planeta pode acelerar com as mudanças climáticas, enquanto que espécies que habitam em montanhas podem desaparecer diante do desaparecimento de seu habitat;

²⁵ IPCC, 1995: p. 4.

- A biodiversidade costeira corre grande risco de impactos negativos com as mudanças climáticas, com desdobramentos que podem afetar a pesca e o turismo;
- As mudanças climáticas podem provocar riscos para a capacidade de distribuição de água em diversas localidades do planeta, assim como aumentar a intensidade de enchentes;
- A agricultura pode sofrer impactos severos a partir das mudanças climáticas;
- A infraestrutura de populações mais vulnerabilizadas tende a sofrer mais com os efeitos das mudanças climáticas, sobretudo nas regiões costeiras;
- As mudanças climáticas podem provocar perda de vidas em decorrência da duração e ocorrência fenômenos como ondas de calor, maior proliferação de doenças infecciosas, limitações nos estoques de comida e água, bem como agravamento de situações provocadas por poluição.

O AR2 também alerta para o fato de que por mais que existissem à época tecnologias efetivas para promover a adequada adaptação aos efeitos das mudanças climáticas, os países em desenvolvimento apresentavam dificuldades para ter acesso a elas.

O relatório traz consigo algumas opiniões para mitigação das emissões de gases de efeito estufa, apostando em sucessivas (e bem-sucedidas) trocas da matriz energética mundial. Por (e para) isso, indica a necessidade de aplicação em tecnologias que possam lidar com o aumento pela demanda de energia, de modo a mitigar as emissões. Ainda assim, deixam expresso que:

A disponibilidade de tecnologias de baixo carbono é um pré-requisito, mas não uma garantia, para a capacidade de reduzir emissões de gases de efeito estufa a um custo razoável. Mitigação de emissões depende da redução das barreiras à difusão e transferência de tecnologia, mobilizando recursos financeiros, apoiando capacitação em países em desenvolvimento e países com economias em transição e outras abordagens para ajudar na implementação de mudanças comportamentais e tecnológicas oportunidades em todas as regiões do globo. A combinação ideal de políticas varia de país para país, dependendo de mercados de energia, questões econômicas, estrutura política e receptividade. A liderança dos governos nacionais na aplicação destas políticas contribuirá para responder às consequências adversas das alterações climáticas. Políticas para reduzir emissões de gases de efeito estufa parecem mais facilmente implementadas quando são concebidas para abordar também outras preocupações que impedem o desenvolvimento sustentável (por exemplo, poluição do ar, erosão do solo). Um número de políticas, muitas das quais podem ser usadas por nações individuais unilateralmente, e algumas das quais podem ser usadas por grupos de países e exigiria um acordo regional ou internacional, pode facilitar a penetração de tecnologias de menor intensidade de emissões gases de efeito estufa e padrões de consumo modificados²⁶.

²⁶ IPCC, 1995: p. 13.

O relatório também detalha os custos econômicos e sociais das mudanças do clima, apontando que há menos ônus no investimento em adaptação e mitigação do que no tratamento aos efeitos negativos do fenômeno. No entanto, mesmo aprofundando mais do que foi feito no primeiro AR, a segunda avaliação insiste na incerteza dos efeitos das mudanças do clima e sua relação com as atividades humanas, muito embora deixe em aberto a possibilidade de que estas incertezas não podem impedir a busca por informações e políticas de contenção, ao indicar que o maior desafio não é achar a melhor tecnologia no momento para os próximos 100 anos, mas sim definir a estratégia mais prudente e adaptável para os desafios que surjam diante das novas informações sobre o assunto que venham a ser reveladas.

c) AR3

O terceiro relatório (*third assessment report*, TAR ou AR1), cuja série se inicia em 2001, utiliza uma sistemática de perguntas submetidas ao quadro de cientistas e aprovadas para respostas por meio dos relatórios publicados. Assim, foram selecionados 9 questionamentos que seriam respondidos pelo painel, cuja síntese se faz abaixo.

1. O que podem as análises científicas, técnicas e sócio econômicas podem contribuir para a determinação de o que constitui interferência antropogênica perigosa ao sistema climático como referido no Artigo 2 da Convenção-Quadro sobre Mudança do Clima?²⁷

Segundo o relatório, o processo de tomada de decisão a respeito de mudanças do clima é feito de forma sequencial e rodeado de incertezas. Também expõe o documento que a análise a respeito deste assunto envolve entender que os impactos do fenômeno devem ser analisados a partir de uma variedade extensa de fatores, incluindo questões sociais, econômicas e políticas de cada um dos países afetados. Em razão destes fatores, cada localidade terá uma capacidade específica de adaptação e mitigação. Portanto, a resposta para a pergunta é a de que a base para constituir “interferência antropogênica perigosa ao sistema climática” irá variar de região para região.

2. Quais são as evidências para, as causas de, e as consequências das mudanças no clima da Terra desde a era pré-industrial?

a) O clima na Terra mudou desde a era pré-industrial em escala regional e/ou global? Se sim, que partes, se alguma, das mudanças observadas podem ser atribuídas à influência

²⁷ A pergunta original em inglês: “What can scientific, technical, and socio-economic analyses contribute to the determination of what constitutes dangerous anthropogenic interference with the climate system as referred to in Article 2 of the Framework Convention on Climate Change?”, como visto na p. 2 do relatório sintético de 2001.

humana e que partes, se alguma, podem ser atribuídas a fenômenos naturais? Quais as bases para esta atribuição?

b) O que é sabido sobre as consequências ambientais, sociais e econômicas das mudanças climáticas desde a era pré-industrial com ênfase nos últimos 50 anos?²⁸

O relatório indica que há evidências o bastante para concluir que a maior parte do aquecimento observado nos 50 anos anteriores foi provocado por atividade humana, embora os estudos incluam incertezas em virtude da irradiação de gases em decorrência de atividade natural. Daí, o relatório aduz que há evidência razoável que os fatores antropogênicos e naturais estão combinando-se para gerar as anomalias encontradas pelos cientistas. Ainda segundo o relatório, estas mudanças nos climas regionais afetaram muitos sistemas físicos e biológicos, com indicações preliminares de que sistemas sociais e econômicos também foram afetados. Nisto, há um alerta: os crescentes custos socio econômicos relacionados aos danos provocados pelas variações regionais no clima sugeriram aumento da vulnerabilidade às mudanças climáticas. O relatório adota com uma ênfase ainda não vista até o momento a tese de que a atividade humana é essencial para as mudanças climáticas, apesar de que ainda insiste muito no fato de que não é possível separar adequadamente as influências naturais sobre o fenômeno.

3. O que é sabido a respeito das consequências globais climáticas, ambientais e socio econômicas nos próximo 25, 50 e 100 anos associadas a uma série de emissões de gases de efeito estufa decorrentes de cenários utilizados nos TAR (projeções que não envolvem intervenções de políticas climáticas)?

Na medida do possível, avaliar:

- Mudanças projetadas nas concentrações atmosféricas, clima e nível do mar
- Impactos e custos econômicos e benefícios das mudanças no clima e composição atmosférica na saúde humana, diversidade e produtividade dos sistemas ecológicos e setores socioeconômicos (particularmente agricultura e água)
- A gama de opções de adaptação, incluindo os custos, benefícios e desafios

²⁸ A pergunta original em inglês: “What is the evidence for, causes of, and consequences of changes in the Earth’s climate since the pre-industrial era?”

a) Has the Earth’s climate changed since the pre-industrial era at the regional and/or global scale? If so, what part, if any, of the observed changes can be attributed to human influence and what part, if any, can be attributed to natural phenomena? What is the basis for that attribution?

b) What is known about the environmental, social, and economic consequences of climate changes since the pre-industrial era with an emphasis on the last 50 years?”, como visto na p. 4 do relatório sintético de 2001.

- Questões de desenvolvimento, sustentabilidade e equidade associadas aos impactos e adaptação em nível regional e global²⁹.

O relatório indica que todos os cenários analisados pelo IPCC indicam aumento na concentração de dióxido de carbono, temperatura na superfície global e nível do mar durante o Século XXI. Indica, também, que os cenários projetados trazem consequências boas e ruins aos sistemas ambientais e socioeconômicos, mas alerta que quanto maiores as mudanças, maior a predominância de efeitos adversos. Conforme indica a resposta, há confiança média de que a gravidade dos impactos adversos será maior havendo maiores emissões cumulativas de gases de efeito estufa, com estes efeitos atingindo particularmente as populações dos países tropicais e subtropicais, em especial os de menor renda. Além disso, outros impactos são a perda de biodiversidade a partir do aumento no nível dos mares, com um risco ampliado de extinção de espécies ameaçadas. Também alerta para o fato de que, embora políticas de adaptação tenham o potencial de reduzir os efeitos adversos das mudanças climáticas, não irão prevenir todos os danos, enquanto que mudanças maiores e mais rápidas no clima podem significar maiores riscos e desafios a estas políticas. Aliás: as mudanças climáticas trazem riscos aumentados de danos severos e recuperação incompleta ou mesmo colapso dos sistemas em razão de maior frequência de eventos (como chuvas, tempestades e etc.) que estão fora do intervalo histórico.

4. O que se sabe sobre a influência das crescentes concentrações atmosféricas de gases de efeito estufa e aerossóis, e a projetada mudança induzida pelo homem no clima regional e globalmente sobre:

- A frequência e magnitude das flutuações climáticas, incluindo variabilidade diária, sazonal, interanual e decadal, como os ciclos de El Niño da Oscilação Sul e outros?

- A duração, localização, frequência e intensidade de eventos extremos, como ondas de calor, secas, inundações, fortes precipitações, avalanches, tempestades, tornados e ciclones tropicais?

²⁹ A pergunta original em inglês: “What is known about the regional and global climatic, environmental, and socio-economic consequences in the next 25, 50, and 100 years associated with a range of greenhouse gas emissions arising from scenarios used in the TAR (projections which involve no climate policy intervention)? To the extent possible evaluate the:

- Projected changes in atmospheric concentrations, climate, and sea level
- Impacts and economic costs and benefits of changes in climate and atmospheric composition on human health, diversity and productivity of ecological systems, and socio-economic sectors (particularly agriculture and water)
- The range of options for adaptation, including the costs, benefits, and challenges
- Development, sustainability, and equity issues associated with impacts and adaptation at a regional and global level”, como visto na p. 8 do relatório sintético de 2001.

- O risco de mudanças abruptas/não lineares, entre outras, nas fontes e sumidouros de gases de efeito estufa, na circulação oceânica e na extensão do gelo polar e do permafrost? Em caso afirmativo, o risco pode ser quantificado?

- O risco de mudanças abruptas ou não lineares nos sistemas ecológicos?³⁰

Na resposta a estes quesitos, o relatório reforça a projeção de maior variabilidade climática e de eventos extremos a partir da maior concentração de gases de efeito estufa na atmosfera. Neste sentido, indica aumento de secas e enchentes em determinadas regiões, assim como impactos adversos em sistemas ecológicos e setores socioeconômicos da sociedade. No entanto, não indica com precisão (por falta de informação suficiente) o quanto eventos meteorológicos de pequena escala (como tempestades elétricas, tornados e nevascas) podem mudar. O relatório também alerta para o risco ao permafrost³¹ com a continuidade do aumento da temperatura média da Terra, bem como para o aumento da vulnerabilidade de regiões polares, subpolares e montanhosas, em virtude do aumento de risco de deslizamentos (por exemplo). No entanto, o relatório indica a possibilidade de aumento de massa do Antártico durante o Século XXI, embora alerte para a possibilidade de perda de massa gelada na Groelândia. Por fim, indica que as mudanças no clima podem aumentar o risco de mudanças abruptas e não lineares nos ecossistemas, o que poderá afetar suas funcionalidades, biodiversidades e produtividades.

5. O que se sabe sobre a inércia e as escalas de tempo associadas às mudanças no sistema climático, nos sistemas ecológicos e nos setores socioeconômicos e suas interações?³²

Nesta parte, o relatório deixa expresso que considerando os efeitos da inércia nos sistemas climáticos, nos sistemas ecológicos e nos sistemas socioeconômicos e políticos, é

³⁰ As perguntas originais em inglês: “4. What is known about the influence of the increasing atmospheric concentrations of greenhouse gases and aerosols, and the projected human-induced change in climate regionally and globally on:

- The frequency and magnitude of climate fluctuations, including daily, seasonal, inter-annual, and decadal variability, such as the El Niño Southern Oscillation cycles and others?

- The duration, location, frequency, and intensity of extreme events such as heat waves, droughts, floods, heavy precipitation, avalanches, storms, tornadoes, and tropical cyclones?

- The risk of abrupt/non-linear changes in, among others, the sources and sinks of greenhouse gases, ocean circulation, and the extent of polar ice and permafrost? If so, can the risk be quantified?

- The risk of abrupt or non-linear changes in ecological systems?” p. 14 do relatório de 2001.

³¹ Permafrost, Segundo a API (International Permafrost Association), define permafrost como uma superfície que permanece a temperaturas abaixo de 0° por pelo menos 2 anos consecutivos e que pode ser constituída tanto por solo, como rochas, gelo, sedimentos e matéria orgânica. Fonte: <https://ige.unicamp.br/pedologia/2021/06/02/o-que-e-permafrost-e-por-que-se-importar/>

³² Do original em inglês: “What is known about the inertia and time scales associated with the changes in the climate system, ecological systems, and socio-economic sectors and their interactions?”, p. 16 do relatório de 2001.

preciso ter atenção às emissões de gases de efeito estufa, haja vista o fato de que quanto mais o mundo demorar para adotar mitigação nestas emissões e quanto menores forem os níveis de mitigação, maiores são as chances de irreversibilidade dos danos a serem provocados. Além disso, podem fazer as sociedades ao redor do mundo perderem as oportunidades de implementar programas de adaptação aos efeitos das mudanças do clima, ampliando prejuízos.

6. a) Como a extensão e o momento da introdução de uma série de ações de redução de emissões determinam e afetam a taxa, magnitude e impactos da mudança climática e afetam a economia global e regional, levando em consideração as emissões históricas e atuais?

b) O que se sabe de estudos de sensibilidade sobre as consequências climáticas, ambientais e socioeconômicas regionais e globais da estabilização das concentrações atmosféricas de gases de efeito estufa (em equivalentes de dióxido de carbono), em uma faixa de níveis desde o atual até o dobro desse nível ou mais, tendo em conta, na medida do possível, os efeitos dos aerossóis? Para cada cenário de estabilização, incluindo diferentes caminhos para a estabilização, avalie a gama de custos e benefícios, em relação à variedade de cenários considerados na Questão 3, em termos de:

- Mudanças projetadas nas concentrações atmosféricas, clima e nível do mar, incluindo mudanças além de 100 anos

- Impactos e custos econômicos e benefícios das mudanças no clima e composição atmosférica na saúde humana, diversidade e produtividade dos sistemas ecológicos e setores socioeconômicos (particularmente agricultura e água)

- A gama de opções de adaptação, incluindo os custos, benefícios e desafios

- A gama de tecnologias, políticas e práticas que podem ser usadas para atingir cada um dos níveis de estabilização, com uma avaliação dos custos e benefícios nacionais e globais e uma avaliação de como esses custos e benefícios seriam comparados, qualitativa ou quantitativamente, aos danos ambientais evitados que seriam alcançados pelas reduções de emissões

- Questões de desenvolvimento, sustentabilidade e equidade associadas aos impactos, adaptação e mitigação em nível regional e global³³.

³³ Do original em inglês: “a) How does the extent and timing of the introduction of a range of emissions reduction actions determine and affect the rate, magnitude, and impacts of climate change, and affect the global and regional economy, taking into account the historical and current emissions?”

b) What is known from sensitivity studies about regional and global climatic, environmental, and socio-economic consequences of stabilizing the atmospheric concentrations of greenhouse gases (in carbon dioxide equivalents), at a range of levels from today’s to double that level or more, taking into account to the extent possible the effects

Para estas perguntas, o relatório indica que maiores reduções realizadas mais cedo podem contribuir para um menor aumento do nível dos mares, mas que havia uma ampla faixa de incerteza na quantidade de aquecimento que resultaria de qualquer concentração estabilizada de gases de efeito estufa. De igual modo, indica que o nível dos mares e as geleiras continuariam a responder ao aquecimento por vários séculos, mesmo após a estabilização das emissões dos gases de efeito estufa, muito embora esta redução poderia ser responsável por atrasar e reduzir impactos e danos provocados pelas mudanças climáticas. Este trecho do relatório, inclusive, traz consigo bastante grau de incerteza, sobretudo por indicar, também, que à época ainda não existiam estimativas quantitativas abrangentes dos benefícios da estabilização em vários níveis de concentração atmosférica de gases de efeito estufa.

7. O que se sabe sobre o potencial, os custos, os benefícios e o prazo para a redução das emissões de gases de efeito estufa?

- Quais seriam os custos e benefícios econômicos e sociais e as implicações de equidade das opções de políticas e medidas, e os mecanismos do Protocolo de Quioto, que poderiam ser considerados para abordar a mudança climática regional e globalmente?

- Quais portfólios de opções de pesquisa e desenvolvimento, investimentos e outras políticas podem ser considerados mais eficazes para aprimorar o desenvolvimento e a implantação de tecnologias que abordam a mudança climática?

- Que tipo de opções econômicas e outras políticas podem ser consideradas para remover barreiras existentes e potenciais e estimular a transferência e implantação de tecnologia dos setores privado e público entre os países, e que efeito isso pode ter nas emissões projetadas?

- Como o cronograma das opções contidas acima afeta os custos e benefícios econômicos associados e as concentrações atmosféricas de gases de efeito estufa no próximo século e além?³⁴

of aerosols? For each stabilization scenario, including different pathways to stabilization, evaluate the range of costs and benefits, relative to the range of scenarios considered in Question 3, in terms of:

- Projected changes in atmospheric concentrations, climate, and sea level, including changes beyond 100 years
- Impacts and economic costs and benefits of changes in climate and atmospheric composition on human health, diversity and productivity of ecological systems, and socio-economic sectors (particularly agriculture and water)
- The range of options for adaptation, including the costs, benefits, and challenges
- The range of technologies, policies, and practices that could be used to achieve each of the stabilization levels, with an evaluation of the national and global costs and benefits, and an assessment of how these costs and benefits would compare, either qualitatively or quantitatively, to the avoided environmental harm that would be achieved by the emissions reductions
- Development, sustainability, and equity issues associated with impacts, adaptation, and mitigation at a regional and global level”, conforme p 19 do relatório de 2001.

³⁴ Do original em inglês: “What is known about the potential for, and costs and benefits of, and time frame for reducing greenhouse gas emissions?”

Esta parte do relatório conclui que, apesar dos progressos técnicos realizados desde o ciclo de 1995, pouco havia sido feito até o momento. Muito disso se dá pela falta de capacitação de cada país para implementar políticas de mitigação nas emissões, passando também pelo preço (no caso dos países em desenvolvimento) e fatores culturais e econômicos (no caso dos países desenvolvidos, principalmente). O relatório indica a necessidade de investimento em proteção de ecossistemas capazes de realizar a captura de carbono, assim como indica as dificuldades percebidas para a implementação dos mecanismos previstos na política internacional sobre o clima existente à época. Portanto, seria preciso desenvolver e difundir tecnologias no setor para auxiliar na redução de custos e maior implementação das políticas de mitigação, demonstrando que quanto maior a concentração de gases de efeito estufa na atmosfera, maior poderia ser o custo para a sua estabilização.

8. O que se sabe sobre as interações entre as mudanças climáticas projetadas induzidas pelo homem e outras questões ambientais (por exemplo, poluição do ar urbano, deposição regional de ácido, perda de diversidade biológica, destruição do ozônio estratosférico e desertificação e degradação da terra)? O que se sabe sobre os custos e benefícios ambientais, sociais e econômicos e as implicações dessas interações para integrar as estratégias de resposta às mudanças climáticas de maneira equitativa em estratégias amplas de desenvolvimento sustentável nas escalas local, regional e global?³⁵

No penúltimo conjunto de perguntas, o relatório se dedica a indicar que o comportamento humano responsável pela degradação ambiental pode colocar o futuro em perigo, sendo que os principais fatores passam por questões de ordem socioeconômicas (sobretudo estilo de vida e crescimento econômico). Segundo o trabalho, estes fatores são

- What would be the economic and social costs and benefits and equity implications of options for policies and measures, and the mechanisms of the Kyoto Protocol, that might be considered to address climate change regionally and globally?

- What portfolios of options of research and development, investments, and other policies might be considered that would be most effective to enhance the development and deployment of technologies that address climate change?

- What kind of economic and other policy options might be considered to remove existing and potential barriers and to stimulate private- and public-sector technology transfer and deployment among countries, and what effect might these have on projected emissions?

- How does the timing of the options contained in the above affect associated economic costs and benefits, and the atmospheric concentrations of greenhouse gases over the next century and beyond?”, conforme p. 23 do relatório de 2001.

³⁵ Do original em inglês: “What is known about the interactions between projected human-induced changes in climate and other environmental issues (e.g., urban air pollution, regional acid deposition, loss of biological diversity, stratospheric ozone depletion, and desertification and land degradation)? What is known about environmental, social, and economic costs and benefits and implications of these interactions for integrating climate change response strategies in an equitable manner into broad sustainable development strategies at the local, regional, and global scales?”, conforme p. 29 do relatório de 2001.

equivalentes aos que provocam as intervenções humanas sobre o clima, ligando a degradação ambiental ao fenômeno. Também indica o texto que uma maior integração entre políticas climáticas e desenvolvimento nacional poderia auxiliar nas medidas de adaptação e mitigação aos efeitos deletérios da mudança do clima.

9. Quais são as descobertas mais robustas e as principais incertezas sobre a atribuição de mudanças climáticas e sobre projeções de modelos de:

- Futuras emissões de gases de efeito estufa e aerossóis?
- Futuras concentrações de gases de efeito estufa e aerossóis?
- Mudanças futuras no clima regional e global?
- Impactos regionais e globais das mudanças climáticas?
- Custos e benefícios das opções de mitigação e adaptação?³⁶

Por fim, o relatório define “descoberta robusta” como aquele que se mantém sob uma variedade de abordagens, métodos, modelos e suposições e que se espera que seja relativamente inalterado pelas incertezas, enquanto que as “incertezas-chave” são relacionadas a fatores que, se reduzidos, podem levar a novas descobertas robustas. Neste sentido, expõe uma longa lista de achados que relacionam a atividade antropogênica às mudanças do clima, enquanto demonstra dúvidas a respeito de como e quanto a natureza é responsável por estas mudanças e o quanto as mudanças do clima estão efetivamente relacionadas a eventos catastróficos, por exemplo. É sintomático o fato de que o último ponto do relatório indica serem necessárias “investigações abrangentes e integradas para apoiar o julgamento sobre o que constitui ‘perigosa interferência antropogênica no sistema climático’”³⁷.

A leitura do relatório revela, desta forma, que os estudos referentes às mudanças do clima passam a ter uma visão estreitamente mais preocupada com os impactos deste fenômeno, embora ainda tragam um nível de conservadorismo em relação às suas decorrências negativas que impedem conclusões mais fechadas a respeito da necessidade de medidas imediatas. No entanto, este cenário passaria por singelas transformações para o próximo ciclo de relatórios,

³⁶ Do original em inglês: “What are the most robust findings and key uncertainties regarding attribution of climate change and regarding model projections of:

- Future emissions of greenhouse gases and aerosols?
- Future concentrations of greenhouse gases and aerosols?
- Future changes in regional and global climate?
- Regional and global impacts of climate change?
- Costs and benefits of mitigation and adaptation options?”, conforme p. 33 do relatório de 2001.

³⁷ IPCC, 2001: p. 33.

no qual se percebe uma linguagem um pouco precisa a respeito dos perigos da falta de ação climática da humanidade.

d) AR4

O quarto relatório (*4th assessment report*, ou AR4), iniciado em 2007, teve sua síntese para formuladores de políticas publicado em novembro do mesmo ano. Este relatório gerou repercussão no meio científico à época de sua divulgação, por romper com o modelo inicialmente adotado pelos relatórios anteriores e demonstrando maior taxa de confiança em achados que associam as mudanças climáticas às atividades antropogênicas. Inicialmente, indica que o aquecimento no sistema climático é inequívoco e evidente, gerando aumento do nível dos oceanos e aumentando a temperatura média do ar. O relatório também indica com muita confiança que há danos provocados em ecossistemas a partir destas mudanças climáticas, além de relacionar diretamente estas mudanças à maior concentração de gases de efeito estufa no ar (definindo como *provável* a ligação entre este aumento e a atividade humana).

Em relação às mudanças climáticas projetadas nos cenários analisados pelo painel de cientistas, afirmam ser provável que a continuidade de emissões no mesmo nível iria induzir mudanças no sistema climático global no Século XXI maiores do que as observadas no Século XX, assim como puderam indicar probabilidade efeitos negativos sobre diversos ecossistemas ao redor do mundo e contribuição para acidificação dos oceanos (indicado à época como fenômeno com prováveis efeitos negativos). O relatório também expõe projeções de impactos das mudanças climáticas nos diversos continentes, demonstrando que, sem intervenção sobre o nível de emissões de gases de efeito estufa observado àquele momento (como por exemplo: “Até 2020, estima-se que entre 75 e 250 milhões de pessoas estarão expostas ao aumento do estresse hídrico devido às mudanças climáticas”³⁸).

O tom adotado pelo relatório, embora ainda cercado de algumas incertezas a respeito de algumas das variáveis estudadas pelo painel à época (como as opções de adaptação e mitigação a serem manejadas pela humanidade) e um tom mais conservador em relação a determinadas projeções (como a estimativa de aumento do nível dos mares), é bastante diferente daquele visto nos outros três relatórios. A título de exemplo, o número de vezes em que as palavras *provável*, *certo* e *virtualmente certo*³⁹ na hora de definir determinadas possibilidades de impactos e correlações entre eventos. Este tom permaneceria pelo próximo relatório.

³⁸ IPCC, 2007: p. 11.

³⁹ Legenda: 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

e) AR5

O quinto relatório (*5th assessment report*, ou AR5), de 2014, inicia seus escritos confirmando que a influência humana no sistema climático segue crescendo na linha do tempo analisada, com impactos observados por todo o planeta Terra. Este relatório, inclusive, é o último antes da assinatura do Acordo de Paris, que vem a ser um dos principais instrumentos de política climática internacional em vigor no mundo atualmente.

Em relação aos trabalhos anteriores, o AR5 apresenta uma linguagem muito mais expressa para definir a participação humana nos eventos que provocam mudanças no clima. A título de exemplo, tem-se a conclusão de que “a influência humana é clara e recentes emissões de fontes antropogênicas de gases de efeito estufa são as maiores da história. As mudanças climáticas recentes têm impactos generalizados em sistemas humanos e naturais”⁴⁰. Há alta confiança em eventos como o aumento de nível e da acidez dos oceanos até 2100 caso as emissões seguissem nos mesmos padrões e que as políticas de mitigação e adaptação seriam ferramentas para redução de riscos para os efeitos adversos da crise climática. O relatório também cita o risco de um aumento de 4°C acima dos níveis pré-industriais até 2100, o que provocaria substancial extinção de espécies e insegurança alimentar generalizada. O mesmo relatório indica, com alta confiança, que um corte substancial na emissão de gases de efeito estufa a partir dali poderia reduzir os riscos de impactos negativos decorrentes das mudanças climáticas.

O AR5 indica que existem caminhos para mitigar as emissões de gases de efeito estufa de modo a limitar o aumento de temperatura abaixo de 2°C em relação ao período pré-industrial, que iriam requerer reduções substanciais nos primeiros anos e a busca por zerá-las após algumas décadas. Há alertas a respeito das consequências da demora para adoção destas providências, que trariam custos sociais, econômicos e ambientais muito mais elevados, mas projeta cenários de mitigação menos exigentes para que se alcance um nível de aquecimento “saudável” para o planeta Terra.

f) AR6

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; Extremamente improvável: menos de 5% de probabilidade, conforme relatório escrito por Claudio Angelo para o Observatório do Clima, disponível no link: <https://www.oc.eco.br/wp-content/uploads/2022/04/IPCC-WG3-resmo-OC.pdf> . Última consulta em 4.3.2023, às 12h30.

⁴⁰ IPCC, 2014: p. 18.

E eis que se chega ao contexto atual, inaugurado pela última série de relatórios, iniciada em 2021 e finalizada em 2023. O AR6 (*6th assessment report*) é o mais contundente dos relatórios até o momento, visto que em cada uma de suas publicações, da primeira até o sumário para formuladores de políticas públicas, expõe a necessidade de ações imediatas e efetivas para conter a crise climática. O AR6 expõe o perigo de manter as emissões de gases de efeito estufa nos níveis atuais, indicando que este caminho pode fazer com que a Terra aqueça mais que 3°C até o final de 2100 mesmo que as metas anunciadas até agora pelos países signatários de acordos internacionais sejam integralmente cumpridas. Além disso, o relatório evoca a necessidade de atenção com o fenômeno chamado *overshoot*, que diz respeito a um aumento temporário da temperatura média do planeta Terra para acima dos limites considerados aceitáveis, com retorno à situação anterior após transcorrido o período. Este fenômeno pode, por si só, provocar mudanças irreversíveis nos ecossistemas ao redor do planeta, devendo ser evitado.

A linguagem utilizada neste relatório chama atenção, por indicar com alto grau de certeza que a manutenção do estado de coisas como está neste momento significará maior ocorrência de eventos climáticos extremos e eventos de mortalidade em massa de formas de vida aquáticas e terrestres no globo. Da mesma forma, indica que as mudanças climáticas são diretamente responsáveis por impactos adversos que provocam perdas e danos por todo o mundo, além de insegurança alimentar, perda de qualidade de vida e impactos adversos sobre a crise das pessoas, que continuarão a se intensificar caso tudo siga como está.

Neste sentido, o AR6 indica caminhos para que a humanidade consiga evitar os efeitos deletérios das mudanças climáticas, que passam por políticas ambiciosas de mitigação de emissões de gases de efeito estufa. As medidas indicadas passam por substituição da matriz energética fóssil por energias renováveis e implementação de maiores compromissos por parte dos estados nacionais.

Chama a atenção o fato de que o relatório é muito taxativo em estabelecer consequências drásticas para o caso de não observância dos alertas científicos, inclusive mencionando comparativamente o último ciclo estudando (2014). Neste sentido:

Para qualquer nível de aquecimento futuro, muitos riscos relacionados ao clima são maiores do que os avaliados no AR5, e os impactos de longo prazo projetados são várias vezes maiores do que os observados atualmente (alta confiança). Os riscos e os impactos adversos projetados e as perdas e danos relacionados às mudanças climáticas aumentam a cada incremento do aquecimento global (confiança muito alta). Os riscos climáticos e

não climáticos vão interagir cada vez mais, criando riscos compostos e em cascata, mais complexos e difíceis de gerir (alta confiança)⁴¹.

Cabe frisar que, em determinados cenários indicados pelo AR6, o IPCC demonstra que o aquecimento global pode ultrapassar até 4°C ao final de 2100, o que é colocado como um cenário apocalíptico para a humanidade e para o planeta como conhecemos hoje. De toda sorte, o alerta feito é sobre a necessidade de conter o crescimento da temperatura média global em no máximo 1.5°C em relação ao níveis pré-industriais, o que o painel de cientistas considera possível se os países em conjunto trabalharem para mitigar as emissões de gases de efeito estufa. No melhor dos cenários, o aumento de temperatura pode ser contido, com o retorno para um número mais baixo antes do fim do século.

O problema é que mesmo que o aumento fique restrito a 1.5°C, já se trata de um cenário muito ruim para a humanidade e a biodiversidade do planeta, com danos possivelmente irreversíveis sobretudo para as gerações futuras. Neste sentido, torna-se necessário examinar a evolução dos mecanismos multilaterais e nacionais para tentativa de controle das mudanças climáticas provocadas por fatores antropogênicos, também conhecido como política climática. Por meio destes instrumentos, se intenta alcançar esforços conjuntos para assegurar o futuro do planeta Terra.

1.2. A política climática

A política climática internacional avança para a discussão de esforços conjuntos dos países ao redor do globo após 1988, para encontrar respostas para a crise que se mostrava cada dia mais real e com resultados concretos sobre todo o planeta, redundando na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (*United Nations Framework Convention on Climate Change - UNFCCC*), de 1992, com o objetivo de estabilizar as concentrações de GEE na atmosfera em nível capaz de impedir interferência humana perigosa no sistema climático, em prazo bastante que permita a adaptação natural dos ecossistemas à mudança do clima, assegurando a produção de alimentos e permitindo o desenvolvimento econômico sustentável. As partes signatárias assumiram compromissos que envolvem a elaboração de

⁴¹ Do original em inglês: For any given future warming level, many climate-related risks are higher than assessed in AR5, and projected long-term impacts are up to multiple times higher than currently observed (high confidence). Risks and projected adverse impacts and related losses and damages from climate change escalate with every increment of global warming (very high confidence). Climatic and non-climatic risks will increasingly interact, creating compound and cascading risks that are more complex and difficult to manage (high confidence). IPCC, 2023: p. 15.

inventários nacionais de emissões de GEE, e a implementação de programas nacionais e/ou regionais com medidas de mitigação e adaptação quanto à mudança do clima. Os países desenvolvidos ainda assumiram, especificamente, o compromisso de adotar políticas e medidas para reduzir as emissões de GEE e mitigar a mudança climática e de prestar auxílio aos países em desenvolvimento para implementação de ações de adaptação e preparação para a mudança do clima. Importante mencionar que o AR2 do IPCC demonstra uma preocupação interpretativa muito grande em relação ao art. 2º deste instrumento jurídico, que traz a seguinte redação:

O objetivo final desta Convenção e de quaisquer instrumentos jurídicos com ela relacionados que adote a Conferência das Partes é o de alcançar, em conformidade com as disposições pertinentes desta Convenção, a estabilização das concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera num nível que impeça uma interferência antrópica perigosa no sistema climático. Esse nível deverá ser alcançado num prazo suficiente que permita aos ecossistemas adaptarem-se naturalmente à mudança do clima que assegure que a produção de alimentos não seja ameaçada e que permita ao desenvolvimento econômico prosseguir de maneira sustentável.

Segundo o relatório em questão, este artigo deve ser lido sempre em consonância com os princípios trazidos no art. 3º, de modo a superar as incertezas científicas a respeito da tomada de decisão das partes signatárias da convenção. São os seguintes os princípios trazidos pela convenção:

Artigo 3 Princípios

Em suas ações para alcançar o objetivo desta Convenção e implementar suas disposições, as Partes devem orientar-se *inter alia*, pelo seguinte:

1. As Partes devem proteger o sistema climático em benefício das gerações presentes e futuras da humanidade com base na equidade e em conformidade com suas responsabilidades comuns mas diferenciadas e respectivas capacidades. Em decorrência, as Partes países desenvolvidos devem tomar a iniciativa no combate à mudança do clima e a seus efeitos negativos.
2. Devem ser levadas em plena consideração as necessidades específicas e circunstâncias especiais das Partes países em desenvolvimento, em especial aqueles particularmente mais vulneráveis aos efeitos negativos da mudança do clima, e das Partes, em especial Partes países em desenvolvimento, que tenham que assumir encargos desproporcionais e anormais sob esta Convenção.
3. As Partes devem adotar medidas de precaução para prever, evitar ou minimizar as causas da mudança do clima e mitigar seus efeitos negativos. Quando surgirem ameaças de danos sérios ou irreversíveis, a falta de plena certeza científica não deve ser usada como razão para postergar essas medidas, levando em conta que as políticas e medidas adotadas para enfrentar a mudança do clima devem ser eficazes em função dos custos, de modo a assegurar benefícios mundiais ao menor custo possível. Para esse fim, essas políticas e medidas devem levar em conta os diferentes contextos sócioeconômicos, ser abrangentes, cobrir todas as fontes, sumidouros e reservatórios significativos de gases de efeito estufa e adaptações, e abranger todos os setores econômicos. As Partes

interessadas podem realizar esforços, em cooperação, para enfrentar a mudança do clima.

4. As Partes têm o direito ao desenvolvimento sustentável e devem promovê-lo. As políticas e medidas para proteger o sistema climático contra mudanças induzidas pelo homem devem ser adequadas às condições específicas de cada Parte e devem ser integradas aos programas nacionais de desenvolvimento, levando em conta que o desenvolvimento econômico é essencial à adoção de medidas para enfrentar a mudança do clima.

5. As Partes devem cooperar para promover um sistema econômico internacional favorável e aberto conducente ao crescimento e ao desenvolvimento econômico sustentáveis de todas as Partes, em especial das Partes países em desenvolvimento, possibilitando-lhes, assim, melhor enfrentar os problemas da mudança do clima. As medidas adotadas para combater a mudança do clima, inclusive as unilaterais, não devem constituir meio de discriminação arbitrária ou injustificável ou restrição velada ao comércio internacional.

A Convenção estabelece a obrigatoriedade de todas as partes signatárias também promoverem pesquisa e observação sistemática, de modo a contribuir para esforços internacionais e intergovernamentais possam fortalecer a observação sistemática, as capacidades e recursos nacionais de pesquisa científica e técnica particularmente nos países em desenvolvimento, e promover o acesso e o intercâmbio de dados e análises obtidas em áreas além dos limites da jurisdição nacional (art. 5º, “b”), em conjunto com a observância das particularidades de cada país para que possam participar dos esforços indicados no acordo. Do mesmo modo, estabelece a necessidade de promoção e facilitação de educação, treinamento e conscientização pública a respeito das mudanças climáticas em todos os níveis dos países signatários, assim como estabelece a necessidade de uma Conferência das partes para, dentre outras funções, examinar e adotar relatórios periódicos sobre a implementação desta Convenção e garantir sua publicação (art. 7º, “f”); e fazer recomendações sobre quaisquer assuntos necessários à implementação desta Convenção (art. 7º, “g”).

Em 1997, mais um marco da política climática internacional foi trazido ao cenário: o Protocolo de Quioto, que complementou a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima e estabelecia novas metas de redução de GEE, principalmente por parte dos países desenvolvidos (por meio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas – CBDR), além de estipular o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL), trazendo a participação dos países em desenvolvimento para a adoção das metas de mitigação por meio dos chamados “créditos de carbono”. Esse acordo demandava ratificação de 55 países, que representassem pelo menos 55% das emissões globais de CO₂, para sua entrada em vigor. O planejamento consistia em duas fases de compromisso: uma, entre 2008 e 2012, na qual 37 países industrializados e a Comunidade Europeia reduziriam suas emissões de GEE para 5%, em

média, em relação aos níveis de 1990; e uma segunda fase, na qual, nos 8 anos subsequentes, as reduções de GEE seriam reduzidas em pelo menos 18% em relação aos níveis de 1990.

Em 1998, é realizada a primeira edição da Conferência das Partes (COP), uma espécie de assembleia-geral da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima na qual, anualmente, os países-parte se reúnem para discutir e tomar decisões referentes ao manejo conjunto da crise climática. Nestas reuniões, intenta-se buscar soluções conjuntas e consensuais para os desafios provocados pelas mudanças climáticas, sendo uma complexa arena de tomada de decisão em razão das peculiaridades envolvendo cada país-parte e os interesses afetados pelas medidas adotadas a partir de cada reunião. Havia um desafio latente há alguns anos, que envolvia o papel dos países em desenvolvimento na mudança climática e qual seria sua participação no estabelecimento de metas para atingir esse fim comum.

A Conferência das Partes acabou sendo decisiva (com seus sucessos, como a criação do Fundo Verde do Clima, na COP16, em Cancún; ou com seus fracassos, como a COP15, em Copenhague) para o estabelecimento do Acordo de Paris, em 2015, que se coloca como mais um instrumento com o objetivo de fortalecer a resposta mundial às ameaças provocadas pela mudança climática, além de almejar o reforço da capacidade dos países para lidar com os impactos dessas mudanças. Os 196 países-parte da Convenção-Quadro aprovaram o texto, que firmou compromisso para 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 da temperatura a 1,5°C em relação aos níveis pré-industriais, de acordo com o art. 2º, 1, “a” do instrumento. Esse acordo traz consigo a figura da Contribuição Nacionalmente Determinada (ou, em inglês, NDC, *Nationally Determined Contribution*), o mecanismo por meio do qual cada país-parte apresentará suas metas de redução de emissão de GEE, sempre com progressão na ambição quando alteradas. Ou seja, a contribuição individual se soma aos esforços globais, visando alcançar níveis cada vez maiores de diminuição de emissões.

A nível nacional, o Brasil dispõe de diversos instrumentos que servem como parâmetros normativos para lidar com o clima. O mais relevante delas, a nível nacional, é a Lei 12.187/2009, a Política Nacional de Mudança do Clima. Esta lei foi aprovada em dezembro de 2009 pelo Congresso Nacional, na esteira da COP16, com o fim de ir além de formalizar as posições brasileiras em relação ao seu compromisso multilateral com a pauta climática. Conforme descreve Motta, “a PNMC é, na verdade, um marco legal para a regulação das ações de mitigação e adaptação no país. Marco esse que dita princípios, diretrizes e instrumentos para a consecução dessas metas nacionais independentemente da evolução dos acordos globais de

clima”⁴². Esta lei está desatualizada em relação ao Acordo de Paris, visto que as metas de redução de emissão de GEE ali previstas estão em descompasso com as assumidas pelo país na ocasião de assinatura do acordo, mas ainda se trata de importante instrumento para efetivação da política climática nacional, sobretudo por prever a necessidade de formulação de planos setorializados, com participação social, como forma de tentativa de resposta à situação provocada pela participação humana nas mudanças climáticas.

Além desta, em nível infralegal, destaca-se o Decreto 6.527/2008, que estabelece o Fundo Amazônia, uma espécie de conta-corrente no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, financiado por doações (atualmente de dois países estrangeiros e da Petrobras) e que tem como único fim a realização de aplicações não reembolsáveis em ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento e de promoção da conservação e do uso sustentável da Amazônia Legal.

1.3. A crise climática na agenda econômica mundial

A crise climática, hoje, é indiscutivelmente parte da agenda econômica mundial. A contundência da sexta série de relatórios do IPCC (AR6) acabou servindo para que instâncias como o Fórum Econômico Mundial e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) acolhessem de vez o tema enquanto parte indissociável das políticas econômicas para o crescimento mundial.

Em 2022, a OCDE, a União Europeia e outros países assinaram declaração de compromisso para combate conjunto às mudanças climáticas, por meio do estabelecimento de "estratégias ambientais e climáticas ambiciosas" que neutralizem as emissões de gás do efeito estufa até 2050, com objetivo de limitar o aumento da temperatura global a 1,5°C em relação aos níveis pré-industriais⁴³. Tal compromisso está em consonância com o Acordo de Paris e com a realidade trazida pelo AR6 do IPCC, que alerta para a urgência que deve ser adotada para a tomada de medidas que evitem o aquecimento do planeta para além dos limites estabelecidos no tratado. Em fevereiro de 2023, a OCDE realizou, em Paris, a primeira edição do fórum sobre abordagem inclusiva para mitigação das emissões de carbono, por meio do qual busca a criação de um “espaço seguro” para que seja realizado um intercâmbio entre pares, um

⁴² Motta, 2011: p. 30

⁴³ Como visto em <https://epocanegocios.globo.com/Um-So-Planeta/noticia/2022/03/epoca-negocios-ocde-ue-e-quatro-paises-assinam-compromisso-por-combate-a-mudancas-climaticas.html>. Última consulta em 8.4.2023, às 12:07.

diálogo multilateral e seja oportunizado aprendizado mútuo, de modo a permitir que os formuladores de políticas mostrem e discernem boas práticas e adotem e adaptem políticas de mitigação que melhor atendam aos objetivos e circunstâncias dos países. Há a intenção de que o compartilhamento de dados e informações sobre a eficácia comparativa de diferentes abordagens de mitigação de carbono ajude a informar futuras decisões políticas em países de todo o mundo, sem fazer com que o fórum sirva como um órgão de definição de padrões, nem para “classificar” países”⁴⁴. A OCDE reconhece o risco existencial representado pelas mudanças climáticas, assim como a necessidade de que este seja classificado como um desafio econômico em sua essência. Conforme indicam, será necessário que sejam pensadas estratégias mais amplas de todo o governo para alcançar um crescimento forte, sustentável, justo e resiliente, com a administração de uma complexa economia política de reforma e buscar uma transformação que crie oportunidades para todos por parte dos governos⁴⁵.

Por sua vez, o Fórum Econômico Mundial passou a elencar as mudanças climáticas enquanto elementos estruturantes para a tomada de decisão. No relatório de Riscos Globais de 2023 (*World Economic Forum Global Risks Report 2023*), são classificados como riscos para o curto (2 anos) e longo (10 anos) prazos riscos a respeito da falha em implementar medidas adequadas de mitigação e adaptação dos e aos efeitos das mudanças climáticas, dificuldades para extração de recursos naturais, imigrações involuntárias, eventos climáticos extremos, e perda de biodiversidade, acompanhada de colapso de ecossistemas pelo mundo. Segundo o relatório, as mudanças climáticas, seus custos e consequências irão dominar os próximos 10 anos, sendo posto em um ponto central do debate nos seguintes termos:

“Os riscos climáticos e ambientais são o foco central das percepções de riscos globais na próxima década – e são os riscos para os quais parecemos estar menos preparados. A falta de um progresso profundo e coordenado nas metas climáticas expôs a divergência entre o que é cientificamente necessário para alcançar o zero líquido e o que é politicamente viável. As crescentes demandas de recursos dos setores público e privado de outras crises reduzirão a velocidade e a escala dos esforços de mitigação nos próximos dois anos, juntamente com o progresso insuficiente no apoio à adaptação necessário para as comunidades e países cada vez mais afetados pelos impactos das mudanças climáticas.

À medida que as crises atuais desviam recursos dos riscos que surgem a médio e longo prazo, os encargos sobre os ecossistemas naturais aumentarão devido ao seu papel ainda subestimado na economia global e na saúde global do planeta. A perda da natureza e as mudanças climáticas estão intrinsecamente interligadas – uma falha em uma esfera afetará a outra. Sem mudanças políticas ou investimentos significativos, a interação entre os impactos das mudanças climáticas, a perda de biodiversidade, a segurança

⁴⁴ Como visto em <https://www.oecd.org/climate-change/inclusive-forum-on-carbon-mitigation-approaches/> . Última consulta em 8.4.2023, às 12:13.

⁴⁵ Como visto em: <https://www.oecd.org/climate-change/> . Última consulta em 8.4.2023, às 12:15.

alimentar e o consumo de recursos naturais acelerará o colapso do ecossistema, ameaçará o suprimento de alimentos e os meios de subsistência em economias vulneráveis ao clima, amplificará os impactos dos desastres naturais e limitará o progresso futuro sobre mitigação climática” (em tradução livre)⁴⁶

O mesmo documento classifica a associação sistêmica entre as mudanças climáticas, que colocam pressão no sistema social e econômico como um todo, e os riscos alimentares, energéticos e sociais para o mundo. Conforme o estudo, apesar de cerca de 30 anos de *advocacy* relativo às mudanças do clima, os poderes públicos do mundo inteiro não conseguiram alcançar o progresso necessário na pauta, tornando muito improvável que a meta de limitação do aumento da temperatura global em 1,5°C seja alcançada. Daí, segundo o relatório:

“a falha em mitigar a mudança climática é classificada como uma das ameaças mais graves no curto prazo, mas é o risco global para o qual estamos menos preparados, com 70% dos entrevistados do GRPS classificando as medidas existentes para prevenir ou se preparar para a mudança climática como “ineficaz” ou “altamente ineficaz” (Figura 4.1). Segundo o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC), a chance de quebrar a meta de 1,5°C já em 2030 é de 50%. Os compromissos atuais assumidos pelo setor privado do G7 sugerem um aumento de 2,7°C até meados do século, muito acima das metas traçadas no Acordo de Paris” (em tradução livre)⁴⁷

É sintomático que o relatório de riscos ao sistema econômico planetário ecoe as conclusões do painel internacional de cientistas que estudam as mudanças climáticas e seus efeitos para o planeta, de tal forma que a agenda climática se torne parte integrante da agenda econômica. Esta pauta, portanto, vai além do mecanismo de perdas e danos previsto pelo Acordo de Paris, visto que alerta para o cenário no qual a falha de implementação de medidas

⁴⁶ Do original em inglês: “Climate and environmental risks are the core focus of global risks perceptions over the next decade – and are the risks for which we are seen to be the least prepared. The lack of deep, concerted progress on climate targets has exposed the divergence between what is scientifically necessary to achieve net zero and what is politically feasible. Growing demands on public-and private-sector resources from other crises will reduce the speed and scale of mitigation efforts over the next two years, alongside insufficient progress towards the adaptation support required for those communities and countries increasingly affected by the impacts of climate change.

As current crises diverts resources from risks arising over the medium to longer term, the burdens on natural ecosystems will grow given their still undervalued role in the global economy and overall planetary health. Nature loss and climate change are intrinsically interlinked – a failure in one sphere will cascade into the other. Without significant policy change or investment, the interplay between climate change impacts, biodiversity loss, food security and natural resource consumption will accelerate ecosystem collapse, threaten food supplies and livelihoods in climate-vulnerable economies, amplify the impacts of natural disasters, and limit further progress on climate mitigation”. WEF, 2023, p. 8.

⁴⁷ Do original em inglês: “a failure to mitigate climate change is ranked as one of the most severe threats in the short term but is the global risk we are seen to be the least prepared for, with 70% of GRPS respondents rating existing measures to prevent or prepare for climate change as “ineffective” or “highly ineffective” (Figure 4.1). According to the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), the chance of breaching the 1.5°C target by as early as 2030 stands at 50%. Current commitments made by the G7 private sector suggest an increase of 2.7°C by mid-century, way above the goals outlined in the Paris Agreement”, idem acima, p. 21.

de adaptação e mitigação poderá (ou deverá) ampliar muito o desafio que o próprio contexto socioeconômico mundial traz para a presente década.

O relatório também indica que há pouca expectativa de aceleração dos esforços internacionais para reforçar planos de mitigação das emissões de gases de efeito estufa. Em conjunto com esta conclusão, há o alerta de que a realidade de diversos países em desenvolvimento dificulta os esforços para a transição energética, visto que formuladores de políticas públicas estão sendo cada vez mais confrontados com *trade-offs* entre a segurança energética, o preço das diversas fontes disponíveis e a sustentabilidade destas medidas. Neste sentido:

“A dura realidade de 600 milhões de pessoas na África sem acesso à eletricidade ilustra o fracasso em entregar mudanças para aqueles que precisam e a atração contínua de soluções rápidas movidas a combustíveis fósseis – apesar dos riscos de ativos ociosos, desafios de segurança energética de combustíveis fósseis exportados commodities e emissões de carbono ao longo da vida que excedem o limite de 1,5°C” (em tradução livre)⁴⁸

Neste sentido, o Fórum Econômico Mundial alerta para o fato de que há crescente reconhecimento para o fato de que não importa apenas a velocidade da transição energética, mas também sua efetividade e integridade. Por mais que diversos países ao redor do mundo estejam tornando obrigatória a classificação dos riscos climáticos por empresas, grande parte delas ainda não iniciou seus esforços para tal matéria. Por outro lado, há a constante pressão nos preços de insumos, o que contribui para “empurrar” os tomadores de decisão para o uso de matrizes energéticas “sujas” e adiam os investimentos em métodos de produção mais sustentáveis. É nesse contexto que se reconhece que “os litígios climáticos estão aumentando e as preocupações com a subnotificação de emissões e o *greenwashing* desencadearam pedidos de nova supervisão regulatória para a transição para o líquido zero”⁴⁹.

O Brasil não está afastado deste contexto, pelo contrário. Nos últimos anos, sobretudo, tem-se percebido um crescente manejo de instrumentos judiciais para buscar a ação de autoridades governamentais e privadas, que culminou em ações perante todas as esferas da Justiça Brasileira, sobretudo perante o Supremo Tribunal Federal. Por isso, é preciso entender como se dá o tratamento constitucional para o assunto, visando a enxergar os parâmetros que

⁴⁸ Do original em inglês: “The stark reality of 600 million people in Africa without access to electricity illustrates the failure to deliver change to those who need it and the continued attraction of quick fossil-fuel powered solutions – despite the risks of stranded assets, energy security challenges of exported fossil fuel commodities and lifetime carbon emissions that exceed the 1.5°C limit”. Idem acima.

⁴⁹ Idem, pp. 21-22.

podem ser utilizados enquanto mecanismos de busca de apoio jurisdicional para efetivação de políticas climáticas.

1.4. A crise climática na agenda política brasileira

A política de mudança climática surge a partir dos alertas da comunidade científica sobre a possibilidade de aumento da temperatura média do planeta Terra a partir da emissão de gases de efeito estufa. Estas emissões poderiam vir a provocar grandes impactos nos sistemas humano e natural. Esse lançamento de gases de efeito estufa é atribuído, principalmente, a atividades que envolvem a queima de combustíveis fósseis, mas as preocupações também estavam voltadas para a qualidade do ar, conforme expõe Moraes⁵⁰.

Moraes explica que a pauta começa a ganhar materialidade a partir da aprovação da Lei do Ar Limpo em 1956 no Reino Unido, sendo esta considerada um marco na agenda ambiental por promover melhoria substancial na qualidade do ar a partir de sua implementação⁵¹. Em 1970, foi a vez dos EUA aprovar legislação de teor similar, na esteira do reconhecimento dos riscos relativos às emissões de CO₂ na atmosfera. A partir da aprovação desta lei, foi criado o Conselho de Qualidade Ambiental, com a atribuição de relatar o aquecimento causado pelo CO₂ no Planeta. A legislação estadunidense exigia metas de redução de emissões desses gases por veículos no período de 1971 e 1976, em conjunto com o estabelecimento de padrões de emissões para novas instalação industriais (em especial usinas de energia elétrica e refinarias de petróleo)⁵². O autor ainda expõe que, convenientemente, a crise de petróleo de 1973 contribuiu para a busca por tecnologias de economia de energia, o que inclui fontes alternativas ao uso de energia fóssil. Portanto, nesta primeira fase do ocidente, o tratamento ao aquecimento global se dá com a interligação entre os tópicos referentes a qualidade do ar e economia.

No caso do Brasil, esta agenda se inicia ainda em 1988, com a criação da Comissão Interministerial sobre Alterações Climáticas, a partir do Decreto nº 98.352/1989. Esta comissão seria coordenada pelo Ministério das Relações Exteriores e teria como função inicial o assessoramento ao chefe do Executivo nas negociações internacionais e nas contribuições do Brasil para o IPCC⁵³.

⁵⁰ Moraes, 2020: p. 17.

⁵¹ Idem.

⁵² Idem.

⁵³ Idem, pp. 19-20.

Em 1990, o então presidente Fernando Collor de Mello e o chanceler Francisco Rezek extinguiram o Decreto nº 98.352/1989 e optaram pela criação da Comissão Interministerial para a Preparação da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CIMA). O escopo desta comissão era mais abrangente que o da anterior, com o fito de prestar assessoria sobre mudanças climáticas e apoio técnico a decisões sobre proteção da camada de ozônio e conservação da biodiversidade. Um decreto de 1991 ampliou o escopo de participação, incluindo mais áreas do governo nesta comissão⁵⁴. Em 1992, o Brasil sediou a Rio-92, tendo sido o primeiro signatário da Convenção- Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC) e seguido por outros 154 países. O acordo foi ratificado pelo Congresso Nacional em fevereiro de 1994 e promulgado pelo presidente da República em 1998, dando origem ao Decreto Executivo nº 2.652/1998⁵⁵.

Em 1994, o presidente Itamar Franco assinou decreto criando a Comissão Interministerial de Desenvolvimento Sustentável (CIDES), em conjunto com diversos ministros de seu governo. O colegiado foi presidido pelo Ministro da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação da Presidência da República, e trazia consigo três temas: i) relações exteriores, sob responsabilidade do Ministério das Relações Exteriores; ii) mudança climática, sob responsabilidade do Ministério da Ciência e Tecnologia; e iii) biodiversidade, sob responsabilidade do Ministério do Meio Ambiente. Essa divisão ajudou a esclarecer a perspectiva do governo sobre as diferentes atribuições de cada ministério na agenda do meio ambiente⁵⁶. Em 1997, a CIDES foi substituída pela Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21⁵⁷, fazendo com que a agenda de mudanças climáticas perdesse sua institucionalidade (muito embora, segundo Moraes, o Ministério da Ciência e Tecnologia e o Ministério das Relações Exteriores mantiveram um diálogo permanente com a Presidência da República para orientar as negociações relacionadas ao Protocolo de Kyoto)⁵⁸. Essas negociações, diga-se de passagem, eram muito voltadas para o desenvolvimento econômico com sustentabilidade, bem como na tentativa de manter a soberania brasileira sobre a

⁵⁴ Idem, p. 20.

⁵⁵ Idem, pp. 20-21.

⁵⁶ Idem, pp. 21-22.

⁵⁷ Instrumento criado no bojo da Rio-92, por meio do qual os países signatários acordam em aplicar um programa de ação que pode ser definido como um instrumento de planejamento para a construção de sociedades sustentáveis, em diferentes bases geográficas, que concilia métodos de proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica. Esta definição pode ser encontrada no seguinte link: <https://antigo.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-global.html#:~:text=A%20Agenda%2021%20pode%20ser,justi%C3%A7a%20social%20e%20efici%C3%Aancia%20econ%C3%B4mica>. . Último acesso em 8 de abril de 2023, às 09:36.

⁵⁸ Moraes, 2020: p. 22.

Amazônia, afastando a possibilidade de que a floresta viesse a se tornar objeto de regulamentação internacional⁵⁹.

Em 1998, é sancionada a Lei 9.605, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Esta lei prevê a forma de tratamento legal para as práticas nocivas ao meio ambiente, e se relaciona à mudança climática por conta de grande parte das emissões brasileiras serem relativas a mudanças no uso da terra – sobretudo desmatamento ilegal. Portanto, de acordo com Araújo, um texto que venha a reunir todos os tipos penais que tenham o meio ambiente como bem juridicamente tutelado e aumenta de forma ampliada o valor de multas passíveis de aplicação aos infratores apresenta grande importância e possibilidade de controle mais eficiente de aplicação da lei⁶⁰.

Em 1999, o Brasil reinstitucionaliza a discussão das mudanças climáticas, a partir da criação de dois órgãos: a Coordenação de Mudanças Climáticas do Ministério da Ciência e Tecnologia e uma Comissão Interministerial (CIMGC), presidida pelos ministérios da Ciência e Tecnologia e do Meio Ambiente. Estes órgãos, segundo Mendes, servem como ajustes de governança para permitir a implementação do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo previsto pelo Protocolo de Kyoto. A CIMGC tinha como atribuições a avaliação de políticas setoriais e instrumentos legais, além de fornecer subsídios técnicos para apoiar a atividade brasileira na UNFCCC. De igual modo, era a instância que definia critérios de elegibilidade para o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo no Brasil e também articulava as representações da sociedade civil, além de promover ações governamentais⁶¹.

Em 2000, entrou em vigor outro instrumento voltado para a proteção do meio ambiente e da biodiversidade, mas que tem extrema serventia para a pauta das mudanças climáticas, que é a Lei 9.985/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), contribuindo para o combate ao desmatamento e à ocupação ilegal de terras públicas. Conforme Mendes, ainda que sem intenção, a legislação forneceu meios para garantir estoques de carbono por meio de um acordo abrangente de governança relativo a esse tema⁶². No mesmo ano também foi criado o Fórum Brasileiro de Mudança do Clima (Decreto nº 3.515/2000), aberto à participação da sociedade e presidido pelo presidente da República e com o fim de “conscientizar e mobilizar a sociedade para discussão e tomada de posição sobre os problemas

⁵⁹ Idem, pp. 22-23.

⁶⁰ Araújo, 2007: p. 111.

⁶¹ Mendes, 2020: pp. 24-25.

⁶² Idem, p. 25.

decorrentes de mudança do clima por gases de efeito estufa”. Neste ano também é criado o Programa Nacional de Florestas⁶³.

A partir de 2003, com a eleição de Lula à presidência da República e a nomeação de Marina Silva ao Ministério do Meio Ambiente, o Executivo começou a explorar oportunidades relacionadas ao uso sustentável de florestas e incentivos econômicos relacionados ao ciclo do carbono, vindo a apresentar uma redução gradual e sistemática nas taxas de desmatamento ano a ano, de acordo com Mendes⁶⁴. Outras duas medidas essenciais para a agenda climática brasileira foram a Lei da Proteção da Mata Atlântica (Lei nº 11.428/2006), que garantiu proteção à regeneração da vegetação secundária e teve grande impacto na dinâmica do uso da terra do bioma; e a Lei de Concessões de Florestas Públicas (Lei nº 11.284/2006), que dispõe sobre a gestão de florestas públicas para produção sustentável, criou o Serviço Florestal Brasileiro (SFB), estabeleceu o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (FNDF) e aprovou medidas para descentralizar as ações de controle e proteção florestal para os estados, além de definir as regras para o estabelecimento de contratos de concessão florestal entre a União e o setor privado⁶⁵. Durante o segundo governo Lula, também houve a criação da Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental, criada em 2007, dentro da estrutura do Ministério do Meio Ambiente. Conforme expõe Mendes, trata-se de preenchimento à lacuna de implementação relacionada às ações de mitigação. O autor ainda expõe que “enquanto o Ministério do Meio Ambiente era responsável por mitigar as emissões de gases de efeito estufa, o Ministério da Ciência e Tecnologia fornecia apoio estratégico às negociações internacionais, lideradas pelo Ministério das Relações Exteriores”⁶⁶, enquanto que a falta de recursos financeiros para esta parte seria suprida pela criação do Fundo Amazônia. Em 2008, foi criada a Comissão Mista de Mudanças do Clima no Congresso Nacional, que tem o objetivo de monitorar continuamente as ações de mudança climática.

Segundo demonstra Mendes, a partir de 2008 o Brasil passa a adotar ações para além da construção da posição do país, por meio de medidas como o Plano Nacional de Mudanças Climáticas e o compromisso voluntário nacional apresentado na COP 15, em Copenhague. Este compromisso foi de reduzir as emissões de gases de efeito estufa de 36,1% a 38,9% até 2020. Esta Conferência das Partes ficou marcada pela participação do Brasil, cuja delegação indicou disposição para assumir um papel de liderança nas próximas rodadas de negociações⁶⁷.

⁶³ Idem, pp. 25-26.

⁶⁴ Idem, p. 26.

⁶⁵ Idem, pp. 26-27.

⁶⁶ Idem, p. 27.

⁶⁷ Idem, pp. 27-28.

Mendes explica que a trajetória da política climática brasileira começa a sofrer mudanças consideráveis a partir de 2011, seja pelo abandono do discurso pelo governo como por questões regulamentares (houve estagnação da implementação da Política Nacional sobre Mudança do Clima), seja por questões legais (como a flexibilização do marco legal de proteção de florestas e concessão de anistia a responsáveis pelo desmatamento ilegal ocorrido antes de 2008 com a aprovação do novo Código Florestal em 2012). Nisso, há uma paulatina caminhada até o cenário atual, que passa pela paulatina perda de protagonismo do país no cenário internacional, a aceleração do desmatamento nos biomas brasileiros (sobretudo a Amazônia), acelerando as emissões de gases de efeito estufa, a ausência de implementação adequada da Política Nacional de Mudanças Climáticas e uma política ambiental com apetite para promoção de ampla mudança dos marcos legais e regulamentares brasileiros, que passa por normatizações infralegais que autorizaram a exportação de madeira sem fonte legal comprovada, dificultaram muito a punição por infrações ambientais e culminam na apresentação de um compromisso voluntário que, em razão da forma como foi estruturado, autoriza um grande aumento nas emissões de gases de efeito estufa.

A agenda climática, ao menos no Brasil, é fortemente relacionada à agenda ambiental, apesar de ter ganhado certo destaque nos últimos anos. Tal associação se torna muito automática, haja vista o fato de que a maioria absoluta das emissões de gases de efeito estufa do país vêm de mudanças do uso da terra (em especial o desmatamento). Assim sendo, é preciso que exista maior controle da situação ambiental do país para que se avance de forma mais direta à situação climática em si, uma vez que ambas são totalmente indissociáveis. Sabe-se, no entanto, que a situação envolvendo a emissão e a mitigação de emissões de gases de efeito estufa envolvem diversas fontes ao redor do mundo, muitas delas fortemente associadas à atividade econômica. Portanto, torna-se necessário abordar como a crise do clima se tornou parte da pauta dos tribunais ao redor do mundo.

1.5 O litígio climático internacional

No contexto atual, a litigância climática encontra maior lastro para ser tida enquanto instrumento legitimado de obtenção de tutela sobre situações que deveriam estar na primeira prateleira de objetivos dos governos de todo o mundo – mas não estão. No entanto, a possibilidade de judicialização de ações ou omissões governamentais a respeito do clima se inicia muito antes do impactante relatório AR6, que finalmente expôs a realidade sobre a crise climática e o papel das autoridades para a sua contenção. Trata-se de meio de provocação

institucional que remonta à prática de grupos ou indivíduos que, percebendo a inércia ou a completa falta de ação de entes competentes, procura o Poder Judiciário de seu respectivo país para desafiar uma medida (ou ausência dela) que traga impacto direto para o meio ambiente, afetando o clima como um todo.

O litígio climático traz consigo, até o momento, perguntas qualificadas, cujas respostas vêm sendo dadas por diferentes ordenamentos jurídicos espalhados pelo mundo, diante de casos concretos que envolvem a argumentação sobre descumprimento, por entes públicos ou privados, de leis internas ou de dispositivos relacionados a tratados internacionais dos quais os respectivos países são signatários. Nesta toada, a Conectas⁶⁸ assim define o conceito de litígio climático:

“Os litígios climáticos se apresentam como uma possibilidade estratégica na luta contra a mudança do clima e a favor da defesa dos direitos humanos. Cada vez mais, organizações da sociedade civil têm se utilizado desses mecanismos. (...)
O litígio climático se define como uma ferramenta jurídica apta a acionar o Poder Judiciário e órgãos extrajudiciais para avaliar, fiscalizar, implementar e efetivar direitos e obrigações jurídicas relacionadas às mudanças climáticas.”

No caso do *Sabin Center Climate Change Law*⁶⁹, por exemplo, o conceito de litígio climático é dado da seguinte forma:

To fall within the scope of the U.S. and Global databases, cases must satisfy two key criteria.
First, cases must generally be brought before judicial bodies (though in some exemplary instances matters brought before administrative or investigatory bodies are also included). Historically, the term “cases” in the U.S. database included more than judicial actions and proceedings. Other types of “cases” formerly contained in the database included quasi-judicial administrative proceedings, rulemaking petitions, requests for reconsideration of regulations, notices of intent to sue (in situations where lawsuits were not subsequently filed), and subpoenas. Since 2018, these other types of cases have not been added to the U.S. database, and approximately 100 older such cases were removed from the database in November 2021.
Second, climate change law, policy, or science must be a material issue of law or fact in the case. Cases that make only a passing reference to climate change, but do not address climate-relevant laws, policies, or actions in a meaningful way are not included.
In general, cases that may have a direct impact on climate change, but do not explicitly raise climate issues, are also not included in the database. Examples of such cases may include challenges to government inaction on local air

⁶⁸ Conectas, 2021: p. 12

⁶⁹ <http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/> . Trata-se de ferramenta do centro de estudos da Universidade de Columbia (NY), dedicado, entre outros critérios, a mapear e sistematizar os casos de litígio climático espalhados pelo mundo.

pollution or challenges to the development of fossil fuel infrastructure on the basis of other types of harm to human health and/or the environment. The intent of the litigants with regard to the climate-related consequences of such cases is not considered during the assessment process.

Assim, tem-se que o critério do Sabin Center envolve necessariamente a menção a algum dispositivo legal ou similar que trate diretamente do clima. Temas lateralmente envolvidos não são considerados litígios climáticos para fins de acompanhamento na plataforma. Este conceito é acompanhado pelo *Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment*, ligado à *London School of Economics*. No caso do Brasil, a plataforma Jusclima2030, ligada ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ), também acompanha esta definição.

Este não é um conceito necessariamente pacífico e facilmente definido. Podem existir diferenças sensíveis de metodologia de rastreamento e classificação destes casos a depender da plataforma utilizada. Para fins estritamente acadêmicos, opta-se por utilizar do conceito acima mencionado, respeitando-se eventuais divergências. É o caso, por exemplo, da Plataforma de Litigância Climática no Brasil, da PUC-RJ, que também considera no escopo dos litígios climáticos ações que incluam esta discussão de forma indireta, lateral ao ponto central do debate. Esta abordagem mais ampla certamente contribui para o debate, pois aumenta sobremaneira o rol de ações que podem merecer o tratamento de litígios climáticos.

De toda forma, está-se diante do uso de ferramenta jurídica que, ante a inacessibilidade ou falta de políticas públicas voltadas para tratar de forma efetiva a crise climática, procura transportar para o Poder Judiciário demandas de alta complexidade de modo a proporcionar decisões a respeito de o clima ser ou não um bem juridicamente tutelado, normalmente em conjunto com outros direitos e garantias fundamentais.

No caso dos EUA, por exemplo, há caso datado de 1986 indicado pelo *Sabin Center Climate Change Law*, o *City of Los Angeles v. National Highway Traffic Safety Administration*, que “desafiou a decisão de não preparar declaração de impacto ambiental para os padrões CAFE para os anos modelo 1987-1989⁷⁰” (em tradução livre). Por isso, se trata de instituto antigo, que agora vem ganhando mais musculatura ante o recrudescimento da crise climática e a confirmação de diversas previsões feitas por cientistas tempos atrás – e que foram solenemente ignoradas.

Esta categoria de litígio encontra-se em franca expansão ao redor do mundo, uma vez que podem servir para quebrar barreiras impostas por conta de arranjos políticos a partir de uma

⁷⁰ Fonte: <http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/case/city-of-los-angeles-v-nhtsa/>

leitura apurada do ordenamento constitucional ou convencional (como o Acordo de Paris, por exemplo) adotado por dado Estado a partir de seu Poder Judiciário. É um mecanismo ligado à própria natureza da tutela judicial, que inaugura uma metodologia de resolução de conflitos que, por vezes, se confunde com os chamados “processos estruturais”.

Atualmente, há cerca de 1500 processos classificados como litígios climáticos ao redor do mundo, quase todos apoiados nos danosos efeitos provocados pelas mudanças climáticas aceleradas pela atividade humana – sobretudo em países e comunidades com maior grau de vulnerabilidade a esse fenômeno. Entre os processos recentes com decisão de mérito (total ou parcial), pode-se citar os seguintes:

a) **Urgenda v. Países Baixos**: ação movida pelo grupo neerlandês de defesa do meio ambiente Fundação Urgenda, em conjunto com 900 cidadãos locais, em 2015, na qual requereram ao Poder Judiciário do país que mais fosse feito para prevenir a mudança climática global. Neste sentido, a Corte em Haia ordenou que o Estado Neerlandês limitasse as emissões de gases de efeito estufa (GEE) a 25% menos do que havia emitido em 1990, visto que a política existente até aquele momento era insuficiente. A decisão foi confirmada pela Suprema Corte do país em 24 de maio de 2019⁷¹.

b) **Greenpeace v. Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático e outros**: a organização Greenpeace foi ao Poder Judiciário do México em 2021 questionar a Contribuição Nacionalmente Determinada (*Nationally Determined Contributions* ou NDC), instrumento gerenciado pelos signatários do Acordo de Paris para ofertarem sua contribuição para o controle da crise climática, visto que o compromisso do país de redução de emissão de GEE não só seria insuficiente, como seria ampliada, representando uma emissão adicional de cerca de 14 milhões de toneladas de GEE caso adotada. Com base neste questionamento, a NDC do país foi suspensa por uma das Cortes de segundo grau do México e assim seguirá até decisão de uma corte superior⁷².

c) **Leghari v. Federação do Paquistão**: ação movida pelo fazendeiro Ashgar Leghari, um fazendeiro paquistanês, em decorrência da falha do governo do país em efetivar a Política Nacional de Mudança do Clima de 2012 e na Estrutura para Implementação da Política de Mudança do Clima de 2014 a 2030. Foi argumentado que a falha do governo em implementar as medidas de mitigação ou adaptação das mudanças climáticas tiveram efeitos imediatos na

⁷¹ Como visto em: <http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/non-us-case/urgenda-foundation-v-kingdom-of-the-netherlands/>

⁷² Como visto em: <http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/non-us-case/greenpeace-v-instituto-nacional-de-ecologia-y-cambio-climatico-and-others/>

produção de água, alimentos e energia do Paquistão, ofendendo o direito fundamental à vida. A ação foi julgada procedente em 4 de setembro de 2015 por uma corte de apelação do país, que reconheceu a mudança climática como um dos desafios definidores dos tempos atuais e a insuficiência das medidas adotadas pelo governo do país, sem progresso real em sua implementação. Nessa mesma decisão, ficou estipulada a criação de uma Comissão de Mudança do Clima, composta por vários membros do governo, experts e membros de associações do terceiro setor, culminando na implementação de 66% da Estrutura para Implementação da Política de Mudança do Clima até 2018⁷³.

d) **Neubauer et al. v. República da Alemanha**: ação movida por um grupo de jovens, questionando o *Bundesklimaschutzgesetz*, ou, em tradução livre, a Lei Federal de Proteção do Clima. Em suma, a alegação é a de que o ato impugnado oferece proteção insuficiente para as futuras gerações, visto que a redução de 55% na emissão de GEE em relação ao ano de 1990 não ofereceria bases o bastante para garantir o desenvolvimento sustentável das futuras gerações, violando, portanto, direitos básicos dos reclamantes por omissão. A Suprema Corte julgou a ação procedente, entendendo que a lei impugnada encontra inconstitucionalidades em relação à Lei Fundamental por faltarem previsões que cumpram, de forma satisfatória, os requisitos de atualização dos alvos de redução da emissão de GEE no país nos moldes colocados⁷⁴.

Estes são apenas exemplos de casos com julgamento de mérito (definitivo ou não) em países ao redor do mundo. Naturalmente, a implementação de decisões tomadas a respeito deste tipo de litígio envolve a adoção de providências pelos demais Poderes de um país, notavelmente o Executivo e o Legislativo. E é esse diálogo institucional (ou conflito, em alguns casos) que levanta questionamentos a respeito dos limites da atuação do Poder Judiciário a respeito do assunto. E, entre esses questionamentos qualificados, não se pode deixar de olhar para a forma como o Poder Judiciário acaba sendo procurado para *tutelar o futuro*, uma vez que, no fim e ao cabo, se o litígio climático acaba colocando a defesa do clima enquanto bem jurídico tutelado, o bem-estar das gerações presentes e futuras também surge como elemento de argumentação nestes processos e pode contribuir para que estes transbordem os limites do direito, tendo que ser discutidos em suas esferas políticas, sociais e econômicas.

⁷³Como visto em: <http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/non-us-case/ashgar-leghari-v-federation-of-pakistan/>

⁷⁴ Como visto em: <http://climatecasechart.com/non-us-case/neubauer-et-al-v-germany/>

2. A crise climática como questão jurídico-constitucional no Brasil

Se há repercussões da crise climática em diversas esferas sociais, políticas e econômicas, como demonstrado no capítulo anterior, é cediço que o Direito, em algum ponto, se verá afetado pela problemática. Não por menos, o presente capítulo tem como eixo de análise a evolução da crise climática enquanto questão jurídico-constitucional no Brasil.

A crise climática é, nos dias atuais, uma inegável questão jurídico-constitucional, no Brasil e ao redor do mundo. No entanto, esta questão não nasce apartada e destacada por si só. No caso do próprio Brasil, existem indícios o bastante para demonstrar que sua importância cresce na medida em que se reforçam os preceitos constitucionais a respeito da defesa do meio ambiente.

O meio ambiente é um valor constitucionalmente protegido, previsto pelo artigo 225 da Constituição Federal. Conforme se demonstrará, sua criação se deu após um processo de negociação na Assembleia Constituinte, enquanto a integralização do entendimento a respeito de seu alcance e significado se dá pela atividade judicante do Supremo Tribunal Federal. Por isso, enquanto forma de consecução dos objetivos da presente pesquisa, passa-se à análise da construção do artigo e seus dispositivos, com uma análise resumida das atas da Assembleia Nacional Constituinte visando captar o início desta construção.

Em seguida, elabora-se breves comentários a respeito da evolução do entendimento a respeito do meio ambiente e sua característica de direito fundamental relacionado a outros dispositivos e princípios de observância obrigatória para a efetivação do texto constitucional, pavimentando o caminho para a defesa do clima.

2.1. O meio ambiente na Constituinte e na Constituição de 1988

A Assembleia Nacional Constituinte (ANC) ocorre na esteira da redemocratização do Brasil, quando o regime militar inicia a reabertura do governo para a tutela civil. Trata-se de um processo que não é instaurado de forma sumária, mas sim fruto de um longo período de requisição por parte de diversos setores da sociedade civil, inclusive partidos políticos.

Em 27 de novembro de 1985, é aprovada a Emenda Constitucional nº 26, que estipula a data de 1º de fevereiro de 1987 para a instauração da ANC. O passo seguinte foi a eleição dos deputados e senadores constituintes, representantes eleitos de forma direta que seriam responsáveis pela escrita da nova Carta da República.

O modelo decisório consistia em uma reunião unicameral, que seria dividida em subcomissões temáticas para elaboração dos textos de capítulos específicos da Constituição, para que, ao final, os constituintes realizassem amplo debate sobre o texto, em dois turnos de discussão e votação. O que fosse aprovado pela maioria absoluta da ANC viria a se tornar o texto da Constituição Federal.

No entanto, em 26 de setembro de 1986, o presidente da República, José Sarney, publicaria o texto do anteprojeto de Constituição, denominado “Anteprojeto Constitucional da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais”, que foi presidida por Afonso Arinos, constitucionalista que viria a ser eleito membro da ANC enquanto representante do Congresso Nacional por sua eleição ao cargo de senador.

a) O anteprojeto

No anteprojeto encaminhado pelo então presidente da República, José Sarney, o texto constitucional era bastante diferente daquele que sairia do Congresso Constituinte. Era um texto ainda mais extenso e analítico, trazendo consigo uma constelação de disposições que acabaram sofrendo mudanças bastante bruscas no decorrer do processo de aprovação da nova Carta Magna da República Federativa do Brasil.

Neste contexto, nota-se a diferença de capítulos como a previsão de direitos e garantias fundamentais (que traz cada um destes enquanto um artigo diferente, não enquanto incisos de um mesmo dispositivo, como preferiu o legislador constituinte ao fim) e a própria distribuição de conteúdo pelo corpo do texto do anteprojeto. É claro que a análise a partir de um contexto de mais de 30 anos da aprovação do texto final facilita essa visualização, mas não seria possível iniciar a análise do conteúdo do presente capítulo se passar por este detalhe.

A expressão “meio ambiente” surge 11 vezes no texto do anteprojeto. Inicialmente, é colocado como parte do capítulo referente aos direitos e garantias, nos seguintes termos:

“Art. 36 – Todos têm direito a meio ambiente sadio e equilíbrio ecológico, à melhoria da qualidade de vida, à preservação de paisagem e da identidade histórica da coletividade e de pessoa”.

Esta escolha de redação do anteprojeto demonstra, ao menos inicialmente, uma disposição à elevação da proteção do meio ambiente enquanto uma garantia de cada cidadão e cidadã do Brasil, o que traz consigo carga valorativa e principiológica que, se aprovada pelo legislador constituinte originário, certamente traria um sem número de possibilidades e consequências para a tutela jurídica deste instituto jurídico.

A próxima vez em que o meio ambiente é citado é no art. 74, VII, no capítulo que trata das competências comuns à União, Estados e Municípios, nos seguintes termos:

VII – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas

Esta disposição se manteve na Constituição que veio a ser aprovada e entrar em vigor, visto que a distribuição de ônus federativo para cuidar do meio ambiente se dá de forma equilibrada e também considerando a proximidade do ente com o bem jurídico a ser protegido. De igual forma, também foi prevista a competência comum de Estados e União a legislação referente a responsabilidade por danos ao meio ambiente (art. 75, XX), assim como leis de proteção ao meio ambiente e controle da poluição (art. 75, XXI). Ambas as disposições permaneceram no texto final da Carta Magna.

Outra disposição relativa ao meio ambiente está no art. 128 do anteprojeto, que classifica como assunto de interesse metropolitano serviços de proteção do meio ambiente e controle da poluição (art. 128, V). A expressão volta a ser trazida no art. 324, § 2º do texto, que estabelece a necessidade de que o planejamento da atividade econômica feito pelo Estado via lei especial deverá harmonizar o desenvolvimento econômico com a preservação do equilíbrio ecológico e a da qualidade do meio ambiente.

No Título VI do anteprojeto de Carta da República, nos art. 407 e seguintes, encontram-se as disposições específicas a respeito do meio ambiente. Conforme o escrito inicial, a proteção do meio ambiente e a melhoria da qualidade de vida são deveres de todos, e prioritariamente do Estado, e esta proteção compreende a:

- a) a utilização adequada dos recursos naturais;
- b) o equilíbrio ecológico;
- c) a proteção da fauna e da flora, especificamente das florestas naturais, preservando-se a diversidade do patrimônio genético da Nação;
- d) o combate à poluição e à erosão;
- e) a redução dos riscos de catástrofes naturais e nucleares.

O art. 408, por sua vez, institui ser incumbência do Poder Público, entre outras, a ação preventiva contra calamidades; a limitação às atividades extrativas e predatórias; a criação de reservas, parques e estações ecológicas; a ordenação ecológica do solo; a subordinação de toda

política urbana e rural à melhoria das condições ambientais; o controle das áreas industrializadas, a informação sistemática sobre a situação ecológica.

Já o art. 409 trata da competência do Congresso Nacional para ampliar ou instalar usinas nucleares, hidroelétricas, já que são suscetíveis de causar dano à vida ou ao meio ambiente.

No art. 410, há a menção à biodiversidade, com a proibição de atos que afetem a vida e a sobrevivência de espécies ameaçadas de extinção – e o animal citado nominalmente é a baleia, que curiosamente apresenta importante função para a captura de gases de efeito estufa conforme pesquisas recentes⁷⁵.

Por fim, os dois últimos dispositivos que mencionam meio ambiente neste anteprojeto tratam sobre a proteção da floresta Amazônica enquanto patrimônio nacional, estabelecendo a necessidade de lei para que seja definida a forma de sua utilização a partir de condições que assegurem a preservação de sua riqueza florestal e meio ambiente (art. 411); e o comando de criação de lei que defina crimes de agressão contra o meio ambiente (art. 412).

A comparação entre o anteprojeto e o texto final revela que grande parte destes dispositivos sofreu transformações ao passar pela constituinte, mas mesmo o resultado final não cita a questão climática como objeto de proteção ou de atuação do Estado enquanto parte do texto constitucional. Portanto, o próximo ponto de investigação é o compilado de atas das reuniões da subcomissão de saúde, seguridade e meio ambiente da Constituinte, para procurar entender mais uma das fases do processo de transformação do texto inicial, do anteprojeto, para o texto que se viu aprovado na votação final.

b) a subcomissão de saúde, seguridade e meio ambiente

Por escolha procedimental dos parlamentares constituintes, o assunto de meio ambiente foi destinado a um sub-colegiado destinado a discutir, em conjunto, as matérias constitucionais referentes à saúde e seguridade social. Neste sentido, em 07/04/1987, foi instaurada a subcomissão, contando com os seguintes membros: na presidência, Raimundo Rezende; Adylson Motta, Alarico Abib, Carlos Mosconi, Eduardo Jorge, Eduardo Moreira, Fábio Feldmann, Floriceno Paixão, Francisco Rollemberg, Geraldo Alckmin, Joaquim Sucena, Jorge Uequed, José Elias Murad, Júlio Campos, Maria de Lourdes Abadia, Oswaldo Almeida, Raimundo Bezerra, Roberto Vital e Almir Gabriel. Realizada a eleição, apurou-se o seguinte resultado: para Presidente, Constituinte José Elias Murad 14 votos; em branco 2 votos; para 1º Vice-Presidente, Constituinte Fábio Feldmann 13 votos; em branco 3 votos; para 2º Vice-

⁷⁵ Referência: https://www.bbc.com/portuguese/ciencia/2010/02/100226_cacabaleiaaquecimentofofn

Presidente, Constituinte Maria de Lourdes Abadia 13 votos; em branco 3 votos. Foram proclamados eleitos: Presidente, 1º Vice-Presidente e 2º Vice-Presidente os Constituintes José Elias Murad, Fábio Feldmann e Maria de Lourdes Abadia, respectivamente. O Constituinte Carlos Mosconi foi indicado relator da matéria.

Para a consecução dos trabalhos, a subcomissão procedeu à realização de audiências públicas e visitas técnicas a determinadas localidades (como regiões do Pantanal e Angra dos Reis). Cumpre destacar que a problemática do carvão já é abordada nesta época, quando o então vice-presidente do colegiado, Fábio Feldmann, expõe suas preocupações e recomenda uma visita técnica a Santa Catarina. No entanto, naquele momento, não há uma atenção específica a questões climáticas, mas sim um discurso de proteção e preservação do meio ambiente ligado a medidas de contenção da poluição, assim como preocupações relativas à energia nuclear (em virtude da proximidade histórica do desastre de Chernobyl, que inclusive é citado nominalmente no curso dos trabalhos da subcomissão). Gases liberados na atmosfera enquanto fatores carcinogênicos são lembrados em alguns momentos (a exemplo da fala do constituinte Fábio Feldmann na p. 137 da ata da Subcomissão), mas a preocupação principal dos constituintes, naquele momento, reflete de forma mais apurada situações mais “visíveis” do que a interferência do ser humano sobre as condições climáticas do planeta.

As preocupações das entidades ambientais ouvidas pela Subcomissão, por sua vez, também não refletem necessariamente uma visão sobre o clima, mas sim voltada para a proteção e preservação de florestas e biodiversidade. Neste sentido, em audiência realizada no dia 6 de maio de 1987, assim se manifestou o representante da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), Ângelo Barbosa Machado:

"Devo lembrar que na nossa Constituição atual, a palavra meio ambiente e ecologia não existem, não foi falado nunca. Existe apenas um artigo, que é o art. 172 da Emenda Constitucional nº 1 de 1969, que fala de erosão e de poluição. De tal modo que a nossa Constituição está muito atrasada em relação às Constituições modernas, surgidas, principalmente, depois da Conferência de Estocolmo. Nessas novas Constituições existem capítulos muito bem fundamentados, como o de meio ambiente, que dão subsídio à legislação que daí saía.

Nas Constituições espanhola, portuguesa, e grega, esses aspectos são tratados seriamente. E, coincidentemente, são países que saíram de um regime ditatorial, e que na Nova República de cada um levaram a sério o problema do meio ambiente, de tal modo a inseri-lo nas suas Constituições.

Diante disso, eu vejo a tarefa desta Subcomissão extremamente importante, porque nós estamos muito atrasados na problemática ambiental em termos de Constituição. E por esse motivo a SBPC ousou apresentar para os Senhores uma proposta já totalmente fundamentada como subsídio para os estudos que estão sendo feitos aqui e agora. Esta proposta é parte de uma proposta mais geral da SBPC, que envolve outras áreas, mas cujo texto específico de meio ambiente foi distribuído aos Senhores agora.

Esta proposta foi elaborada pela Comissão de Estudos ia Problemas Ambientais da SBPC, que eu presido. Esta Comissão é constituída de zoólogos, ecólogos, geógrafos e pelo menos uma pessoa especializada em Direito Ambiental, que é o Professor Paulo Afonso Leme Machado.

Para a execução dessa proposta, a Comissão recebeu subsídios de simpósios e mesas-redondas que têm sido realizados nas reuniões anuais da SBPC, e a nossa proposta foi discutida e apoiada em alguns encontros conservacionistas e encontros ambientalistas e por vários grupos de entidades conservacionistas do País.

Assim, eu gostaria agora de passar a uma análise um pouco mais minuciosa da nossa proposta, porque é muito sucinta, mostrando as razões que nos levaram a colocar alguns pontos nesta proposta. Propomos, basicamente, um capítulo. É importante que as idéias de meio ambiente não estejam dispersas em toda a Constituição, mas estejam em um capítulo conciso, sem prejuízo de que itens de meio ambiente possam estar dispersos em outros pontos.

Assim nós propomos um capítulo e itens na área ligada a bens da União, da competência do Estado, do Município etc. Eu me permito comentar, apenas, o capítulo que é proposto agora. O capítulo que nós propomos constitui um conjunto integrado de apenas quatro artigos. Eis o art. 1º:

Art. 1º Todos têm direito a um ambiente sadio, ecologicamente equilibrado e adequado para o desenvolvimento da vida, com o dever de o defender." Assim, nós colocamos, a nível de Constituição, o direito a um ambiente sadio, como um direito fundamental do cidadão, a par dos outros direitos já consagrados, como a liberdade, a educação e a saúde. Este é um princípio básico, e é de se estranhar que não conste na nossa Constituição, o direito ao meio ambiente sadio é fundamental.

No nosso art. 2º nós damos as estratégias que obrigatoriamente o Poder Público deveria usar para obter esse meio ambiente sadio, equilibrado e apto para o desenvolvimento da vida.

O terceiro artigo trata da defesa do cidadão ou das associações lesadas no seu direito ao meio ambiente com essas qualidades.

Finalmente, o quarto artigo trata da punição daqueles que atentarem contra o meio ambiente”⁷⁶.

Esta proposta acaba dialogando muito com o que viria a ser aprovado no texto final da Constituinte, dando origem ao art. 225 da Carta Magna. Outros problemas citados são o garimpo e impactos da mineração (em p. 185, por exemplo), poluição de águas, resíduos sólidos e agrotóxicos.

Assim, ficou consignado o seguinte texto inicial para a parte de meio ambiente pela subcomissão:

“Do Meio Ambiente

Art. 29. Todos têm direito a um meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado, considerado patrimônio público, cuja proteção é dever do Poder Público e da coletividade, para usufruto das presentes e futuras gerações.

Parágrafo único. Qualquer do povo, o Ministério Público e as pessoas jurídicas, na forma da Lei, são partes legítimas para requererem a tutela jurisdicional necessária a tomar efetivo o cumprimento do direito referido no caput do presente artigo, isentando-se os autores. em tais processos, das respectivas custas judiciais e do ônus da sucumbência, exceção feita à litigância de má-fé.

⁷⁶ Brasil, ver ano: p. 178

Art. 30. As práticas e condutas deletérias ao ambiente, à saúde dos indivíduos e à segurança dos trabalhadores, assim como a omissão e a desídia das autoridades competentes pela sua proteção, serão consideradas crime inafiançável, na forma da lei.

§ 1º Quando afetarem agrupamentos humanos expressivos, tais práticas e condutas serão consideradas genocídio, com agravamento da pena.

§ 2º O responsável é obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados pela sua ação ou omissão.

Art. 31. O exercício do direito de propriedade subordina-se ao bem-estar da coletividade, à conservação dos recursos naturais e à proteção do meio ambiente.

Art. 32. Compete ao Poder Público:

I – a manutenção dos processos ecológicos e sistemas vitais essenciais, a preservação da diversidade genética e o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II – estabelecer o monitoramento da qualidade ambiental e saúde pública, mediante rede de vigilância epidemiológica e ecotoxicológica;

III – o combate efetivo de todas as modalidades de degradação ambiental, especialmente nas áreas críticas de poluição, ficando proibido o exercício de atividades públicas ou privadas em desacordo com os padrões ambientais;

IV – adequar a utilização do espaço urbano e rural a padrões de qualidade ambiental e ao bem-estar social;

V – garantir à sociedade civil o acesso pleno e gratuito às informações relativas à qualidade do meio ambiente, condições de saúde da população e à proteção do consumidor;

VI – promover a educação ambiental em todos os níveis de escolaridade e capacitar a comunidade para a participação ativa na defesa do meio ambiente e no processo decisório de conservação dos recursos naturais;

VII – definir espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos em razão de sua importância ecológica, social paisagística, cultural e científica, ficando vedado qualquer modo de utilização que possa comprometer a integridade dos atributos que justificam sua proteção.

VIII – exigir a realização de estudos multidisciplinares de impacto ambiental previamente à instalação de planos, programas, projetos e atividades efetiva ou potencialmente causadores de degradação ambiental, assegurando-se ampla divulgação de seu conteúdo, que em audiências públicas obrigatórias, com a participação de entidades da sociedade civil, poderá ser contraditado;

IX – instituir regimes tributários especiais que estimulem a preservação ambiental e a atuação de entidades civis não governamentais, sem fins lucrativos;

X – a recuperação de áreas degradadas;

XI – promover o desenvolvimento científico e tecnológico visando ao uso adequado e à proteção dos recursos naturais e do meio ambiente;

XII – proteger a fauna silvestre, vedando-se na forma da lei, práticas que exponha à crueldade, ao risco de extinção; à captura fins lucrativos, à caça ou pesca predatórias;

XIII – proteger os animais domésticos ou aqueles dos quais se faça uso econômico, contra práticas que os submetam à crueldade;

XIV – controle da produção, comercialização, emprego de técnicas e métodos e utilização de substâncias que afetem a saúde pública e o meio ambiente;

XV – instituir o gerenciamento costeiro com vistas ao desenvolvimento, exploração e perpetuação dos recursos ali existentes, de forma a assegurar a soberania nacional sobre suas águas territoriais;

XVI – a fiscalização das instituições públicas e privadas relacionadas à pesquisa, manipulação e alteração de material genético, visando garantir a integridade do patrimônio genético da nação, de modo a evitar indesejável alteração.

Art 33. A Floresta Amazônica, a Mata Atlântica, o Pantanal, a Zona Costeira e as bacias hidrográficas constituem patrimônio nacional cuja utilização far-se-á em condições que assegurem a conservação de seus ecossistemas, mediante planos submetidos à aprovação do Congresso Nacional.

Parágrafo único. O poder público criará Reservas Extrativistas na Amazônia, como propriedades da União, para garantir a sobrevivência das atividades econômicas tradicionais, associadas à preservação do meio ambiente.

Art. 34. A União, os Estados e os Municípios podem estabelecer limitações e restrições legais e administrativas relacionadas à proteção ambiental e à defesa dos recursos naturais, mesmo no caso de já haver dispositivo regulando a matéria, para suprir as suas lacunas ou deficiências ou para atender os interesses nacionais, regionais e as peculiaridades locais, desde que não dispensem ou diminuam as exigências anteriores.

Art. 35. A exploração dos recursos minerais fica condicionada à preservação e/ou recomposição do meio ambiente afetado, a serem exigidas expressamente nos atos administrativos de licenciamento para a atividade. Parágrafo único. O licenciamento de que trata o caput dependerá de aprovação do poder público municipal.

Art. 36. Em caso de manifesta necessidade, as Forças Armadas poderão ser autorizadas pelo Congresso Nacional, a atuar na defesa dos recursos naturais ameaçados.

Art. 37. A instalação e funcionamento de reatores nucleares dependerá de prévia autorização do Congresso Nacional.

§ 1º As demais atividades nucleares serão exercidas mediante controle do Poder Público, assegurando-se a fiscalização supletiva pelas entidades representativas da sociedade civil.

§ 2º A responsabilidade por danos decorrentes de atividade nuclear independe da existência de culpa, vedando-se qualquer limitação relativa aos valores indenizatórios.

Art. 38. Proíbe-se a importação, pesquisa, fabricação, armazenamento e transporte de artefatos bélicos nucleares, competindo ao Presidente da República o fiel cumprimento deste dispositivo, sob pena de responsabilidade.

(...)“Art. 39. Fica criado o Fundo de Conservação e Reposição do Meio Ambiente, constituído de taxas cobradas de toda pessoa física ou jurídica que utilizem os recursos naturais com finalidade de lucro”.

Parágrafo único. A lei disporá sobre as hipóteses de incidência das taxas referidas no caput deste artigo”⁷⁷.

Após intensas discussões em que houve o exame de emendas e destaques ao texto originalmente proposto, a Subcomissão acabou acordando sobre o seguinte texto:

“Art. 35. Todos têm direito a um meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado, considerado patrimônio público, cuja proteção é dever do Poder Público e da coletividade, para uso das presentes e futuras gerações.

Parágrafo único. Qualquer um do povo, o Ministério Público e as pessoas jurídicas, na forma da Lei, são partes legítimas para requerer a tutela jurisdicional necessária a tomar efetivo o cumprimento do direito referido no “caput” do presente artigo, isentando-se os autores, em tais processos, das respectivas custas judiciais e do ônus da sucumbência, exceção feita à litigância de má fé. (...)

Art. 36. As práticas e condutas deletérias ao meio ambiente, à saúde dos indivíduos e à segurança dos trabalhadores, assim como a omissão e a desídia das autoridades competentes pela sua proteção, serão consideradas crime inafiançável, na forma da lei.

§ 1º Quando afetarem agrupamentos humanos expressivos, tais práticas e condutas serão consideradas genocídio, com agravamento da pena.

§ 2º O responsável é obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados pela sua ação ou omissão.

Art. 37. O exercício do direito de propriedade subordina-se ao bem-estar da coletividade, à conservação dos recursos naturais e à proteção do meio ambiente.

⁷⁷ Idem, p. 255.

Art. 38. Compete ao Poder Público:

I – manter os processos ecológicos e sistemas vitais essenciais, preservar a diversidade genética e promover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II – estabelecer o monitoramento da qualidade ambiental e saúde pública, mediante rede de vigilância epidemiológica e ecotoxicológica;

III – combater todas as modalidades de degradação ambiental, especialmente nas áreas críticas de poluição, ficando proibido o exercício de atividades públicas ou privadas em desacordo com os padrões ambientais;

IV – adequar a utilização do espaço urbano e rural a padrões de qualidade ambiental e ao bem-estar social;

V – garantir à sociedade civil o acesso pleno e gratuito às informações relativas à qualidade do meio ambiente, condições de saúde da população e à proteção do consumidor;

VI – promover a educação ambiental em todos os níveis de escolaridade e capacitar a comunidade para a participação ativa na defesa do meio ambiente e no processo decisório de conservação dos recursos naturais;

VII – definir espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos em razão de sua importância ecológica, social, paisagística, cultural e científica, ficando vedado qualquer modo de utilização que possa comprometer a integridade dos atributos que justificam sua proteção.

VIII – exigir a realização de estudos multidisciplinares de impacto ambiental previamente à instalação de planos, programas projetos e atividades efetiva ou potencialmente causadores de degradação ambiental, assegurando-se ampla divulgação de seu conteúdo que, audiências públicas obrigatórias, com a participação de entidades da sociedade civil, poderá ser contraditado;

IX – instituir regimes tributários especiais que estimulem a preservação ambiental e a atuação de entidades civis não-governamentais, sem fins lucrativos;

X – recuperar áreas degradadas;

XI – promover o desenvolvimento científico e tecnológico visando ao uso adequado e à proteção dos recursos naturais e do meio ambiente;

XII – proteção à fauna silvestre, vedando-se na forma da lei, práticas que a exponha à crueldade, ao risco de extinção, à captura ou cativeiro para fins lucrativos, à caça ou pesca predatórias;

XIII – proteger os animais domésticos ou aqueles dos quais se faça uso econômico, contra práticas que os submetam à crueldade;

XIV – controlar a produção, comercialização, emprego de técnicas e métodos e utilização de substâncias que afetam à saúde pública e o meio ambiente;

XV – instituir o gerenciamento costeiro com vistas ao desenvolvimento, exploração e perpetuação dos recursos ali existentes, de forma assegurar a soberania nacional sobre suas águas territoriais;

XVI – fiscalizar as instituições públicas e priva das relacionadas à pesquisa, manipulação e alteração de material genético, visando garantir o respeito aos valores éticos e a integridade do patrimônio genético da Nação, de modo a evitar indesejável alteração.

Art. 39. A Floresta Amazônica, a Mata Atlântica, o Pantanal, a Zona Costeira e as bacias hidrográficas constituem patrimônio nacional cuja utilização far-se-á em condições que assegurem a conservação de seus ecossistemas, mediante planos submetidos à aprovação do Congresso Nacional.

Parágrafo único. O Poder Público criará Reservas Extrativistas na Amazônia, como propriedades da União, para garantir a sobrevivência das atividades econômicas tradicionais, associadas à preservação do meio ambiente.

Art. 40. A União, os Estados e os Municípios podem estabelecer limitações e restrições legais e administrativas relacionadas à proteção ambiental e à defesa dos recursos naturais, mesmo no caso de já haver dispositivo regulando a matéria, para suprir as suas

lacunas ou deficiências ou para atender os interesses nacionais, regionais e as peculiaridades locais, desde que não dispensem ou diminuam as exigências anteriores.

Art. 41. A exploração dos recursos minerais fica condicionada à preservação e/ou recomposição do meio ambiente afetado, a serem exigidas expressamente nos atos administrativos relacionados à atividade.

Parágrafo Único. Os atos administrativos de que trata o "caput" dependerão de aprovação do Poder Público municipal.

Art. 42. Em caso de manifesta necessidade, as Forças Armadas poderão, convocadas pelos Poderes Constituídos, atuar na defesa dos recursos naturais, do meio ambiente e da ecologia.

Art. 43. A instalação e funcionamento de reatores nucleares dependerão de prévia autorização do Congresso Nacional.

§ 1º As demais atividades nucleares serão exercidas mediante controle do Poder Público, assegurando-se a fiscalização supletiva pelas entidades representativas da sociedade civil.

§ 2º A responsabilidade por danos decorrentes de atividades nuclear independe da existência de culpa, vedando-se qualquer limitação relativa aos valores indenizatórios.

Art. 44. Proíbe-se a importação, pesquisa, fabricação, armazenamento e transporte de artefatos bélicos nucleares, competindo ao Presidente da República o fiel cumprimento deste dispositivo, sob pena de responsabilidade.

Art. 45. Fica criado o tributo de conservação e reposição do meio ambiente, cobrado de toda pessoa física ou jurídica que utilize ou explore recursos ambientais de qualquer natureza, com finalidade de lucro.

§ 1º A lei disporá sobre as hipóteses de incidência do tributo referido no "caput" deste artigo.

§ 2º Para preservação e/ou recuperação do meio ambiente, a União, Estados e Municípios alocarão recursos em seus orçamentos anuais, não inferiores a 1% (um por cento) da receita.

Art. 46. Os órgãos de direção das instituições e públicas ambientais serão constituídos na forma de colegiado, onde estarão representadas as associações ambientais de âmbito nacional, com pelo menos um terço de votos.

Art. 47. As propriedades, quer florestais, naturais, científicas, arqueológicas, históricas ou artísticas, reconhecidas como de interesse municipal, estadual e/ou internacional, serão isentas de quaisquer tributos.

§ 1º Os proprietários das áreas acima definidas terão tratamento fiscal diferenciado.

§ 2º Lei complementar disciplinará a matéria.

DISPOSIÇÃO TRANSITÓRIA

Art. 48. A proteção ambiental a que se refere este capítulo compreende, na forma da lei, inclusive, o plantio de 100 (cem) árvores por habitante a cada 4 (quatro) anos, através de um projeto conjugado entre União, Estados e Municípios⁷⁸.

Como se vê, o texto aprovado pela subcomissão traz consigo disposições que focalizam na proteção e na preservação do patrimônio ambiental, incluindo disposição sobre a possibilidade de responsabilização civil por danos ao meio ambiente. De igual forma, foca bastante nas preocupações com poluição, o que reproduz um eco que se faz presente entre as comunidades científicas à época (como se vê no debate nos EUA a partir dos atos legais sobre qualidade do ar, por exemplo).

⁷⁸ Idem, pp. 327-328.

No entanto, a palavra “clima” no contexto científico não é citada sequer uma vez no texto. Apesar de se tratar de matéria que já ganhava atenção de parte da comunidade científica àquela altura, não ganhou qualquer tipo de reverberação durante os trabalhos da subcomissão, salvo quando citado na forma de eventos como chuvas e secas. No entanto, a disposição transitória aprovada na subcomissão traz consigo uma preocupação com o plantio de árvores, o que demonstra uma preocupação do legislador constitucional com um dever de arborização por parte de todos os entes componentes da República brasileira. Por sinal, a própria ciência viria a demonstrar, a seu tempo, que as árvores são importantíssimas fontes de absorção de gases de efeito estufa e componentes de locais que são chamados de “sumidouros”, que podem ser definidos como ambientes que sequestram esses gases por período determinado de tempo. O texto não viria a ser aprovado na versão final da Constituição, mas dá uma ideia de como a subcomissão tratou o assunto.

Por fim, cabe crítica à distribuição de assuntos da subcomissão. A mistura de tópicos fez com que questões muito densas por si mesmas ficassem “apertadas” com o tempo de trabalho disponível. Além disso, exigia dos membros do colegiado um amplo conhecimento sobre assuntos que não necessariamente se tocam, o que “espremeu” a discussão e deu pouco espaço para maiores avanços em cada um dos tópicos. Talvez, com uma formatação diferente (quicá separando os tópicos em subcomissões próprias), o colegiado pudesse ter chegado a conclusões diversas das quais chegou, podendo ou não dar eco a mecanismos científicos que já discutiam a relação entre meio ambiente e clima existentes à época.

c) a comissão de sistematização e o texto final aprovado

Antes de passar à votação final, os textos de cada subcomissão passaram pela comissão de sistematização, que teria o trabalho de sistematizar de forma efetiva as contribuições de cada parte da Constituinte em um texto coeso.

O meio ambiente acaba sendo assunto citado de diversas formas, principalmente relacionado à habitação nas cidades, poluição, saúde e população indígena. É na comissão de sistematização que se insere o dispositivo que hoje rege o capítulo específico sobre o tema na Constituição, estabelecendo-o como objeto de proteção de todos e a responsabilidade com as presentes e futuras gerações.

Outro aspecto que merece atenção é o seguinte apelo feito por uma das Deputadas Constituintes que fez parte da subcomissão responsável pelo meio ambiente:

“A SRA. CONSTITUINTE MARIA DE LOURDES ABADIA: – Sr. Presidente, Srs. Constituintes, eu não poderia deixar de falar sobre o problema da ecologia, do meio ambiente neste momento em que estamos elaborando uma nova Carta Constitucional. Sr. Presidente, Srs. Constituintes, impulsionada pelo compromisso inegociável de lutar pela preservação da vida em nosso planeta e garantir às gerações futuras um meio ambiente saudável, venho mais uma vez a esta tribuna, neste momento histórico que ora vivemos, falar sobre o que tenho visto em nosso País, concitar os colegas a uma reflexão e análise e apelar para que juntos assumamos o compromisso de aprovação das propostas ambientais.

Visitei a Amazônia e, consternada, vi as criminosas queimadas que, além de exterminar pássaros e animais, destroem toda a matéria orgânica que alimenta o solo e os microorganismos importantes para a entrada de oxigênio na Terra.

Em 1986, dois milhões de hectares foram queimados na Amazônia!

Sabemos que a Amazônia é o maior reservatório de seres vivos do Planeta. Cinquenta mil espécies de madeiras superiores – de cada três árvores do mundo, uma está na Amazônia; dois milhões de espécies de seres vivos – desde os unicelulares até os elaborados. Duas mil e quinhentas espécies de peixes – seguido pelo Mississipi, com 250 espécies – além de frutas comestíveis, raízes medicinais, palmitos e sementes.

Visitamos o Pantanal, e nas Assembléias Legislativas do Mato Grosso e Mato Grosso do Sul fomos informados do que está acontecendo naquela área. E estarrecedor! A saúde de mais de 120 mil pessoas, que formam a população ribeirinha do norte do Mato Grosso, está comprometida pelas 40 toneladas de mercúrio utilizadas na queima do ouro e lançadas nos rios e córregos próximos às áreas de garimpo. Pelo menos 10% dos 150 mil garimpeiros existentes no Estado estão contaminados pelo produto, bem como os peixes – que, consumidos, certamente afetarão à saúde da população – além de milhares de aves aquáticas terem sido dizimadas.

A retirada do cascalho das barrancas já assoreou centenas de córregos e lagoas e provocou o desaparecimento de pelo menos 10 nascentes de água nas regiões de Peixoto Azevedo e Alta Floresta. Segundo pescadores, várias espécies de peixes migradores não são mais capturados.

A descaracterização dos igarapés pode ser identificada pela derrubada das matas ciliares. Segundo técnicos da região, onde anteriormente havia áreas consideráveis de matas alagadas, hoje resta apenas uma planície de inundação, completamente assoreada e morta.

As seqüelas causadas ao meio ambiente no Pantanal são Irrecuperáveis. Rios desapareceram, a erosão destruiu milhares de hectares de pastagens nativas; o gado morre quando bebe água de rios e lagos próximos a garimpos, isto sem falar no uso abusivo de agrotóxicos nas plantações, contaminando os trabalhadores rurais, rios, animais, peixes e pássaros.

Constatee a luta dos poucos guardas florestais do IBDF, os quais quase nada podem fazer na fiscalização do pantanal, sem recursos, sem os instrumentos necessários para combater os "coureiros" fortemente armados e equipados para matança dos jacarés. A conseqüência da morte destes é o crescimento desordenado das piranhas que já ameaça o uso dos rios.”⁷⁹

E prossegue a Constituinte:

“A SRA. CONSTITUINTE MARIA DE LOURDES ABADIA: – Muito obrigada a V. Ex.^a pelo aparte, que enriquece muito estas considerações.

⁷⁹ Comissão de Sistematização, p. 669 (ver como citar)

A vida urbana também está sendo cada dia mais comprometida com a poluição provocada pelo dióxido de enxofre. Cubatão é o retrato do descompromisso com a sobrevivência.

Não podemos ser omissos em face da política para a construção de armas nucleares. Muitos falam em soberania. Mas que soberania tem um país que ainda não resolveu os problemas essenciais de sobrevivência, que não resolveu os problemas relacionados com a habitação, o transporte, a alimentação, a educação, a saúde, enfim, para propiciar ao seu povo uma qualidade de vida razoável?

Não podemos fugir à responsabilidade de legislar para o presente e para as gerações futuras. Não podemos ser omissos na elaboração de propostas que venham estabelecer o desenvolvimento que todos buscamos, sem perder de vista o compromisso com a qualidade do meio ambiente.

É não poderia, ao terminar este pronunciamento, deixar de falar sobre Gaia – o nome que os antigos gregos, em sua cosmovisão bem mais holística que a nossa, davam à deusa da Terra. Gaia representa vida. O planeta Terra é um ser vivo, um ente vivo com identidade própria, o único de sua espécie que conhecemos. Se outras Gaias existem no Universo, em nossa ou em outras galáxias, serão todas diferentes. É triste pensar que o nosso comportamento diante da natureza representa um perigo mortal para Gaia.

É claro que no mundo moderno em que vivemos não é possível ter uma atitude contemplativa da natureza, mas é possível conciliar o desenvolvimento econômico e o cuidado com o meio ambiente sem destruí-lo. Não podemos destruir tudo aquilo que tão generosamente nos foi dado por Deus.

Espero que minhas palavras não se transformem apenas em registro nos Anais desta Comissão, mas que cheguem a cada brasileiro, para um despertar da consciência de defesa, preservação e recuperação do meio ambiente.

Avançamos muito, garantindo no projeto do Constituinte Bernardo Cabral um capítulo dedicado ao meio ambiente, e espero contar com os companheiros para a sua aprovação. Não podemos deixar que arranquem as raízes de nossos sonhos, principalmente no que se refere à preservação da vida.

Conto com o voto de todos na conquista do direito de viver e no compromisso com a vida.”⁸⁰

Após muitos debates sobre o assunto, tanto no Plenário quanto na comissão de sistematização, restou aprovado o seguinte texto:

Art. 225. 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. § 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

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;

⁸⁰ Idem, p. 670.

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 à crueldade.

§ 2º – Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

§ 3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

§ 4º A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

§ 5º São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.

§ 6º As usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas.

O meio ambiente acaba espalhado por toda a Constituição, estabelecendo diretrizes para o cumprimento da função social da terra, para a ordem econômica do país e até mesmo para disposições relativas à saúde. Inclusive, é mencionado por diversos componentes da Assembleia Constituinte o quanto a legislação aprovada representava um avanço do Brasil sobre o tema

No entanto, durante estes debates, pouco ou nada se fala sobre sua relação com o clima, o que acaba por não incluir esta problemática no texto constitucional desde o seu início.

Analisando-se o contexto amplo, parece natural que esta discussão não surja de forma efetiva na escrita da Constituição do Brasil, sobretudo quando mesmo a comunidade científica apresenta dificuldades para estabelecer a relação entre a atividade humana e as mudanças climáticas. Mas isso não impediu que a comunidade jurídica passasse a tecer comentários sobre o assunto em solo brasileiro antes mesmo de a banca de cientistas do IPCC trazer conclusões mais contundentes a respeito do assunto. E tudo isso se relaciona com a leitura sistêmica da Constituição, que relaciona meio ambiente, clima e demais direitos e garantias fundamentais.

2.2. O meio ambiente, o clima e a solidariedade como caminhos para a proteção do futuro

A abordagem do presente trabalho se inicia pelo meio ambiente em razão de sua ligação intrínseca com a crise climática. No entanto, é preciso também que se faça uma associação entre o constitucionalismo, a solidariedade e o meio ambiente, haja vista o grau de debate que outrora

existiu dentro do direito brasileiro sobre esta possibilidade – muito embora a Constituição traga consigo um capítulo inteiro a respeito do assunto e espalhe o termo enquanto critério a ser observado na tomada de decisão do legislador ordinário para vários aspectos (por exemplo, sobre a ordem econômica).

Wolff, em 2004, elabora ensaio a respeito da aproximação entre meio ambiente, desenvolvimento e solidariedade. Segundo a autora, a globalização negligencia o uso racional de matérias primas, e buscar denunciar as consequências de práticas de países no passado ou estabelecer inventários de responsabilidades nacionais atuais de cada país na deterioração do ambiente, sem atacar as raízes dos comportamentos negativos, servem apenas como paliativo⁸¹. A autora expressa que ao menos de 1972 a ONU chama a atenção para o fato de que “as responsabilidades dos problemas causados ao ambiente por um desenvolvimento econômico não preocupado com os critérios ecológicos são diferentes para os países desenvolvidos e para os países em desenvolvimento e, que a miséria constitui-se na pior das poluições”⁸², sendo que a riqueza dos países desenvolvidos acaba por vir acompanhada de consequências nefastas, materializadas por

dejetos perigosos, tóxicos e radioativos acumulados em depósitos (quando com eles não se entope o terceiro mundo); o comprometimento das florestas, antigamente naturais e ricas em espécies da flora e da fauna; as terras empobrecidas; os rios intoxicados; os mares e os lagos envenenados; os solos esgotados; a excessiva produção de gases nocivos, provocando na esfera local as chuvas ácidas, e, contribuindo no âmbito global para a redução da camada de ozônio e o aquecimento do clima; a contaminação dos lençóis freáticos por adubos agrícolas; os acidentes industriais provocando graves poluições..., apenas para dar-se alguns exemplos.⁸³

Com isso, a autora indica ser preciso pensar em estratégias de cooperação entre países enquanto um dos mecanismos para a busca de desenvolvimento socioeconômico comum que inclua o cuidado com questões ambientais, o que é diretamente relacionado com o debate a respeito da aproximação entre meio ambiente, dignidade humana e solidariedade, visto que, segundo ela:

A cooperação – tanto intra quanto intergeracional – é fundamental para se possa, pelo menos, abrandar os efeitos nefastos do egocentrismo inerente à sociedade produtora-consumidora. Para que todos os membros de uma mesma geração possam, indistintamente, beneficiar-se do direito de acesso aos recursos naturais e materiais, é

⁸¹ Wolff, 2004: p. 4.

⁸² Idem, p. 5.

⁸³ Idem, p. 6.

fundamental que os mais ricos venham em socorro dos mais pobres, isto no interesse maior da humanidade, tanto presente quanto futura.⁸⁴

A lógica do ensaio de Wolff gira em torno dos efeitos das atividades humanas sobre o meio ambiente e como esses efeitos afetam diretamente àqueles que podem menos e possuem menos. Daí, sendo a cooperação uma das chaves para a superação do problema, é natural a aproximação entre desenvolvimento, sustentabilidade ambiental e solidariedade entre partes interessadas.

Aqui entra amplo debate realizado por Fensterseifer e Sarlet, ainda em 2007, a respeito da dimensão ecológica da dignidade da pessoa humana, uma vez que buscam os autores dialogar a respeito de como a filosofia pode (e deve) servir enquanto parâmetro de análise para a superação de uma visão antropocêntrica da dignidade. Neste trabalho, os autores indicam que a Constituição de 1988 fez a escolha por um Estado Socioambiental de Direito, no qual “, a dignidade da pessoa humana é tomada como o principal, mas não o exclusivo fundamento (e tarefa) da comunidade estatal, projetando sua luz sobre tudo o ordenamento jurídico-normativo e assim vinculando de forma direta todos os atores estatais e privados”⁸⁵. Na condição de princípio e valor, os autores aduzem que a dignidade da pessoa humana se projeta enquanto gama de direitos de natureza defensiva (negativa) e prestacional (positiva), atuando de modo a concretizar “em maior ou menor medida desta dignidade e que também por esta razão podem ser igualmente (como o princípio da dignidade individualmente considerado) opostos tanto em face do Estado quanto frente a particulares”⁸⁶. Neste sentido, trata-se de princípio apto e com a função de “tutelar a condição existencial humana contra quaisquer violações do seu âmbito de proteção, assegurando o livre e pleno desenvolvimento da personalidade de cada ser humano”⁸⁷. Partindo-se do pressuposto que este princípio não poderá ser restringido a uma dimensão puramente biológica ou física (por contemplar a qualidade de vida como um todo, especialmente do ambiente em que a vida se desenvolve), os autores conferem destaque específico a linhas que abordam interações entre a dimensão natural ou biológica da dignidade humana e a sua dimensão ecológica (ou ambiental), com o objetivo de ampliar o conteúdo da dignidade da pessoa humana no sentido de um padrão de qualidade e segurança ambiental mais amplo (e não apenas no sentido da garantia da existência ou sobrevivência biológica)⁸⁸. Daí, segundo os autores:

⁸⁴ Idem.

⁸⁵ Sarlet e Fensterseifer, 2007: p. 72

⁸⁶ Idem.

⁸⁷ Idem, p. 73.

⁸⁸ Idem, pp. 73-74.

“Todas as concepções (e a de Kant é apenas a mais influente!) que sustentam ser a dignidade atributo exclusivo da pessoa humana – encontram-se, pelo menos em princípio, sujeitas à crítica de um excessivo antropocentrismo, notadamente naquilo em que sustentam que a pessoa humana, em função de sua racionalidade, ocupa lugar privilegiado em relação aos demais seres vivos. Para além disso, sempre haverá como sustentar a dignidade da própria vida de um modo geral, ainda mais numa época em que o reconhecimento da proteção do ambiente como valor fundamental indicia que não mais está em causa apenas a vida humana, mas a preservação de todos os recursos naturais, incluindo todas as formas de vida existentes no planeta, ainda que se possa argumentar que tal proteção da vida em geral constitua, em última análise, exigência da vida humana e vida humana com dignidade”⁸⁹

O debate levado a cabo por Fensterseifer e Sarlet dialoga diretamente com a aproximação entre meio ambiente e solidariedade, visto que a superação do modelo antropocêntrico é um meio para que se afaste o direito de uma compreensão de dignidade que não se aplique a outras formas de vida que não a própria humanidade. E sabe-se que o equilíbrio ecológico depende do reconhecimento de demais formas de vida enquanto sujeitos de direito, para que se amplie o espectro de dignidade para a vida em si.

A partir de nomes da doutrina como José Rubens Morato Leite, Cunhal Sendin, Antônio Herman Benjamin e Vasco Pereira da Silva, os autores expõem que o alargamento da concepção antropocêntrica do Direito, que abrange a vida em si e não apenas a vida humana, traz consigo “uma nova ótica para a compreensão da relação ser humano-Natureza, uma vez que ao meio natural está-se a atribuir um valor intrínseco, ou seja, está-se a reconhecer a natureza, para usar a formulação kantiana, como um fim em si mesmo, apesar de esta dimensão ser relacional em face do ser humano e não totalmente autônoma, como há de ser no contexto de um Estado Socioambiental de Direito”⁹⁰. Portanto, em sendo a Constituição Federal uma fonte de direitos e deveres que vão além da proteção do ser humano enquanto forma de vida (como visto no seu art. 225, § 1º, VII), defendem os autores que o texto “deixou transparecer uma tutela da vida em geral nitidamente não meramente instrumental em relação ao ser humano, mas numa perspectiva concorrente e interdependente”⁹¹, que, no mesmo dispositivo, institui “a tutela da função ecológica da flora e da fauna, o que dá a dimensão de sistema ou ecossistema ambiental, no sentido de contemplar a proteção integrada dos recursos naturais (e aí incluído o ser humano)”⁹².

⁸⁹ Idem, p. 77.

⁹⁰ Idem, pp. 84-85.

⁹¹ Idem, pp. 87-88.

⁹² Idem, p. 88.

Essa abordagem dialoga diretamente com aquela trilhada por Fensterseifer em 2011, na qual o autor traça paralelo entre o dever de proteção ambiental e a responsabilidade do Estado pelos danos causados a pessoas atingidas por desastres causados pelas mudanças climáticas. Segundo o autor, já àquela época, era possível perceber que a liberação de gases de efeito estufa na atmosfera, principalmente pela queima de combustíveis fósseis e pela destruição de florestas tropicais (logo, atividades diretamente humanas), já poderia ser associado ao que foi chamado de “situação limite” pela bibliografia especializada no assunto. O autor, inclusive, associa diretamente a destruição da Amazônia à situação⁹³.

Neste sentido, ao sintetizar os efeitos do aquecimento global e sua relação com eventos climáticos extremos, o autor relaciona duas consequências diretas: a perda da biodiversidade global (em virtude de situações como o aumento do nível dos oceanos) e as perdas sofridas pela população, sobretudo as pessoas mais pobres, que redundam em agravamento de suas vulnerabilidades e a submissão a um quadro de maior indignidade. Daí o autor novamente evoca, ainda que de forma indireta, a solidariedade, aduzindo que “O enfrentamento do aquecimento global, de tal sorte, também deve englobar a garantia de acesso aos direitos sociais básicos das pessoas carentes, rumando para o horizonte normativo imposto pelo princípio constitucional do desenvolvimento sustentável”⁹⁴.

Essa linha dialoga com entendimento de Massaú e Rodrigues Bertoldi, que em texto de 2022 abordam como a solidariedade ambiental se coloca entre as mudanças climáticas e a desigualdade. No trabalho, os autores indicam que a se a dinâmica da solidariedade foi positivada na Constituição enquanto princípio, “isto se deve ao fato de a solidariedade ser inerente ao convívio humano em coletividade e fomentar a redução de desigualdade em ações conjuntas”⁹⁵. Daí, indicam que este princípio tem manifestação de forma geral objetivo fundamental do inciso I do Art. 3º da CRFB e, de forma específica, em outros dispositivos constitucionais, sobretudo no Art. 225 da CRFB “que traz a solidariedade como uma possibilidade de contenção abstrata dos efeitos adversos ao meio ambiente provocados pela emergência climática, a qual incrementa as desigualdades entre as pessoas”⁹⁶.

Em 2020, Sarlet e Fensterseifer se debruçam sobre o mínimo existencial ecológico. Os autores abordam o direito e dever ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito fundamental, de onde se estabelece todo “um conjunto de princípios e regras em matéria

⁹³ Fensterseifer, 2011: p. 323

⁹⁴ Idem, p. 324.

⁹⁵ Massaú e Rodrigues Bertoldi, 2022: p. 375.

⁹⁶ Idem.

de proteção e promoção de um ambiente saudável, equilibrado e seguro, reconhecendo o caráter vital da qualidade ambiental para o desenvolvimento humano em níveis compatíveis com a dignidade inerente à pessoa, no sentido da garantia e promoção de um bem-estar existencial individual e coletivo”⁹⁷. Essa constitucionalização da proteção ambiental se espalha por todo o sistema brasileiro, de tal modo que, segundo narram, há reconhecimento de uma dupla função da proteção ambiental no Brasil: a um, a forma de objetivo e tarefa estatal; e, a dois, um direito-dever fundamental de cada indivíduo e da coletividade em si, o que implica em um conjunto de direitos e deveres fundamentais de cunho ecológico. É dessa dupla função que nasce o dever de o Estado adotar medidas a respeito da tutela ecológica que possam assegurar o desfrute adequado e suficiente do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado⁹⁸.

Esse dever de efetividade nasce do texto Constitucional e deve ser voltada sempre para os deveres de proteção e promoção ambiental e voltado para a maior eficácia e efetividade possível dos direitos e deveres fundamentais ecológicos. Assim sendo, a não adoção destas medidas resulta em prática inconstitucional, passível de controle judicial tanto sob a via abstrata quanto a difusa⁹⁹. Os autores abordam, dentro destes deveres de proteção com eficácia e efetividade o tratamento a problemas “antigos” de degradação ambiental, mas também de problemas “novos”, como o aquecimento do planeta terra provocado por atividade humana.

Nota-se que a redação da Constituição Federal valoriza a proteção da natureza e traz com ela uma noção de proteção do futuro (como se aduz do final do art. 225, cabeça). Não por menos, aduzem Massau e Rodrigues Bertoldi que:

“A CRFB é um relevante instrumento de proteção e defesa do meio ambiente no Estado brasileiro e destaca tal proteção em capítulo específico dentro do Título da Ordem Social. O artigo 225 reconhece o direito fundamental a um meio ambiente equilibrado, essencial à qualidade de vida e pertencente às presentes e futuras gerações em autêntico regime de solidariedade, equidade e responsabilidade com a coisa comum. Também, impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de preservar e defender o meio ambiente, dever este inserido no princípio de solidariedade/equidade intergeracional ambiental”¹⁰⁰.

Portanto, pensar a efetivação do texto constitucional envolve um olhar para a preservação do presente e também do futuro, sem que pessoas mais necessitadas sejam deixadas para trás. Ao mesmo tempo, requer do Estado atividade no sentido de proteger o que já foi conquistado e garantir que todas as pessoas possam desfrutar destas conquistas, com nível

⁹⁷ Sarlet e Fensterseifer, 2020: p. 2.

⁹⁸ Idem, pp. 2-3.

⁹⁹ Idem, p. 5.

¹⁰⁰ Massau e Rodrigues Bertoldi, 2022: p. 383.

mínimo de qualidade de vida. Este ditame constitucional, para sua efetivação, requer um compromisso ético com a superação ou redução dos problemas provocados pela falta de cuidado e respeito com o meio ambiente, sobretudo quando se tem como certos os efeitos adversos das mudanças climáticas aceleradas pelo ser humano. E este compromisso ético passa pela estabilização de um conceito de solidariedade ambiental que envolve a capacidade de desenvolvimento e o respeito à preservação e proteção dos ecossistemas, visto que o degrau de devastação no qual nos encontramos contribui com a aceleração da crise do clima.

Por outro lado, os Poderes constituídos, embora tragam consigo o dever de proteção e preservação do meio ambiente a partir de uma ótica de solidariedade e cuidado com as presentes e futuras gerações, o que se vê é o contrário. Políticas públicas formuladas e executadas, por vezes, ignoram os impactos socioambientais, e o resultado se conta em vidas e em falta de qualidade mínima de sobrevivência. Exemplos não faltam: há casos de políticas de habitação que permitem que pessoas habitem próximas a locais de risco, leis que flexibilizam a proteção ambiental existente no país ou mesmo a falta de atenção do Estado para fenômenos que envolvem a precária distribuição de ônus e impactos da geração de energia por fontes fósseis ou eólicas. O dever de cuidado e proteção existe, mas vem sendo sistematicamente desrespeitado pelos Poderes constituídos, muitas vezes em nome de desenvolvimento ou progresso.

Há uma clara tensão entre valores abstratos que envolve o meio ambiente e o clima, mas os resultados desta tensão estão se revelando muito drásticos. Enquanto as instâncias científicas alertam para a falta de tempo da humanidade para resolver o problema, os Estados ao redor do mundo (incluindo o brasileiro) seguem se posicionando de forma muito pouco contundente na busca por soluções factíveis.

Assim sendo, considerando os valores constitucionais da República Federativa do Brasil e a sindicabilidade destes mesmos valores, a busca pela tutela jurisdicional destas e outras situações vem se fazendo cada vez mais presente. O manejo de ferramentas de litígio vem sendo uma saída adotada por diversas pessoas e entidades no Brasil e no mundo, sobretudo diante da inércia ou atividade negativa dos estados nacionais a respeito de medidas que precisam ser tomadas para a contenção da crise e, no caso do Brasil, a efetivação da própria Carta da República.

2.3. A concretização da política pública sobre meio ambiente no Brasil – da Lei da PNMA à lei da PNMC

O meio ambiente é uma matéria com elevado grau de importância no país, conforme demonstrado. Sua efetivação enquanto direito e garantia na Constituição Federal coloca a matéria em patamar de proteção que demanda observância vinculante para a consecução dos objetivos da Carta da República. No plano infraconstitucional também existem textos que demandam especial observância em matéria de meio ambiente, mesmo que antes da Constituição.

No campo legal, o legislador ordinário não deixou a matéria à míngua de regulação. O Brasil dispõe de marco para políticas públicas, formalizado por meio da Política Nacional de Meio Ambiente, Lei nº 6938/1981. Conforme Santos e Loreto¹⁰¹, a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente pode ser vista como um marco no país, visto que introduziu a temática ambiental no campo das políticas públicas brasileiras e refletiu um contexto de mobilização mundial favorável a políticas públicas com abordagem da questão voltada ao planejamento, controle e administração de recursos naturais. Segundo as autoras, trata-se de política pública regulatória, já que estabelece limites (entre obrigatoriedades, interdições e condições) para a realização de atividades¹⁰². Essas normas possuem aplicação em todas as esferas da República (União, Estados, Municípios e DF) e se aplicam a entes públicos e privados. Por estas razões, as autoras entendem se tratar a PNMA de política constitutiva ou estruturadora¹⁰³.

O objetivo geral da Lei é encontrado em seu art. 2º, visando a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, além de assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana. Seus princípios estão formulados nos 10 incisos do artigo 2º, contemplando especificidades voltadas para a manutenção do equilíbrio ecológico levando em consideração o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido. Seus objetivos específicos são encontrados no art. 4º, sendo liderados pela visão de compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico. A lei estatui, para a consecução de seus objetivos, o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), que conforme expõem Santos e Loreto, foi fruto de influência externa, já que foi configurado nos moldes da *National Environmental Policy Act* (NEPA), legislação ambiental norte-americana promulgada em 10 de janeiro de 1970¹⁰⁴.

¹⁰¹ Santos e Loreto, 2009: p. 2.

¹⁰² Idem, p. 9.

¹⁰³ Idem, p. 10.

¹⁰⁴ Idem, p. 16.

Para além do SISNAMA, a PNMA também estabelece mecanismos de educação e conscientização (a exemplo de alguns dispositivos presentes nos art. 2º, 4º e 13), além de prever possibilidades de coerção e penalização, estabelecendo sanções no campo administrativo, civil e criminal para comportamentos que provoquem lesão ao meio ambiente, além de prever a responsabilização objetiva de infratores ambientais, bastando que se demonstre, sem a necessidade de existência de culpa ou dolo, o nexo de causalidade entre a conduta adotada e o dano ambiental provocado.

Como se nota, a PNMA traz consigo dispositivos que permitem ao formulador e executor de políticas públicas uma ampla atuação em matéria ambiental, observados os objetivos ali descritos. Sua compatibilidade com o texto previsto na Constituição de 1988 não comportou maiores desafios, de modo que a Lei encontra-se em plena vigência até o presente momento. Naturalmente houveram alterações em seu corpo, sobretudo após a aprovação do Código Florestal de 2012 (Lei 12.651/2012), que substituiu a legislação homônima de 1965, mas nada que efetivamente viesse a desfigurar sua formatação anterior e impedir totalmente a consecução de seus objetivos. Hoje, inclusive com o advento da Lei 140/2011, reforçou-se o licenciamento ambiental como principal instrumento da PNMA¹⁰⁵. A também traz enquanto parte de seus instrumentos a possibilidade de criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas, que também se coloca como uma importante ferramenta para a preservação e a proteção dos ecossistemas brasileiros, ainda que de forma deficiente¹⁰⁶.

Os entendimentos sobre mudanças climáticas, como já demonstrado, não foram acolhidos pela legislação brasileira desde o início, até porque a própria comunidade científica trazia dúvidas a respeito da existência do fenômeno. No entanto, conforme a comunidade internacional foi estabelecendo níveis de consenso a respeito da necessidade de estabelecimento de normas e acordos para lidar com a situação, alguns países foram internalizando medidas para

¹⁰⁵ Conforme Valadão et al. (2022), “Ao longo de 40 anos do PNMA, o licenciamento ambiental tornou-se o seu principal instrumento, e estabeleceu a ligação entre empreendedores e órgãos ambientais. A trajetória é marcada pela morosidade dos órgãos ambientais ao analisar os processos e omissão de informações relevantes por parte dos proprietários” (p. 6).

¹⁰⁶ Valadão et al. (2022) indicam que há deficiência na fiscalização e monitoramento de unidades de conservação, em especial pela escassez de recursos do poder público, o que torna recorrente a ocorrência de atividades degradadoras como desmatamento, mineração ilegal e incêndios florestais em terras públicas”. Os autores indicam que ao “observar a grande quantidade de UCs com áreas degradadas e vastas áreas de APP e RL sem remanescentes de vegetação nativa, fica evidente que há uma fragilidade no processo de fiscalização, resultando no não cumprimento dos dispositivos legais”, já que os mecanismos utilizados para coibir atividades predatórias nas áreas protegidas são políticas de comando e controle, que não são eficazes a ponto de inibir a alteração do uso do solo em APPs e RL e a atividade ilegal em unidades de conservação” (p. 8).

estabelecer mecanismos legais de resposta à situação. No caso do Brasil, isso se deu a partir da Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), que entra em vigor no país a partir da sanção da Lei 12.187/2009. Santos indica que o fato de o Protocolo de Kyoto ter colocado o Brasil como um dos países em desenvolvimento, o que o afastava do grupo de países que precisavam cumprir metas de reduções de gases de efeito estufa, acabou por atrasar a entrada em vigor de alterações climáticas na agenda política brasileira¹⁰⁷. No entanto, atrasada ou não, esta lei acabou por marcar o início das ações coordenadas estatais de mitigação e adaptação às alterações climáticas no país, em nível Federal (sendo que os Estados e Municípios também criaram normas sobre o tema nas demais esferas da Federação)¹⁰⁸.

Santos determina a PNMC como uma política que prevê em seu bojo diversos tipos de instrumentos, como os econômicos e os de comando e controle. Ademais a lei estabelece uma meta quantificada de redução de emissões para o país, a ser alcançada por meio de instrumentos como planos específicos para setores da economia, bem como instituiu um mercado nacional de carbono. A lei, conforme o autor, depende da aplicação concreta de outras políticas setoriais para ter efetividade, visto que alterações climáticas são um tema transversal¹⁰⁹. O autor estabelece que a PNMC é estruturada a partir de três diretrizes principais: “redução de emissões de GEE e sequestro de carbono por meio de sumidouros; preservação e recuperação de recursos ambientais, com destaque à redução do desmatamento; e o estabelecimento de medidas de adaptação nas três esferas de governo”¹¹⁰. Os objetivos da Política são encontrados no art. 4º da Lei, assim descritos: (I) à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a proteção do sistema climático; (II) à redução das emissões antrópicas de gases de efeito estufa em relação às suas diferentes fontes; (IV) ao fortalecimento das remoções antrópicas por sumidouros de gases de efeito estufa no território nacional; (V) à implementação de medidas para promover a adaptação à mudança do clima pelas 3 (três) esferas da Federação, com a participação e a colaboração dos agentes econômicos e sociais interessados ou beneficiários, em particular aqueles especialmente vulneráveis aos seus efeitos adversos; (VI) à preservação, à conservação e à recuperação dos recursos ambientais, com particular atenção aos grandes biomas naturais tidos como Patrimônio Nacional; (VII) à consolidação e à expansão das áreas legalmente protegidas e ao incentivo aos reflorestamentos e à recomposição da cobertura vegetal em áreas degradadas; (VIII) ao estímulo ao desenvolvimento do Mercado Brasileiro de

¹⁰⁷ Santos, 2021: p. 2.

¹⁰⁸ Idem acima.

¹⁰⁹ Idem acima.

¹¹⁰ Idem, p. 7.

Redução de Emissões - MBRE. Ademais, o seu parágrafo único determina que os objetivos da Política Nacional sobre Mudança do Clima deverão estar em consonância com o desenvolvimento sustentável a fim de buscar o crescimento econômico, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais.

Já o art. 5º da PNMC estabelece que são as seguintes as diretrizes a serem seguidas pela lei: (I) os compromissos assumidos pelo Brasil na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, no Protocolo de Quioto e nos demais documentos sobre mudança do clima dos quais vier a ser signatário; (II) as ações de mitigação da mudança do clima em consonância com o desenvolvimento sustentável, que sejam, sempre que possível, mensuráveis para sua adequada quantificação e verificação a posteriori; (III) as medidas de adaptação para reduzir os efeitos adversos da mudança do clima e a vulnerabilidade dos sistemas ambiental, social e econômico; (IV) as estratégias integradas de mitigação e adaptação à mudança do clima nos âmbitos local, regional e nacional; (V) o estímulo e o apoio à participação dos governos federal, estadual, distrital e municipal, assim como do setor produtivo, do meio acadêmico e da sociedade civil organizada, no desenvolvimento e na execução de políticas, planos, programas e ações relacionados à mudança do clima; (VI) a promoção e o desenvolvimento de pesquisas científico-tecnológicas, e a difusão de tecnologias, processos e práticas orientados a a) mitigar a mudança do clima por meio da redução de emissões antrópicas por fontes e do fortalecimento das remoções antrópicas por sumidouros de gases de efeito estufa; b) reduzir as incertezas nas projeções nacionais e regionais futuras da mudança do clima; e c) identificar vulnerabilidades e adotar medidas de adaptação adequadas; (VII) a utilização de instrumentos financeiros e econômicos para promover ações de mitigação e adaptação à mudança do clima, observados os instrumentos previstos na Lei; (VIII) a identificação, e sua articulação com a Política prevista nesta Lei, de instrumentos de ação governamental já estabelecidos aptos a contribuir para proteger o sistema climático; (IX) o apoio e o fomento às atividades que efetivamente reduzam as emissões ou promovam as remoções por sumidouros de gases de efeito estufa; (X) a promoção da cooperação internacional no âmbito bilateral, regional e multilateral para o financiamento, a capacitação, o desenvolvimento, a transferência e a difusão de tecnologias e processos para a implementação de ações de mitigação e adaptação, incluindo a pesquisa científica, a observação sistemática e o intercâmbio de informações; (XI) o aperfeiçoamento da observação sistemática e precisa do clima e suas manifestações no território nacional e nas áreas oceânicas contíguas; (XII) a promoção da disseminação de informações, a educação, a capacitação e a conscientização pública sobre mudança do clima; e (XIII) o estímulo e o apoio

à manutenção e à promoção a) de práticas, atividades e tecnologias de baixas emissões de gases de efeito estufa; b) de padrões sustentáveis de produção e consumo.

A partir da lei da PNMC, Santos explica que outros instrumentos foram criados posteriormente, como o “Plano Nacional de Adaptação (PNA), de 2016, e o Sistema de Registro Nacional de Emissões (SIRENE), destinado ao monitoramento e à garantia da transparência de dados referentes às emissões brasileiras, criado em 2017”¹¹¹. No entanto, dentro da própria lei há a previsão de criação dos planos setoriais para consolidação de uma economia de baixo carbono para diversas áreas, incluindo energia, transporte, indústria, mineração, saúde e agropecuária por meio de Decreto específico do Poder Executivo Federal (inicialmente instituído pelo Decreto 7390/2010, sendo substituído posteriormente pelo Decreto 9758/2018). Por fim, a Lei também define os instrumentos institucionais para a atuação da PNMC, em rol exemplificativo, que incluem: (I) o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima; (II) a Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima; (III) o Fórum Brasileiro de Mudança do Clima; (IV) a Rede Brasileira de Pesquisas sobre Mudanças Climáticas Globais - Rede Clima; e (V) a Comissão de Coordenação das Atividades de Meteorologia, Climatologia e Hidrologia. Tudo isso para alcançar, a título de compromisso nacional voluntário, a redução entre 36,1% (trinta e seis inteiros e um décimo por cento) e 38,9% (trinta e oito inteiros e nove décimos por cento) de suas emissões de GEE projetadas até 2020, como descrito no seu art. 12. Este compromisso permaneceria muito atual e arrojado até a assinatura do Acordo de Paris.

O Brasil também instituiu, em 6 de dezembro de 2009, a Lei 12144, que institui o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (Fundo Clima ou FNMC). Trata-se de iniciativa pioneira, por meio da qual determinada parcela de recursos públicos e privados são aplicados em uma conta corrente ligada ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e podem ser aplicados em apoio financeiro para ações e projetos relativos à mitigação da mudança do clima ou à adaptação à mudança do clima e aos seus efeitos ou ações correlatas (estabelecidas por meio do § 4º do art. 5º da Lei). O recurso pode ser liberado por meio de parcelas reembolsáveis ou não reembolsáveis, e é administrado por um Comitê Gestor vinculado ao Ministério do Meio Ambiente (que em 2022 passou a se chamar Ministério do Meio Ambiente e das Mudanças Climáticas).

O contexto legislativo e regulatório revela que o país caminhou de uma política voltada para o meio ambiente, anterior à própria Constituição atual, para cenário de coexistência de políticas voltadas para a proteção do clima. No entanto, considerando os dados científicos

¹¹¹ Idem, p. 8.

atualmente disponíveis e o grau de consecução destas políticas, seria possível dizer que estas estão sendo suficientes para resposta ao problema posto? A resposta é não, o que acaba contribuindo para o deslocamento da arena de debates sobre a questão para o Poder Judiciário.

3. A crise climática nos tribunais e no STF

Se o direito se vê afetado pela questão climática, é natural que o sistema jurídico do país acabe se vendo às voltas com a situação. Da primeira até a última instância, eventuais insuficiências a respeito da legislação sobre o tema podem acabar sendo alvo de debate ou mesmo elementos aptos a embasar as razões de decidir de alguma corte sobre um caso concreto ou objetivo.

O STF é uma instância política que julga questões de meio ambiente. O mesmo se coloca para o clima? A crise climática deveria estar afastada dos Tribunais? Sendo uma parte integrante da realidade humana, seus desdobramentos são capazes de trazer consequências para a atividade judicante das Cortes de todo o Brasil, ensejando em litígios, entendimentos jurisprudenciais e até mesmo declarações de insuficiência de políticas públicas sobre o assunto.

Sendo o Supremo Tribunal Federal a instância máxima do Poder Judiciário no Brasil, e diante da prolação de dois entendimentos-chave envolvendo o clima - Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 59, e não havia tido publicação do acórdão até o momento de fechamento da presente dissertação, onde foi determinada a reativação do Fundo Amazônia; e a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 708, onde foi determinada a reativação do Fundo Clima -, optou-se por realizar análise a respeito de sua atividade judicante sobre o meio ambiente para o teste da hipótese levantada neste trabalho.

No entanto, antes de entrar nos entendimentos em si, opta-se por realizar panorama teórico da jurisdição constitucional no Brasil, incluindo a função do Supremo Tribunal Federal nesta equação. Em seguida, discute-se se a suposta ampliação da atividade do STF se coloca como ativismo ou necessidade, diante do quadro que se viu nas políticas públicas nacionais e locais envolvendo o meio ambiente. Por fim, discute-se o conceito de litígio climático.

3.1. O Judiciário, o Supremo Tribunal Federal e a jurisdição constitucional do Brasil na Constituição de 1988

O Brasil é tido como uma República Federativa, dividida em estados, municípios e União, sendo regido por um sistema de tripartição de Poderes independentes e harmônicos entre si (art. 2º da Constituição). O foco da presente dissertação resta sobre o Poder Judiciário, mas o tema acaba envolvendo, de uma forma ou de outra, a atividades dos outros dois Poderes, visto que versa sobre política climática.

A Constituição do Brasil tem sua defesa garantida por todas as instituições, mas entrega ao Poder Judiciário a capacidade de “errar por último”. Em outras palavras, a Constituição, escrita por um método que buscou prestigiar os diversos setores existentes na sociedade brasileira (ainda que por representação) acaba sendo integralizada no dia a dia por cada uma das instituições existentes no país, mas tem sua última interpretação realizada pelo próprio Poder Judiciário, notadamente pelo Supremo Tribunal Federal. Este fenômeno se materializa pela forma como a jurisdição constitucional foi desenhada no país.

A jurisdição constitucional brasileira, de acordo com Mendes (2014) tem momentos distintos; inicialmente, com a introdução, em 1965, do controle abstrato de normas perante o Supremo Tribunal Federal (com poder de propositura da ação outorgado exclusivamente ao Procurador-Geral da República); e, depois, com a Constituição de 1988, que entrega a mais legitimados a possibilidade de propositura desta forma de ação. Apesar de qualquer juiz ou Tribunal ter a atribuição de defesa da Constituição em sentido difuso, podendo declarar a inconstitucionalidade de lei a ser aplicada em caso concreto, cabe ao Supremo Tribunal Federal a última palavra a respeito desta prática, sobretudo por meio das ações de controle concentrado e o recurso extraordinário, que permite ao STF a uniformização da interpretação a respeito deste tipo de matéria¹¹².

O Poder Judiciário brasileiro é formado por diversas instâncias, cada um com sua respectiva competência. No caso das demandas aplicadas à justiça comum, conta-se com as justiças estaduais (varas e Tribunais de Justiça, como órgãos de primeira e segunda instância, respectivamente) e com as justiças federais (varas e Tribunais Regionais Federais, como órgãos de primeira e segunda instância, respectivamente). Estes órgãos são competentes pelo julgamento de matérias envolvendo direito civil, tributário, ambiental, previdenciário, penal, administrativo e outras que não sejam de competência das justiças específicas. Nestas esferas, discute-se amplamente fatos e teses, com atuação voltada para a resolução de lides subjetivas, onde se debate o chamado bem da vida. São comportadas atuação voltadas para lides entre partes privadas e também entre partes públicas.

A justiça comum traz consigo uma corte de vértice, que é o Superior Tribunal de Justiça. Sucessor do antigo Tribunal Federal de Recursos, trata-se de um órgão formado por pelo menos 33 ministros, dividido em turmas e seções de direito público, privado e penal. A principal via

¹¹² Conforme explica o autor, “a combinação desses dois sistemas outorga ao Supremo Tribunal Federal uma peculiar posição tanto como órgão de revisão de última instância, que concentra suas atividades no controle das questões constitucionais discutidas nos diversos processos, quanto como Tribunal Constitucional, que dispõe de competência para aferir a constitucionalidade direta das leis estaduais e federais no processo de controle abstrato de normas”. (MENDES, 2014: p. 50).

de acesso a este órgão se dá pela via recursal (recurso especial), meio pelo qual há a possibilidade de uniformização da interpretação da legislação federal brasileira (art. 105, III, “c” da Constituição de 1988).

Acima de todas estas, está a suprema corte, o Supremo Tribunal Federal, que, como já dito, exerce a função de guardião da Constituição brasileira, podendo dar a última palavra a respeito de uma dada interpretação em um processo interpartes (por meio do recurso extraordinário, que pode acabar tendo efeitos transcendentais e firmando um modo de interpretação da Carta Magna oponível a todo o Poder Judiciário e também ao Poder Executivo), mas também sobre a compatibilidade de uma lei ou ato normativo com o texto constitucional (por meio das ferramentas de controle concentrado). A Corte é composta por 11 ministros, sendo que seu funcionamento se dá a partir de Turmas e também pelo Plenário, que traz consigo a competência para julgamento de questões com maior impacto, como a decisão sobre ações de controle concentrado de constitucionalidade.

Nem sempre o Supremo Tribunal Federal concentrou tamanha responsabilidade. Até 1889, a Corte era formada por 17 ministros (conforme lei de 18.9.1828) e tinha competência restrita ao conhecimento dos recursos de revista, bem como o julgamento de conflitos de jurisdição e ações penais contra alguns ocupantes de cargos públicos¹¹³. A virada institucional ocorre com a Proclamação da República, em 1889, que acabou sendo decisiva para a introdução do controle de constitucionalidade no Brasil. A Constituição Provisória (1890) estabeleceu que a composição do STF passaria a ter 15 ministros, escolhidos entre juízes federais mais antigos, com notório conhecimento jurídico, reputação ilibada e elegíveis para o Senado. Estas pessoas seriam nomeadas pelo Presidente da República e confirmados pelo Senado Federal¹¹⁴. Cumpre destacar que, segundo se depreende de Mendes¹¹⁵, a proclamação da República tem a ver com o deslocamento da jurisdição constitucional para o Poder Judiciário, visto que houve o fim do “poder moderador”, pertencente ao imperador.

Segundo indica Mendes, a Constituição Republicana de 1891 introduz uma nova concepção do Poder Judiciário, muito influenciada pela doutrina constitucional americana. É neste contexto que se outorga ao Supremo Tribunal Federal a função de guardião da Constituição e da ordem federativa¹¹⁶. Era preciso que se demonstrasse a efetiva ou pretensa lesão a determinado direito para acionar esta disposição, mas ainda não se falava em outorga

¹¹³ Idem, p.54.

¹¹⁴ Idem.

¹¹⁵ Idem.

¹¹⁶ Idem, pp. 54-55.

de poderes de controle concentrado ao órgão. Conforme menciona Mendes, havia temor de abertura de conflitos entre poderes. A jurisdição do Supremo encontrou um novo capítulo com a Revolução de 1930, onde é finalizada a Primeira República e se derroga a Constituição de 1891. Houve a redução do número de ministros, de 15 para 11, e 6 ministros foram aposentados compulsoriamente neste período. O restabelecimento da ordem democrática ocorreu com a Constituição de 1934, onde a declaração de inconstitucionalidade de uma lei pelo Supremo Tribunal Federal pela via incidental poderia ter a atribuição de efeitos *erga omnes* pelo Senado Federal¹¹⁷. Abria-se um novo espaço de atuação da Corte, muito embora ainda dependente de um órgão pertencente a outro Poder.

Com a Constituição de 1937 (“Constituição Polaca”), há uma ruptura com a história constitucional do Brasil, sob o pretenso argumento de “combate ao Comunismo”¹¹⁸. Apesar da organização da Suprema Corte brasileira não ter sofrido modificações substanciais neste novo modelo, a atribuição para nomear seu presidente foi reivindicada pelo presidente da República¹¹⁹. Esta Constituição trouxe consigo, também, a possibilidade de suspensão de decisão judicial que declarasse inconstitucionalidade de ato normativo a partir de resolução do Parlamento Nacional, desde que aprovada por maioria qualificada de dois terços dos votos¹²⁰, instituto que servia tanto para que a decisão questionada fosse cassada quanto para confirmar a validade da lei. Segundo Mendes, justificava-se a necessidade deste instituto com um caráter pretensamente antidemocrático da jurisdição, “que acabava por permitir a utilização do controle de normas como instrumento aristocrático de preservação do poder ou como expressão de um Poder Moderador”¹²¹.

Este regime constitucional autocrático encontrou seu termo com a Constituinte de 1945, que elaborou a Constituição de 1946. A jurisdição constitucional brasileira retorna a algum grau de democracia, embora sem uma mudança significativa na metodologia em vigor até 1937, mas entregou ao Procurador-Geral da República a responsabilidade de instaurar processos para aferição da constitucionalidade de leis estaduais. A nova ordem constitucional entregava ao Supremo Tribunal Federal a possibilidade de decretar intervenção em uma unidade da federação, mediante a declaração de inconstitucionalidade de uma medida impugnada e o entendimento de que houve ofensa a um princípio sensível¹²². Era uma nova conformação da

¹¹⁷ Idem, p. 58.

¹¹⁸ Idem, p. 60.

¹¹⁹ Idem, p. 61.

¹²⁰ Idem.

¹²¹ Idem, pp. 61-62.

¹²² Idem, p. 68.

representação interventiva, uma medida de controle de constitucionalidade da intervenção federal, que havia sido introduzida na Constituição de 1934, uma ação destinada à constatação de afronta por ação ou omissão contra os princípios fundamentais da ordem federativa¹²³.

O próximo ponto de virada da jurisdição constitucional brasileira ocorre com a intervenção militar de abril de 1964, a partir do Ato Institucional 1/1964. Neste período, ocorreu uma ampla reforma do Poder Judiciário, por meio da qual se consagrou o controle abstrato de normas perante o Supremo Tribunal Federal, com estrutura processual parecida com a da representação interventiva (Mendes, 2014). O Supremo Tribunal Federal acabou servindo como plataforma de resistência aos atos do regime, mas o Ato Institucional 2/1965 acabou dissolver os poderes da Corte (com a ampliação do número de ministros para 16 e a suspensão das garantias da magistratura). O número de ministros voltaria a ser 11 a partir da nova redução ordenada por ato do regime militar, 1969. Somando-se às 3 cassações de ministros e com a aposentadoria de mais 3, no mesmo ano, o regime ditatorial conseguiu reduzir o peso político da Corte Suprema do país. O quadro só seria revertido com a Constituição de 1988, onde se consignou o atual regime de competências do Supremo Tribunal Federal¹²⁴.

Ocorre que em sendo o texto constitucional composto por muitas partes de significado equívoco, abre-se assim as portas para que se debata o fenômeno da judicialização da política no bojo da defesa do próprio texto. Trata-se de debate complexo, que por si só mereceria um trabalho inteiro, mas que é necessário para o deslinde da presente dissertação. Hoje, os mecanismos de controle concentrado de constitucionalidade do Supremo Tribunal Federal acabam se colocando como partes integrantes da vida jurídica e política brasileira, sobretudo por meio das ações diretas de inconstitucionalidade e arguições de descumprimento de preceito fundamental. Assim sendo, passa-se ao tópico para que se possa ingressar em um dos muitos pontos de questionamento aqui presentes: o ativismo judicial e judicialização da política.

3.2. A ampliação da atuação dos tribunais: ativismo ou necessidade?

O fenômeno tido como ativismo judicial traz camadas extras de desafio para a jurisdição constitucional. Como se viu, a história da Suprema Corte brasileira é marcada por tentativas (muitas vezes bem sucedidas) de limitar seu poder a partir de entendimentos específicos a respeito da sua atividade política. O desafio da limitação da jurisdição constitucional passa diretamente pela leitura que se faz de seu papel. Se por um lado, Cappelletti alerta para os riscos

¹²³ Idem.

¹²⁴ Idem, p. 70.

da “criatividade” do juiz, por outro assume que o juiz acabou se vendo com maiores dificuldades de se ocultar por trás da defesa da concepção do direito como norma preestabelecida, clara e objetiva onde poderia basear sua decisão como “neutra” por conta da descoberta de que seu papel atrai elevado nível de responsabilidade por suas decisões¹²⁵, em espécie de insurgência contra o formalismo científico e conceitual (que tendia a acentuar o elemento da lógica pura e mecânica no processo jurisdicional). Embora exista risco de abuso e perversão no Judiciário a partir da escolha da opção de se erguer como “terceiro gigante”, o próprio autor indica que se tratam de riscos menos graves, por ser este um ramo “menos perigoso” por sua própria natureza e estrutura¹²⁶.

No entanto, é posto que o contexto político brasileiro impõe aos órgãos institucionais a necessidade constante de posicionamento para tratamento de crises ou injustiças. Muitas vezes, o próprio jogo político acaba por deslocar ao Supremo Tribunal Federal a última palavra a respeito de determinadas situações que poderiam (ou deveriam) estar adstrita aos órgãos dos outros dois Poderes. E alguns desses posicionamentos trazem choques sociais de todas as ordens, que vão desde a forma de tratamento de leis inadequadas até o estabelecimento de determinados comportamentos esperados pelos órgãos ou pela própria sociedade. Neste sentido:

“No Brasil, a Constituição de 1988 representa um divisor de águas e promoveu substanciais alterações no modelo de jurisdição constitucional, resultando em um nítido fortalecimento do Supremo Tribunal Federal (STF), erguido à condição de seu guardião precípua. Gradativamente, o STF passou a ser chamado a se pronunciar sobre as mais variadas e complexas questões, compreendendo assuntos de elevada carga política, moral, econômica, religiosa e social. De um mero desconhecido, a Corte assumiu um protagonismo, convertendo-se em um novo espaço público de deliberação, onde importantes controvérsias da agenda nacional têm sido decididas.

Ocorre que quando as instituições políticas majoritárias se mostram incapazes de responder satisfatoriamente às demandas sociais, há uma maior propensão para buscar apoio no Poder Judiciário. Verifica-se, desse modo, um déficit na representação política tradicional, que pode se relacionar com vários outros problemas. Na presente abordagem, merece destaque a omissão do Congresso Nacional na aprovação de determinadas leis. Assim, constata-se uma grave inércia dos representantes eleitos na adoção de soluções efetivas para problemas sociais emergentes. Por vezes, a omissão estatal pode decorrer da impossibilidade de se chegar a um consenso a respeito de um certo tema, postergando as deliberações. Porém, essa inércia também pode configurar uma estratégia para evitar uma tomada decisão sobre um assunto bastante sensível. Nesse caso, diante do elevado custo político que a decisão pode envolver, as instâncias majoritárias podem, silenciosamente, buscar transferir a solução do conflito para o ambiente judicial”¹²⁷.

¹²⁵ Cappelletti, 1993, p. 33.

¹²⁶ Idem, p. 49.

¹²⁷ Leite, 2017, sem página.

Conforme lecionam Couto e Oliveira, a judicialização da política é classificada como “a utilização crescente do sistema de justiça nos casos em que o funcionamento do Legislativo e/ou do Executivo são percebidos por atores os mais diversos como falhos, omissos ou simplesmente insatisfatórios”¹²⁸. Avritzer e Marona, por sua vez, indicam que este fenômeno não é particularmente brasileiro, mas afeta a diversas democracias contemporâneas, sendo que a ampliação da influência do direito no mundo contemporâneo sobre todas as dimensões da vida é um dado reconhecido por analistas de diversas partes do mundo¹²⁹. Neste sentido, Trindade e Oliveira indicam que os Tribunais têm produzido fortes intervenções no campo das relações interinstitucionais (tanto com injunções no âmbito do Legislativo, como com decisões que chegam ao limite da ingerência com relação ao Executivo) ou mesmo com interferências decisivas em debates públicos sobre temas comportamentais de grande apelo midiático¹³⁰.

No Brasil, não poderia ser diferente. O Supremo Tribunal Federal possui diversas atribuições por meio das quais pode realizar o controle de constitucionalidade. Apesar de não ser a única guardiã do texto, é a única competente para indicar a definitiva interpretação de suas palavras, seja na modalidade concentrada ou difusa. Assim, o Supremo Tribunal Federal traz consigo a possibilidade de materialização de entendimentos que indicam o norte interpretativo da Constituição e podem vir a integralizar o próprio direito brasileiro. Conforme Trindade e Oliveira, é esta a Corte que tem se destacado por ostentar decisões que refletem as atuações que chegam ao limite da ingerência com relação aos demais Poderes, tendo sido esta atividade amplificada com o agravamento das crises política e econômica¹³¹.

¹²⁸ Couto e Oliveira, 2019: p. 140.

¹²⁹ Avritzer e Marona, 2014: p. 84.

¹³⁰ Trindade e Oliveira, 2017, sem página.

¹³¹ Conforme citação completa: “Os Tribunais, especialmente aqueles que desempenham uma função estratégica na sedimentação da interpretação da Constituição, mostram-se, cada vez com mais nitidez, como atores políticos, produzindo fortes intervenções no campo das relações interinstitucionais (tanto com injunções no âmbito do Legislativo, como com decisões que chegam ao limite da ingerência com relação ao Executivo) ou mesmo com interferências decisivas em debates públicos sobre temas comportamentais de grande apelo midiático.

No caso brasileiro, em específico, o Supremo Tribunal Federal destaca-se por ostentar decisões que refletem os dois níveis de atuação descritos acima. Por certo que, também por aqui, não se trata de um fenômeno recente. Todavia, nos últimos dois anos, com o agravamento das crises política e econômica, o recurso sistemático à intervenção judicial parece ter atingido seu paroxismo. Com efeito, no primeiro aspecto ressaltado – de intervenções no campo das relações interinstitucionais – são dignas de nota as decisões firmadas pela Corte na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 378, que, a pretexto de discutir a legitimidade constitucional do rito do processo de impeachment, acabou por interferir na interpretação do regimento interno de uma das casas legislativas (no caso, a Câmara dos Deputados), bem como determinar atribuições prelibatórias ao Senado Federal que parecem não se ajustar ao que determina o artigo 86 da Constituição Federal de 1988. Por outro lado, na ADPF 347, ao reconhecer um prolapado “Estado de Coisas Inconstitucional” no sistema penitenciário brasileiro, acabou por determinar regras de estruturação de políticas públicas que interferiram no modo como a União gerencia/gerenciava os recursos do fundo penitenciário”. Idem, sem página.

Esta atividade traz, por si só, muitos desafios. O próprio acesso à Suprema Corte é um ponto que carrega consigo uma plêiade de sentidos para a defesa objetiva da Constituição. Dentre os legitimados universais¹³², destacam-se os partidos políticos, que hoje acabam por transferir muitas das discussões que ocorrem na arena legislativa (principalmente) para a competência do Poder Judiciário. É um que fenômeno acaba por impactar sobremaneira na vida política e cotidiana do país.

A judicialização da política e o ativismo judicial dialogam entre si no funcionamento institucional brasileiro. E, ao se tratar de preceitos sensíveis, muitas vezes adentram na sala da integralização do direito a partir da atividade dos tribunais. Há um constante choque entre a atividade legiferante e a atividade jurisdicional, provocado muitas vezes pelo próprio modelo institucional adotado. Segundo Beçak, ao fazer leitura de Klaus Schaich, alerta para o fato de que “o processo de deslocamento da atividade legislativa para os Tribunais parece vir se acelerando e, sobretudo, configurando processo de latitude mundial, de certa forma inexorável” (Beçak 2008, p. 333). O legislador vai se desincumbindo de sua própria responsabilidade a partir do fato de a atividade do Poder Legislativo vai sendo deslocada para a resolução da Suprema Corte. Há uma problemática de ordem democrática quando se considera a presença dos fenômenos, visto que uma “intensa interferência judicial na política pode-se constituir num risco à democracia, na medida em que confere a um poder não-eleito (e, por isso, insuscetível ao controle democrático do voto) a capacidade de alterar um status quo produzido por agentes públicos democraticamente legitimados”¹³³. De igual forma, não se pode olvidar do risco de politização da justiça, fenômeno traduzido como “o aumento do uso pelos agentes do sistema de justiça, nas decisões por eles suscitadas ou proferidas, de critérios politicamente controversos, ou seja, que escapam ao caráter de neutralidade esperado desses atores num Estado democrático de direito”¹³⁴, ocorrendo seja porque tais critérios assumem viés político-partidário, seja porque configuram agendas próprias dos atores judiciais”¹³⁵. Ou seja, um cenário de alta ativação do Poder Judiciário para resolver demandas próprias da arena política traz consigo riscos elevados, que devem ser manjeados em um processo democrático.

¹³² Conforme art. 103 da Constituição Federal, podem propor a ação direta de constitucionalidade (e outros mecanismos de controle concentrado) o Presidente da República, as Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, a Mesa de Assembléia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal, o Governador de Estado ou do Distrito Federal, o Procurador-Geral da República, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, o partido político com representação no Congresso Nacional e qualquer confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

¹³³ Couto e Oliveira, 2019: p. 140.

¹³⁴ Idem, p. 141.

¹³⁵ Idem.

No entanto, em um cenário de constatada insuficiência de determinadas políticas públicas, sobretudo quando há consequências que afetam de forma coletiva, torna-se tarefa complexa “ignorar” a possibilidade de solução (ainda que temporária) de dado problema pela via do Poder Judiciário. Se a guarda da Constituição compete ao Supremo Tribunal Federal, em última instância, este não pode deixar de atuar quando chamado à cancha. Neste sentido, conforme Silva e Nóbile, o Supremo Tribunal Federal protege direitos e garantias fundamentais constitucionalmente previstas de vontades transitórias ou conjunturais, seja por mudança de maioria política ou por cenários de crise econômico-política. Os autores ainda lembram que, da mesma forma, há que se considerar que ocorrem atrasos e defasagens constantes nas legislações diante da velocidade de evolução da sociedade, transferindo aos juristas a responsabilidade de, em muitos casos, apurarem suas técnicas hermenêuticas para adequar a norma e os valores constitucionais aos casos concretos¹³⁶, e que o atendimento a uma interpretação que contemple apenas uma estrita legalidade não é mais possível ante a velocidade das mudanças na vida da sociedade em si¹³⁷.

A jurisdição constitucional tem como escopo a garantia e a defesa da Constituição. Apesar de difusa entre todos os órgãos jurisdicionais, sua atividade concentrada se dá a partir de provocação ao Supremo Tribunal Federal. Como já expostos, existem dilemas de todas as ordens que precisam ser adequadamente considerados quando da análise dos fenômenos provocados pela atividade judicante da Corte em sede de controle de constitucionalidade.

O acesso aos mecanismos de defesa em sentido objetivo da Constituição não é tão facilitado quanto por vezes se faz crer. O requisito de legitimidade ativa é outorgado a uma plêiade de atores, sim, mas se divide de maneira a dificultar o acesso por parte de alguns e facilitar o acesso por parte de outros. Enquanto agentes como o Conselho Federal da Ordem

¹³⁶ Trecho completo: “É sabido que, ao exercer o papel de Guardiã da Constituição, as Cortes Constitucionais, no caso pátrio, o STF, protegem direitos e garantias fundamentais constitucionalmente previstas de vontades transitórias ou conjunturais, seja por mudança de maioria política e alternância de grupos políticos no poder, ou por cenários de crise econômico-política.

Além disso, especialmente em tempos de sociedade da informação e globalização, com notícias e ideias fluindo cada vez mais rápido, as legislações facilmente tornam-se atrasadas, defasadas e incapazes de acompanhar as mudanças sociais, tornando imperioso aos juristas que apurem suas técnicas hermenêuticas para adequar norma positiva, valores constitucionais aos casos concretos.

De certo que para extirpar uma norma inconstitucional do ordenamento jurídico existe a via concentrada, bastando, para tanto, valer-se das ações diretas adequadas (ADI ou ADPF) para retirar atos e leis inconstitucionais do sistema jurídico brasileiro. Porém, existem normas que se tornam inadequadas, e somente a via recursal é capaz de demonstrá-lo” (Silva e Nóbile, 2017).

¹³⁷ “O que se defende é justamente que a estrita legalidade, e uma hermenêutica fundamentada apenas na exegese literária, não é mais possível ante à velocidade das mudanças na vida da sociedade, justamente objeto primeiro de regulamentação do Direito, mas sim que é necessário coadunar a letra da lei às alterações que impreterivelmente ocorrem, carecem de solução pragmática e devem estar em harmonia com valores constitucionais, sendo que destes espera-se que a longevidade não os enfraqueça” (Silva e Nóbile, 2017).

dos Advogados do Brasil e partidos políticos possuem legitimação universal, quer seja, a possibilidade de arguir ações deste tipo sem precisar comprovar a razão pela qual possuem interesse imediato na questão, entidades de classe, mesas de assembleias e governadores precisam demonstrar a pertinência temática para ter a ação conhecida, visto que são tidos como legitimados especiais. Esta divisão não se dá por texto de lei, mas por entendimento do próprio Supremo Tribunal Federal. Talvez seja este um dos pontos que faz com que se fale em captura da pauta do Plenário do STF por estas entidades, que comumente levam discussões finalizadas no Parlamento para novo debate, desta vez pela cúpula do Poder Judiciário.

De acordo com Pessoa e Bastos, “a jurisdição constitucional pressupõe uma atividade interpretativa por parte dos juízes tanto na aplicação direta das normas, quanto na verificação da sua adequação em termos de conteúdo e forma às regras constitucionais”¹³⁸. No caso brasileiro, a efetivação do texto da Constituição se tornou uma área de disputa difusa entre os vários atores com interesse na situação, o que acaba por criar espaços de discussão a partir de ações e omissões do próprio Poder Público.

Georges Abboud explica que o texto constitucional é elementar para a sobrevivência do Estado visto que sem este, não se saberia quais são os órgãos supremos de um Estado, como se formam, como expressam sua vontade e que limites possuem, e, também, como se situam os particulares nessa organização política, quais são seus direitos perante o Estado¹³⁹.

A efetivação da Constituição via jurisdição constitucional não pode ser vista apenas por uma ótica. Tendo em vista que a diferença entre remédio e veneno pode ser apenas a dose, o que se precisa levar em conta é a forma como o Poder Judiciário atua em relação à integralização do texto constitucional.

Abboud indica que a Constituição Federal sozinha não é um ponto de Arquimedes que ao ser descoberta elimina as mazelas da sociedade, mas que dificilmente se constrói uma democracia sem a correspondente Constituição¹⁴⁰. A Constituição se constrói a partir do aperfeiçoamento do seu texto e da plena aplicabilidade da norma visando à efetivação de seus fins declarados. Desta forma, se a nossa Carta Magna se orienta pelos princípios da soberania, cidadania e dignidade da pessoa humana, por exemplo, a atuação dos Poderes constituídos naturalmente precisa ter estes como farol. No entanto, também há que se considerar que o este farol não dá aos órgãos institucionais atribuições ilimitadas para sua perseguição. Sendo o constitucionalismo uma expressão da limitação de poderes estatais e o direito uma ferramenta

¹³⁸ Pessoa e Bastos, 2019: p. 64.

¹³⁹ Abboud, 2021, sem página.

¹⁴⁰ Idem.

por meio da qual se elaboram instituições de natureza democrática para criar proteção aos indivíduos e seus direitos fundamentais¹⁴¹,

Um dos dilemas da participação do Poder Judiciário enquanto agente de efetivação de direitos e garantias fundamentais se encontra exatamente nos limites de conformação política do que são estes direitos. Em um texto equívoco, que traz consigo alta carga de subjetividade, é natural que elementos de ordem política sejam extremamente relevantes para a formatação da decisão de um órgão julgante. No caso das ações de controle concentrado como instrumento deste poder, naturalmente é necessário olhar para quem executa esta estratégia, o que é um dos alvos de estudos a respeito do fenômeno de judicialização da política. Como exemplo:

“Importante ressaltar que a participação de partidos nas ADIs apresentava uma variação em relação ao espectro ideológico: 56,6% das ADIs de partidos eram oriundas de partidos de esquerda, caindo para 14,9% para partidos de centro e 7,5% para partidos de direita, sendo o restante procedente de partidos classificados pelos autores como “nânicos”. Nessa perspectiva, fica claro que a judicialização era, entre 1988 e 2005, uma estratégia mais adotada pelos partidos de esquerda do que de centro ou direita. Esse quadro muda quando se observa o governo Lula isoladamente, uma vez que era o Partido dos Trabalhadores um dos principais proponentes de ADIs no governo FHC. Obviamente, quando assume o poder, o PT deixa de utilizar a judicialização como estratégia de contestação das ações do governo federal”¹⁴².

Assim, tem-se que na conformação institucional do Brasil, considerando o conjunto de agentes legitimados para ajuizar ações de controle concentrado perante o Supremo Tribunal Federal, é natural que o contexto político seja muito considerado por partidos antes de vindicarem determinados direitos e garantias por esta via. No entanto, também é preciso avaliar outras camadas de argumentos para separar intervenção motivada por política de necessidade de busca pela tutela jurisdicional.

Quando se olha para o contexto do auge da pandemia da covid-19, por exemplo, houve um grande número de ações perante a Suprema Corte discutindo aspectos sociais afetados pelo fenômeno. Estas discussões iam desde leis a respeito da mensalidade de escolas até a efetivação adequada de políticas de saúde pública visando a contenção da disseminação do vírus. Conforme Oliveira e Madeira¹⁴³, no caso de atos normativos emitidos pelo Presidente da

¹⁴¹ Segundo Geroges Abboud (2021, sem página): “O direito, compreendido em parâmetros democráticos, nos permite combater as duas distopias, mais precisamente elaborar instituições de natureza democrática para criar proteção aos indivíduos e seus direitos fundamentais.

O constitucionalismo em si, na qualidade de movimento político-jurídico, estruturou-se como elemento para assegurar a proteção dos direitos fundamentais e a consequente racionalização e limitação do poder. A única forma de se compreender historicamente o constitucionalismo é como instrumento civilizatório de limitação de poder”.

¹⁴² Oliveira e Madeira; 2021: p. 10.

¹⁴³ Idem, pp. 14-15.

República referentes a este tópico, 60% das ações diretas de constitucionalidade a respeito destes tiveram seu protocolo pelas mãos de governadores. Estas ações acabavam versando sobre o limite da competência de cada ente federativo para a adoção de medidas de controle do vírus, muitas vezes em sentido contrário à orientação normativa do governo federal. Há destaque para o conjunto de ações julgadas pela Suprema Corte que tratavam da possibilidade de adoção de medidas restritivas para quem se recusar à vacina contra a covid-19, o que ia na linha contrária àquela defendida pelo Executivo Federal na ocasião. Assim sendo, nem sempre se está diante de um mero inconformismo de agentes políticos. Nesta linha, conforme Abboud:

“No plano estrutural, desde o advento da Constituição de 1988, temos consolidado uma estrutura institucional democrática em que são definidas as funções e o controle dos três poderes. É justamente a partir do processo constitucional que essas estruturas são resguardadas e aperfeiçoadas. É por meio do processo constitucional que os poderes se controlam, mantêm seu equilíbrio e o cidadão assegura a proteção de seus direitos fundamentais em última instância.

O constitucionalismo, mediante uma perspectiva histórica, nos ensinou que fora das instituições democráticas tudo se transforma em força, daí o direito ter ensinado que é muito perigoso confundir legitimidade com vontade da maioria – para tanto, nem é preciso recorrer à analogia do julgamento de Cristo, basta lembrarmos as razões pelas quais os direitos fundamentais são caracterizados como trunfos contra maioria. Em termos sintéticos, fora das instituições traçadas pelo Constitucionalismo, a única alternativa é a barbárie, independentemente da ideologia e da cor escolhida. Esse é o mote que orienta todo o livro: não há voluntarismo jurídico ou ativismo judicial que não se traduza em depreciação da democracia.

Convém ressaltar que é o constitucionalismo, por meio do processo constitucional, que coloca freios e racionaliza o poder. Daí que, nas palavras de Peter Häberle, a função da jurisdição constitucional consiste na limitação, racionalização e controle do poder estatal e social, na proteção das minorias e dos débeis, e na reparação dos novos perigos para a dignidade humana”¹⁴⁴.

Portanto, muitas vezes é preciso ponderar o que exatamente está em disputa pelos agentes envolvidos naquela discussão levada ao contexto do Supremo Tribunal Federal. Embora se deva dissertar a respeito do dilema democrático representado por agentes que não são eleitos pelo voto popular que ostentam a possibilidade de definir a interpretação vinculante do texto constitucional, não se pode esquecer que a ideia deste poder nasce da expectativa de comportamento dos agentes públicos na realização dos preceitos constitucionais. Não por menos, Abboud indica que a Constituição não se concretiza por conta própria, mas depende de uma síntese de esforços sociais para que possa ser efetivada na sociedade¹⁴⁵.

¹⁴⁴ Abboud, 2021. Sem página.

¹⁴⁵ Conforme o autor, ““Obviamente que a Constituição Federal não é a panaceia para solução de todos os males do Brasil. As condições para exercício da cidadania e da conquista de uma vida digna demandam uma atuação coordenada da autonomia privada e pública. Mais precisamente, essas condições apenas se concretizam se a autonomia pública pressupor a privada e vice-versa.

Quando se está diante de situações complexas, que opõem valores jurídicos distintos e denotam ações ou omissões generalizadas do Poder Público em desfavor de um determinado preceito fundamental, principalmente quando estas decorrem de deliberada escolha política, naturalmente a arena de debates acaba se deslocando para o “Terceiro Poder”. E é neste contexto que se procura discutir o fenômeno objeto da presente dissertação, não apenas para entender como o Supremo Tribunal Federal se viu legitimado para adotar a atual linha jurisprudencial, mas também para procurar entender como a argumentação empregada nas peças e decisões, ao longo da história dialoga com a transformação de contexto político, jurídico e social que motiva o consenso científico atual a respeito da crise climática.

3.3. A judicialização do clima no Brasil

A judicialização do clima no Brasil se tornou um fenômeno mais fácil de visualizar a partir de 2020, sobretudo após o ajuizamento de 3 ações perante a Suprema Corte, que aduziam e questionavam omissões inconstitucionais a respeito do Fundo Clima, do Fundo Amazônia e do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm). Estas ações geraram grande repercussão midiática, sobretudo em decorrência da realização de audiência pública em uma delas. No entanto, não só da jurisdição constitucional do Supremo Tribunal Federal depende a judicialização sobre o clima. Na verdade, o STF parece ser um foro menos procurado do que aparenta, talvez em virtude da dificuldade de acesso àquela instância (que depende de legitimação específica para o ajuizamento de ações de controle concentrado, por exemplo). Com isso, multiplica-se o número de procedimentos judiciais nas instâncias ordinárias para discussão da política climática e também de falhas regulamentares ou de políticas públicas que sejam nocivas ao clima.

Considerando os conceitos de litígio climático já expostos no trabalho, optou-se por comparar dois bancos de dados para entender (de forma superficial para fins desta pesquisa) o estado da arte da judicialização do clima no Brasil. Com isso, tem-se os seguintes dados:

Sendo assim, não se ignora que sem a atuação dos agentes políticos e da sociedade civil, a Constituição não se concretiza sozinha. Ocorre que já passou da hora de a Constituição receber, principalmente dos juristas, a importância que ela merece. Para tanto, há que se compreender o processo constitucional em face de um novo paradigma.

Paradigma que compreenda a importância da dimensão hermenêutica do pós-positivismo juntamente com o entendimento da necessidade de se eliminar a discricionariedade das decisões administrativas e judiciais para assegurar a estrutura democrática e os direitos fundamentais”.

- Pela plataforma *Climate Change Litigation Database* (<http://climatecasechart.com/>), uma pesquisa por jurisdição demonstra a existência de 40 casos no Brasil¹⁴⁶. Este número inclui 8 casos que tramitam ou tramitaram perante o Supremo Tribunal Federal na forma de controle concentrado;

- Já a Plataforma de Litigância Climática no Brasil do Grupo de Pesquisa Direito, Ambiente e Justiça no Antropoceno (JUMA/PUC-RJ - <https://www.litiganciaticlimatica.juma.nima.puc-rio.br/listagem/visualizar>), demonstra a existência de 59 casos em tramitação na justiça brasileira (tendo sido encontrados 14 que tramitam ou tramitaram perante o Supremo Tribunal Federal na forma de controle concentrado), sendo que ao se realizar a filtragem de pesquisa para captar casos nos quais a questão climática seja a principal ou uma das questões principais, o número cai para 35 casos (sendo 7 que tramitam ou tramitaram perante o Supremo Tribunal Federal na forma de controle concentrado).

Cumprido destacar que a partir da filtragem de dados disponibilizados pelo grupo de estudos JUMA, percebe-se que o meio processual mais utilizado para este tipo de demanda perante a justiça ordinária é a Ação Civil Pública (ACP), com 30 registros. Seria preciso maior aprofundamento para confirmação da hipótese a ser levantada, mas isto pode representar o fato de que, ao menos para fins de jurisdição brasileira, debate a respeito de política sobre o clima é uma matéria eminentemente coletiva, muito embora não demande, a priori, nenhum tipo de legitimação específica para o acionamento das instâncias ordinárias de justiça.

O Supremo Tribunal Federal será o alvo principal de estudo a respeito desta matéria, conforme já demonstrado anteriormente. Por esta razão houve a discriminação de demandas em relação ao clima catalogadas pelas plataformas que deram base a este escrito neste momento da pesquisa naquela Corte. No entanto, considerando o caráter jurídico-político da discussão, faz-se necessário tecer alguns comentários a respeito de sua função

Segundo Quintas, é possível observar sensível incremento da função política associada ao controle judicial de constitucionalidade das leis ao longo da história constitucional do Brasil¹⁴⁷. Ao mesmo tempo, também há uma tensão entre a jurisdição constitucional exercida pelo STF e aquela praticada pelos demais juízes e tribunais, uma vez que aquele está em patamar completamente diferente destes. O próprio ordenamento constitucional brasileiro, devidamente integralizado pela atividade judicante do STF acaba por diferenciar sobremaneira estas espécies de jurisdição constitucional. Não por menos, o autor defende a necessidade de mitigação da

¹⁴⁶ Última consulta em 12/06/2023, às 23:10.

¹⁴⁷ Quintas, 2013: p. 154.

jurisdição constitucional pelo Poder Judiciário para uma função subsidiária àquela exercida pelo Supremo Tribunal Federal, no papel de Tribunal Constitucional.

Tal função traz consigo uma natureza contramajoritária, conforme explica o autor, e, ao mesmo tempo, pode enfraquecer os processos democráticos. Quintas explica que a jurisdição constitucional exercida pelo Tribunal Constitucional proclama diretrizes políticas, que no lugar de se voltarem a um projeto político de governo ou de maioria parlamentar, se voltam apenas à manutenção de um padrão mínimo de convivência social¹⁴⁸. Mas a jurisdição constitucional deve estar atrelada a uma razão prudencial quando o Tribunal Constitucional atua sobre assuntos mais sensíveis politicamente, mirando a Constituição como um arranjo de competências e assumindo uma função de contrapoder¹⁴⁹. Com efeito, embora este Tribunal deva ter a capacidade de agir contra decisões políticas incompatíveis com os valores fundamentais baseando-se em argumentos jurídicos, não deve ter a palavra final sobre as decisões políticas, que devem ser tomadas democraticamente¹⁵⁰.

O debate sobre meio ambiente e clima envolve um número de decisões políticas sensíveis, ao mesmo tempo que deve observar preceitos constitucionais e garantias básicas de cada ser humano. Assim sendo, a atuação do Supremo Tribunal Federal na matéria merece atenção, o que enseja a pesquisa a respeito da argumentação utilizada para decidir matérias de meio ambiente que digam respeito ao clima, de forma direta ou indireta. A sensibilidade e a transversalidade do tema tornam necessário um olhar para o comportamento decisório do STF com uma “lente” capaz de captar o manejo ou não de argumentos relacionados à proteção de bens jurídicos que digam respeito ao clima de forma direta ou indireta, visando assim descobrir como se deu sua atuação, enquanto Tribunal apto a exercer o controle concentrado de constitucionalidade, na matéria – sobretudo porque, considerando a estrutura do Poder Judiciário brasileiro, não é possível descartar que, mesmo nas demandas perante as esferas ordinárias, o STF não vá ser chamado a decidir sobre algumas dessas matérias em grau recursal.

¹⁴⁸ Idem, p. 192.

¹⁴⁹ Idem, p. 193.

¹⁵⁰ Idem, pp. 193-194.

4. O meio ambiente e o clima no Supremo Tribunal Federal: uma pesquisa empírica

Considerando-se as características da Jurisdição Constitucional no país e as formas e debates a respeito de sua manifestação, o próximo passo da pesquisa envolve a análise sobre como se deu a apropriação do assunto pelo Supremo Tribunal Federal. Para isso, metodologicamente, optou-se por pesquisar a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal a respeito do meio ambiente, em especial sobre o artigo 225 da Constituição Federal, haja vista sua ligação com a pauta climática no país.

Essa escolha se deu em virtude de questões científicas. Conforme a plataforma SEEG – Sistema de Estimativa de Emissões de Gases de efeito estufa, os 4 temas ligados direta ou indiretamente às maiores fontes de emissão no Brasil são associados ao meio ambiente em si: emissões de gases de efeito estufa; queimadas; mudanças no uso da terra e/ou desmatamento; energia fóssil e hidrelétrica; processos industriais relacionados a emissões de gases; e resíduos sólidos.

De acordo com o conteúdo extraído do *website* da plataforma, trata-se de iniciativa do terceiro setor (especificamente do Observatório do Clima), criada em 2013 que compreende a produção de estimativas anuais das emissões de gases de efeito estufa (GEE) no Brasil, documentos analíticos sobre a evolução das emissões¹⁵¹. De acordo com o explicado na plataforma, o SEEG considera todos os gases de efeito estufa contidos no inventário nacional como CO₂, CH₄, N₂O e os HFCs e os dados são apresentados também em carbono equivalente (CO₂e), tanto na métrica de potencial de aquecimento global (GWP) como potencial de mudança de temperatura global (GTP) e segundo os fatores de conversão estabelecidos relatórios do IPCC¹⁵². A metodologia do medidor de emissões foi publicada na prestigiosa revista *Nature*, em 2018, sendo assim fonte cientificamente confiável para início dos escritos da presente pesquisa.

Para tanto, foram realizadas pesquisas (constam os termos exatos utilizados nas notas de rodapé) no sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal compreendendo os seguintes fatores:

- a) Art. 225 da Constituição¹⁵³;

¹⁵¹ Conforme retirado do link: <https://seeg.eco.br/o-que-e-o-seeg>

¹⁵² *Idem*.

¹⁵³ Termos utilizados: 225. Resultados apresentados: 225 | CF-1988 ART-225

- b) Emissões de gases de efeito estufa¹⁵⁴;
- c) Mudanças climáticas e queimadas¹⁵⁵;
- d) Mudanças no uso da terra e desmatamento¹⁵⁶;
- e) Carvão mineral, gás natural, petróleo e energia¹⁵⁷;
- f) Processo industrial e emissão de gases de efeito estufa¹⁵⁸;
- g) Resíduos sólidos¹⁵⁹.

A pesquisa foi filtrada para compreender os julgamentos de mérito realizados no Plenário, que é o órgão competente para análise de demandas com maior repercussão, inclusive *leading cases* em recursos extraordinários com repercussão geral, ações de controle concentrado de constitucionalidade e, em última instância, recursos contra decisões monocráticas de ministros que impeçam a análise de mérito de ações protocoladas perante a Corte.

Para se alcançar os casos analisados, foram realizadas duas pesquisas diferentes: uma com as palavras-chave nos termos em que foram reproduzidos em cada letra do demonstrativo de pesquisa, e outra a partir de pedido de apoio ao próprio Supremo Tribunal Federal, por meio da ferramenta “Solicitação de Pesquisa de Jurisprudência”, que pode ser acessada pelo link <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/pesquisajurisprudenciaexterno.asp>. Nesta pesquisa, são usados termos, expressões e caracteres que fazem com que o recorte de pesquisa sobre cada tema selecionado seja o mais preciso possível. Estes termos, expressões e caracteres estão presentes nas notas de rodapé do parágrafo no qual se expôs os critérios de pesquisa. Desta pesquisa, saíram cerca de 460 casos.

A seguir, foi feita a escolha de separar os julgamentos em uma linha de tempo similar a cada ciclo de liberação de relatórios do IPCC, de modo a permitir captar, sendo o caso, a apropriação destes ou de dados científicos ali divulgados enquanto elementos de resolução de controvérsia levados ao STF. A margem temporal de análise vai de janeiro de 1989 até dezembro de 2022.

¹⁵⁴ Termos utilizados: "Emissões gases"~3 "efeito estufa"~2 .

¹⁵⁵ Termos utilizados: queimada (clima ou "meio ambiente" ou floresta ou mata ou climatic\$) não taxa não bombeiro.

¹⁵⁶ Termos utilizados: "(modificação ou transformação ou alteração ou Mudanças) uso terra"~5 ou desmatamento

¹⁵⁷ Termos utilizados: "carvão mineral" ou "gás natural" ou petróleo ou "(fonte ou Energia) (fóssil e hidrelétrica)"~4

¹⁵⁸ Termos utilizados: ("processo industrial"~2 ou indústria) "emissão gases"~3

¹⁵⁹ Termos utilizados: "Resíduos sólidos"~3

Foram priorizados casos nos quais o art. 225 da Constituição (*caput* e dispositivos) foi utilizado enquanto razão de decidir para a demanda. A razão de decidir precisou considerar a proteção e a preservação do meio ambiente prioritariamente, não enquanto ponto de travessia para a proteção de outros valores que são colocados em maior ênfase no julgamento, como direito à saúde, salvo se o assunto diz respeito a critérios que dialogam com a crise climática (como o lançamento de gases poluentes no ar e atividades como extração de minérios). Portanto, foram incluídos julgados que versavam sobre a constitucionalidade ou não de medidas que permitiam a importação de pneus usados e que questionavam leis estaduais que autorizavam determinadas formas de mudança do uso do solo, visto que o art. 225 da Constituição é uma das razões de decidir; e foram excluídos julgados como os referentes a transporte de amianto, visto que o direito à saúde era a principal razão de decidir nos casos.

Para fins de detectar a argumentação utilizada à época do julgamento, considera-se o ano de sua finalização, não da publicação do acórdão. Desta análise, foram extraídos cerca 39 julgados, por corresponderem aos padrões adotados para o alcance dos resultados que permitissem o teste da hipótese a ser analisada.

Apenas 3 julgados não correspondem a precedentes qualificados, mas eles foram selecionados em razão de representarem, para aquele momento da história, precedentes que viriam a se estabelecer enquanto referência para a solução de casos futuros.

A hipótese a ser avaliada na presente pesquisa, a partir do caminho a ser percorrido, é que houve diversos litígios que chegaram ao Supremo Tribunal Federal (pela via originária ou recursal) que poderiam ser tratados como “litígios climáticos”, mas não o foram em virtude de não apreensão da política climática existente à época. Essa hipótese será testada a partir do choque entre as alegações nas peças recursais ou iniciais (a depender da característica da ação analisada) e as razões de decidir aplicadas para resolução do caso pela Corte.

A seguir, será exposta a lista dos julgados analisados durante a pesquisa. O resumo dos acórdãos será encontrado no anexo.

4.1. Análise dos julgados

a) Ciclo 1 do IPCC (1988-1990)

Julgados analisados: 1

ADI 487 MC / DF – Relator: Octavio Galotti – protocolada em 24/04/1991, Julgamento em 09/05/1991. Publicação em 11/04/1997.

Quadro esquemático

Identificação do julgado	Relator	Data de protocolo	Julgamento	Argumentação científica	Argumentação climática
ADI 487 MC/DF	Octavio Galotti	24/04/1991	09/05/1991	Não	Não

No período correspondente ao primeiro ciclo, apenas um julgado de interesse foi encontrado. Não foi possível encontrar o manejo de argumentação científica para justificar os argumentos que levaram os ministros a decidirem contra a concessão da medida cautelar no caso analisado, que versava sobre ato normativo que instituía proibição de corte e exploração da Mata Atlântica. Apesar de os membros do Supremo Tribunal Federal terem discutido brevemente a necessidade de proteção e preservação do patrimônio ecológico do Brasil, não houve como detectar o uso de qualquer modalidade de argumento científico, em especial algum relatório do IPCC.

b) Ciclo 2 do IPCC (1991-1995)

Não foram detectados julgados de interesse nesta fase histórica.

c) Ciclo 3 do IPCC (1996-2001)

Julgados analisados: 5

ADI 1516 MC / UF – Relator Min. Sydney Sanches – protocolada em 14/10/1996, julgamento em 06/03/1997, publicação em 13/08/1999.

ADI 1952 MC/DF – Relator Min. Moreira Alves – protocolada em 03/02/1999, julgamento em 12/08/1999, publicação em 12/05/2000.

ADI 2083 MC/DF – Relator Min. Moreira Alves – protocolada em 08/10/1999, julgamento em 03/08/2000, publicação em 09/02/2001.

ADI 1086/SC – Relator Min. Ilmar Galvão – protocolada em 23/06/1994, julgamento em 10/08/2001, publicação em 10/08/2001.

ADI 2473/SC – Relator Min. Néri da Silveira – protocolada em 21/06/2001, julgamento em 13/09/2001, publicação em 07/11/2001.

Quadro esquemático

Identificação do julgado	Relator	Data de protocolo	Julgamento	Argumentação científica	Argumentação climática
---------------------------------	----------------	--------------------------	-------------------	--------------------------------	-------------------------------

ADI 1516 MC/DF	Sydney Sanches	14/10/1996	06/03/1997	Não	Não
ADI 1952 MC/DF	Moreira Alves	03/02/1999	12/08/1999	Não	Não
ADI 2083 MC/DF	Moreira Alves	08/10/1999	03/08/2000	Não	Não
ADI 1086/SC	Ilmar Galvão	23/06/1994	10/08/2001	Não	Não
ADI 2473/SC	Néri da Silveira	21/06/2001	13/09/2001	Não	Não

Os julgados analisados neste ciclo trazem consigo situações referentes a mudanças no uso da terra, visto que houve impugnações a normas que tornavam mais difícil a conversão de florestas em áreas para uso agrícola na região Norte e na parte Norte da região Centro-Oeste (ADI 1516 MC); proibição de corte raso em áreas de reserva legal (ADI 1952 MC); e também contra normas que flexibilizavam requisitos de licenciamento para atividades potencialmente degradantes ou poluidoras, por exemplo.

Não foi possível detectar o manejo de argumentação científica ou que estabeleçam paralelo entre mudanças do clima e as matérias analisadas. Embora o entendimento aplicado pelo colegiado em cada um dos julgamentos tenha uma ótica bastante voltada à proteção do meio ambiente, à exceção do julgamento proferido na ADI 2083/MC, que tratava exatamente da flexibilização de requisitos para a liberação de empreendimentos potencialmente lesivos ao meio ambiente. No caso, houve preocupação com a segurança jurídica, uma vez que foi acolhida a argumentação do próprio Poder Executivo (autor da norma impugnada) a respeito da possibilidade de tornar ilegais diversos empreendimentos que já estavam em pleno e regular funcionamento. Por outro lado, houve indeferimento da medida cautelar na ADI 2473, que versava sobre dispositivos que autorizavam flexibilização de determinados procedimentos autorizativos de processos de licenciamento de novas usinas de energia elétrica. O colegiado entendeu que havia situação excepcional à época (no caso, o risco de falta de energia elétrica) que autorizava o pleno vigor da medida provisória impugnada. O mesmo não foi feito em relação a uma norma de Santa Catarina que foi questionada na ADI 1086 por flexibilizar normas sobre estudo de impacto ambiental, muito embora tenha prevalecido, no momento, a incompetência do Estado para a edição de tal norma.

c) Ciclo 4 do IPCC (2002-2007)

Julgados analisados: 3

ADI 1505-2/ES – Relator Min. Eros Grau – protocolada em 16/09/1996, julgamento em 24/11/2004, publicação em 04/03/2004.

ADI 3540 MC/DF – Relator Min. Celso de Mello – protocolada em 23/04/2005, julgamento em 01/09/2005, publicação em 03/02/2006.

STA 171 AgR/PR – Relatora Min. Ellen Gracie – protocolada em 15/10/2007, julgamento em 12/12/2007, publicação em 29/02/2008.

Quadro esquemático

Identificação do julgado	Relator	Data de protocolo	Julgamento	Argumentação científica	Argumentação climática
ADI 1505-2/ES	Eros Grau	16/09/1996	24/11/2004	Não	Não
ADI 3540 MC/DF	Celso de Mello	23/04/2005	01/09/2005	Não	Não
STA 171 AgR/PR	Ellen Gracie	15/10/2007	12/12/2007	Não	Não

Durante o ciclo 4 do IPCC também não foram percebidas argumentações jurídicas que tenham se utilizado de argumentação científica correlata aos reportes do IPCC. No entanto, os julgados filtrados no período selecionado trazem consigo dois itens que pavimentam o caminho para argumentação a respeito de meio ambiente em questões que afetam diretamente o clima: a STA 171, que indica a trilha argumentativa capaz de demonstrar o amadurecimento do STF a respeito do tema de importação de pneus usados, que havia sido proibida por ato do governo federal (àquela altura já vinha provocando dissonância jurisprudencial em diversos tribunais pelo país, visto que alguns agentes conseguiam a autorização para o ato e outros não); e a ADI 3540/MC, por meio da qual foi questionada a constitucionalidade do art. 4º, *caput* e §§ 1º a 7º do Código Florestal, de acordo com a redação dada pela Medida Provisória 2166-67/2001. Os dispositivos impugnados versavam sobre supressão de vegetação em área de preservação permanente, que só poderia ser autorizada quando houvesse caso de utilidade pública ou de interesse social motivados e caracterizados em procedimento especial e mediante a inexistência de alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto.

Este julgamento acabou estabelecendo precedente que viria a ser evocado muitas vezes no julgamento de demandas sobre meio ambiente após o acolhimento do voto do relator, visto que aprofundou o entendimento a ser adotado pela Corte a respeito do art. 225 da Constituição e abriu alas para o debate sobre a responsabilidade intergeracional, que alimenta sobremaneira o debate a respeito da proteção do clima e o combate às mudanças climáticas. Neste voto, há o uso ostensivo de doutrina sobre direito ambiental e um apanhado mais extenso de argumentos do que o que havia sido visto anteriormente, tudo isso para justificar a manutenção de dispositivo legal que, apesar de parecer menos protetivo, não teve efeitos adversos comprovados na prática (pela ótica do ministro relator). O colegiado debateu, também, a possibilidade de desertificação e/ou supressão absoluta de áreas de preservação que venham a ser alvo de intervenção com base nos dispositivos da MP, o que se associa diretamente ao debate sobre mudanças climáticas (embora isso não tenha sido alvo de questionamento naquele momento).

Apesar da profundidade que a questão ganhou a partir do julgamento da medida cautelar na ADI 3540, com um novo lastro argumentativo que viria a ser aprofundado pelo Supremo Tribunal Federal com o passar dos anos. Mas, ainda assim, não dialoga com argumentação não-jurídica que fora produzida fora da Corte naquele momento histórico.

d) Ciclo 5 do IPCC (2008-2014)

Julgados analisados: 4

ADI 3378/DF – Relator Min. Carlos Ayres Britto – protocolada em 16/12/2004, julgamento em 09/04/2008, publicação em 20/06/2008.

ADPF 101/DF – Relatora Min. Carmen Lúcia – protocolada em 22/09/2006, julgamento em 24/06/2009, publicação em 04/06/2012.

ADI 4218 AgR/DF – Relator Min. Luiz Fux – protocolada em 10/03/2009, julgamento em 13/12/2012, publicação em 19/02/2013.

ADI 3074 AgR/DF – Relator Min. Teori Zavascki – protocolada em 03/12/2003, julgamento em 28/05/2014, publicação em 13/06/2014.

Quadro esquemático

Identificação do julgado	Relator	Data de protocolo	Julgamento	Argumentação científica	Argumentação climática
---------------------------------	----------------	--------------------------	-------------------	--------------------------------	-------------------------------

ADI 3378/DF	Carlos Britto	16/12/2004	09/04/2008	Não	Não
ADPF 101/DF	Carmen Lúcia	22/09/2006	24/06/2009	Sim	Não
ADI 4218 AgR/DF	Luiz Fux	10/03/2009	13/12/2012	Não	Não
ADI 3074 AgR/DF	Teori Zavascki	03/12/2003	28/05/2014	Não	Não

Neste ciclo, os grandes destaques ficam com a ADI 3378 e com a ADPF 101, que tratam respectivamente de impugnação de trechos da Lei 9985/2000 (que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza) e sobre a importação de pneus usados. Em nenhuma dessas ações foi utilizado qualquer tipo de argumento científico relativo ao IPCC ou ao clima propriamente dito, mas houve um importantíssimo avanço em relação ao uso de argumentação científica para solução de casos pela Corte (na área ambiental, ao menos).

A ADPF 101, relatada pela Ministra Cármen Lúcia, adentra de forma muito firme no princípio da prevenção, mas também aprofunda a utilização do princípio da precaução enquanto parte da trilha argumentativa para elaboração das razões de decidir na demanda. Ela narra, em seu voto, que o princípio consta da Declaração do Rio de Janeiro, e que como a proteção ao meio ambiente enquanto um dos fundamentos do desenvolvimento da ordem econômica do Brasil (art. 170, VI da Constituição), as medidas que impedem a importação de pneus usados atendem, a este princípio, acolhido pela Constituição e também atendem aos preceitos da ordem econômica.

Este voto é paradigmático em razão de utilizar-se de fontes de informações científicas e tratados assinados pelo Brasil para compor as razões de decidir na demanda. Ademais, também se trata de matéria que possui impacto no volume de emissões de gases de efeito estufa pelo país, muito embora o STF ainda demonstre certa impermeabilidade aos relatórios do IPCC ou à pauta de mudanças climáticas nesse momento histórico. Cumpre destacar que, à época do julgamento desta matéria, o Brasil caminhava para aprovar a lei da Política Nacional sobre Mudança do Clima.

e) Ciclo 6 do IPCC (2015-2023)

Julgados analisados: 26

RE 586224/SP – Relator Min. Luiz Fux – protocolada em 09/05/2008, julgamento em 05/03/2015, publicação em 08/05/2015.

RE 194704/MG – Relator Min. Carlos Velloso – Relator para acórdão Min. Edson Fachin – protocolada em 30/08/1995, julgamento em 29/06/2017, publicação em 17/11/2017.

ADI 4269/DF – Relator Min. Edson Fachin– protocolada em 09/07/2009, julgamento em 18/10/2017, publicação em 01/02/2019.

ADC 42/DF – Relator Min. Luiz Fux – protocolada em 04/04/2016, julgamento em 28/02/2018, publicação em 13/08/2019.

ADI 4717/DF – Relatora Min. Cármen Lúcia – protocolada em 08/02/2012, julgamento em 05/04/2018, publicação em 15/02/2019.

ADI 4988/TO – Relator Min. Alexandre de Moraes – protocolada em 17/06/2013, julgamento em 19/09/2018, publicação em 05/10/2018.

ADI 5016/BA – Relator Min. Alexandre de Moraes – protocolada em 16/07/2013, julgamento em 11/10/2018, publicação em 29/10/2018.

ADI 5312/TO – Relator Min. Alexandre de Moraes – protocolada em 23/04/2015, julgamento em 25/10/2018, publicação em 11/02/2019.

ADI 4615/CE – Relator Min. Roberto Barroso – protocolada em 07/06/2011, julgamento em 20/09/2019, publicação em 28/10/2019.

ADI 861/AP – Relatora Min. Rosa Weber – protocolada em 16/04/1993, julgamento em 06/03/2020, publicação em 05/06/2020.

RE 654833/AC – Relator Min. Alexandre de Moraes – protocolada em 23/08/2011, julgamento em 20/04/2020, publicação em 24/06/2020.

ADI 5475/AP – Relatora Min. Cármen Lúcia – protocolada em 16/02/2016, julgamento em 20/04/2020, publicação em 03/06/2020.

ADI 6288/CE – Relatora Min. Rosa Weber – protocolada em 16/12/2019, julgamento em 23/11/2020, publicação em 03/12/2020.

ADI 6650/SC – Relatora Min. Cármen Lúcia – protocolada em 23/12/2020, julgamento em 27/04/2021, publicação em 05/05/2021.

ADPF 825/DF – Relator Min. Marco Aurélio Mello, redator do acórdão Min. Nunes Marques – protocolada em 09/04/2021, julgamento em 03/08/2021, publicação em 26/11/2021.

ADI 4970/DF – Relatora Min. Cármen Lúcia – protocolada em 17/06/2013, julgamento em 15/09/2021, publicação em 22/09/2021.

ADI 6672/RR – Relator Min. Alexandre de Moraes – protocolada em 10/02/2021, julgada em 15/09/2021, publicação em 22/09/2021.

ADI 7007 MC – Relator Min. Ricardo Lewandowski – protocolada em 01/10/2021, julgamento em 04/11/2021, publicação em 23/02/2022.

ADPF 749/CE – Relatora Min. Rosa Weber – protocolada em 02/10/2020, julgamento em 14/12/2021, publicação em 10/01/2022.

ADI 5675/MG – Relator Min. Ricardo Lewandowski – protocolada em 22/03/2017, julgamento em 18/12/2021, publicação em 25/01/2022.

ADI 5676/RJ – Relator Min. Ricardo Lewandowski – protocolada em 22/03/2017, julgamento em 18/12/2021, publicação em 25/01/2022.

ADI 6808/DF – Relatora Min. Cármen Lúcia – protocolada em 22/04/2021, julgamento em 28/04/2022, publicação em 14/07/2022.

ADPF 651/DF – Relatora Min. Cármen Lúcia – protocolada em 10/02/2020, julgamento em 28/04/2022, publicação em 29/08/2022.

ADPF 748/DF – Relatora Min. Rosa Weber – protocolada em 01/10/2020, julgamento em 23/05/2022, publicação em 05/08/2022.

ADPF 708 – Relator Min. Roberto Barroso – protocolada em 30/06/2020, julgamento em 04/07/2022, publicação em 28/09/2022.

ADI 6957/PB – Relator Min. Edson Fachin – protocolada em 05/08/2021, julgamento em 17/12/2022, publicação em 06/02/2023.

Quadro esquemático

Identificação do julgado	Relator	Data de protocolo	Julgamento	Argumentação científica	Argumentação climática
RE 586224/SP	Luiz Fux	09/05/2008	05/03/2015	Sim	Não
RE 194704/MG	Carlos Velloso / Edson Fachin	30/08/1995	29/06/2017	Sim	Não
ADI 4269/DF	Edson Fachin	09/07/2009	18/10/2017	Não	Não
ADC 42/DF e outras	Luiz Fux	04/04/2016	28/02/2018	Não	Não
ADI 4717/DF	Cármen Lúcia	08/02/2012	05/04/2018	Não	Não

ADI 4988/TO	Alexandre de Moraes	17/06/2013	19/09/2018	Não	Não
ADI 5016/BA	Alexandre de Moraes	16/07/2013	11/10/2018	Não	Não
ADI 5312/TO	Alexandre de Moraes	23/04/2015	25/10/2018	Não	Não
ADI 4615/CE	Roberto Barroso	07/06/2011	20/09/2019	Não	Não
ADI 861/AP	Rosa Weber	16/04/1993	06/03/2020	Não	Não
RE 654833/AC	Alexandre de Moraes	23/08/2011	20/04/2020	Não	Não
ADI 5475/AP	Cármen Lúcia	16/02/2016	20/04/2020	Não	Não
ADI 6288/CE	Rosa Weber	23/11/2020	03/12/2020	Não	Não
ADI 6650/SC	Cármen Lúcia	23/12/2020	27/04/2021	Não	Não
ADPF 825/DF	Nunes Marques	09/04/2021	03/08/2021	Não	Não
ADI 4970/DF	Cármen Lúcia	17/06/2013	15/09/2021	Não	Não
ADI 6672/RR	Alexandre de Moraes	10/02/2021	15/09/2021	Não	Não
ADI 7007 MC	Ricardo Lewandowski	01/10/2021	04/11/2021	Não	Não
ADPF 749/CE	Rosa Weber	02/10/2020	14/12/2021	Não	Não
ADI 5675/MG	Ricardo Lewandowski	22/03/2017	18/12/2021	Não	Não
ADI 5676/RJ	Ricardo Lewandowski	22/03/2017	18/12/2021	Não	Não
ADI 6808/DF	Cármen Lúcia	22/04/2021	28/04/2022	Não	Não
ADPF 651/DF	Cármen Lúcia	10/02/2020	28/04/2022	Sim	Sim
ADPF 748/DF	Rosa Weber	01/10/2020	23/05/2022	Não	Não
ADPF 708/DF	Roberto Barroso	30/06/2020	04/07/2022	Sim	Sim
ADI 6957/PB	Edson Fachin	05/08/2021	17/12/2022	Não	Não

O último ciclo analisado possui a maior quantidade de processos selecionados, demonstrando grande atividade do Supremo Tribunal Federal na pauta. Foi neste ciclo, especificamente a partir de 2022, que o argumento climático passa a ser utilizado enquanto parte da trilha argumentativa dos ministros e ministras da Corte na resolução das demandas ali apresentadas, inclusive com uso de dados apresentados nos relatórios do IPCC. No entanto, existem alguns julgados que, embora tenham em si a questão climática diretamente abordada, não apenas não fazem uso dos dados científicos disponíveis à época como também acabam tendo soluções adotadas pela Corte em sentido diverso da recomendação da comunidade internacional.

Há duas modalidades de destaques: a primeira, de julgamentos que possuem relação direta com atividades que consensualmente se sabe serem capazes de provocar ampla emissão de gases de efeito estufa por conta própria e ainda assim o Supremo Tribunal Federal opta por suas respectivas manutenções; e outra modalidade, na qual o questionamento climático se faz presente e o Supremo Tribunal Federal se utiliza de argumentos científicos para solucionar a demanda de modo a impedir a consecução da atividade potencialmente danosa ao clima.

Na primeira modalidade, destaca-se o entendimento adotado no bojo do RE 586224 e do conjunto de ações conexas à ADC 42. Todas as ações mencionadas são relatadas pelo Ministro Luiz Fux. No primeiro caso, julgou-se a constitucionalidade de uma lei de um município de São Paulo que impede a queima de palha de cana-de-açúcar. A matéria foi alvo de audiência pública e julgada em regime de repercussão geral. Mesmo se tratando de atividade diretamente relacionada com as mudanças climáticas, não houve manejo de argumentos científicos, com ou sem relação com o assunto, uma vez que a discussão ficou muito pautada no fato de o município possuir ou não competência constitucional para a edição deste tipo de norma.

No caso da ADC 42 e demais ações que a acompanhavam, tratava-se questionamento a respeito da constitucionalidade de diversos dispositivos do Código Florestal de 2012, que mudava bastante diversas disposições protetivas em relação ao ordenamento anterior (Código Florestal de 1965). No entanto, a discussão ficou muito mais focada em rebater o uso do princípio da vedação do retrocesso socioambiental (que inclusive foi uma longa premissa do voto do Ministro relator) do que em outros aspectos que poderiam ser relevantes para o deslinde da controvérsia, como os riscos a serem provocados por eventual aumento da tolerância a conversão de áreas de floresta em áreas de atividades agrossilvopastoris, além de eventuais impactos. No entanto, no julgamento desta ação, diversos documentos e eventos internacionais a respeito do meio ambiente (e até mesmo sobre o clima) são lembrados, como a Declaração

das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, a Conferência Eco-92 no Rio de Janeiro, a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Natural (Rio+20), em 2012, Convenção para Prevenção da Poluição Marinha por Fontes Terrestres (1974), a Convenção para Proteção dos Trabalhadores contra Problemas Ambientais (1977), a Convenção sobre Poluição Transfronteiriça (1979), o Protocolo sobre Áreas Protegidas e Fauna e Flora (1985), a Convenção sobre Avaliação de Impacto Ambiental em Contextos Transfronteiriços (1991), a Convenção da Biodiversidade (1992), o Protocolo de Quioto (1997), entre outros. No entanto, há forte debate, levantado pelo relator, a respeito da possibilidade de o Poder Judiciário substituir ou rever os critérios empregados pelo formador de políticas públicas para tomada de decisão. Na ocasião, o Ministro relator inclusive reforçou que nem sempre a norma mais favorável ao meio ambiente deve sempre prevalecer (*in dubio pro natura*), como foi o caso da tese firmada no julgamento do RE 586224.

Em 2018, cumpre destacar, o grau de consenso a respeito da urgência para a tomada de medidas a respeito da crise climática já atingia um grau maior de consenso na comunidade científica, e o último relatório divulgado pelo IPCC à época (AR5) já trazia consigo um tom de maior preocupação com a falta de atitudes dos países ao redor do mundo nos esforços de mitigação das emissões de gases de efeito estufa. Além disso, à época, o Brasil já havia assinado e ratificado o Acordo de Paris, razão pela qual não seria absurdo que este fosse considerado enquanto parte da trilha argumentativa para a tomada de decisão da Corte. Cumpre destacar que, por sua vez, o Ministro Edson Fachin adotou precedente da Corte Interamericana de Direitos Humanos (caso *Cavas Fernandes versus Honduras*), bem como uma Opinião Consultiva solicitada à Corte pela Colômbia, sobre a obrigação dos Estados na prevenção de danos ambientais dentro ou fora de seus territórios enquanto parte da construção das suas razões de voto. Por sua vez, o Ministro Ricardo Lewandowski cita, um artigo do jornal *O Globo*, daquele dia (22/02/2018), que alerta para o processo de savanização da Amazônia caso o desmatamento atinja mais 20% da sua área em uma de suas falas durante o julgamento, apesar de ter se resumido a aderir aos votos já proclamados, mas sempre adotando a interpretação mais protetiva ao meio ambiente em caso de divergências.

Dentro deste ciclo, por sua vez, há o outro lado. E este outro lado, que se utiliza de argumentação científica para a solução das demandas levadas ao Tribunal e, inclusive, acabam por reproduzir uma resposta política do Tribunal a questões envolvendo a tomada de decisão do próprio governo federal à época, que possuía uma postura explicitamente anti-meio ambiente e negacionista do fenômeno da mudança climática. Isso fica exposto de vez no julgamento das demandas da chamada “Pauta Verde” do Supremo Tribunal Federal, que ocorreu entre março e

maio de 2022 e envolveu ações que tratam diretamente da pauta climática e a coloca como parte da pauta ambiental (como a ADPF 760, que impugna a paralisação do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAm), mas não foram julgadas naquela ocasião, assim como ações como a ADPF 651 (que impugnou a paralisação do Fundo Nacional do Meio Ambiente), onde diversos Membros da Corte mencionam diretamente o relatório AR6 do IPCC enquanto parte da trilha argumentativa para a tomada de decisão nas ações. No mesmo ano, foram julgadas a ADPF 708 (em julho) e a ADO 59 (em novembro), que foram distribuídas em 2020 e tinham desde sua concepção o debate sobre a crise climática acelerada pela degradação ambiental no Brasil enquanto partes do debate.

Desta forma, a pesquisa demonstrou, pela metodologia aplicada, que a pauta climática efetivamente anda em conjunto com a pauta ambiental, mas só passou a ter mais abrangência dentro do Supremo Tribunal Federal a partir de uma comunhão de fatores, que envolveu também o humor político dos governantes de ocasião e o “rompimento da bolha” provocado pelo último relatório do IPCC (AR6), além, é claro, de intensa atuação de entidades do terceiro setor com expertise sobre o tema. E é neste momento que ocorre alguma apreensão do conceito de clima pelo Supremo Tribunal Federal, permitindo que se possa rotular alguns dos julgados selecionados enquanto litígios climáticos – em especial a ADPF 708 e a ADO 59.

4.2. Síntese dos achados

A análise dos 460 julgados inicialmente encontrados com os filtros aplicados possibilitou que fossem pormenorizadas as razões de 39 em específico, motivados pelas razões de pedidos e razões de decidir formuladas. Trata-se, portanto, de pesquisa que precisa ser analisada sob a ótica dos objetivos formulados para o teste de hipótese deste trabalho, representando recorte que pode (e deve) ser alvo de críticas e revisões da comunidade acadêmica e jurídica visando ao seu aprofundamento e contínua melhoria.

No entanto, estes 39 casos analisados no período de 1988 até 2002 revelam que o Supremo Tribunal Federal sempre trouxe consigo uma forte vertente de defesa do meio ambiente, estabelecendo uma linha jurisprudencial protetiva e relativamente estável, que tem como pontos de virada a ADI 3540, que questionou dispositivos no antigo Código Florestal incluídos por Medida Provisória e versavam sobre supressão de vegetação em área de preservação permanente, relatada pelo ministro Celso de Mello; a ADPF 101, que tratava da constitucionalidade da importação de pneus usados, relatada pela ministra Cármen Lúcia; e o RE 586224 (que versava sobre a constitucionalidade de uma lei do município recorrido que

proibia a queima de palha de cana-de-açúcar e o uso do fogo em atividades agrícolas) e o conjunto de ações encabeçado pela ADC 42 (inconstitucionalidade ou não de dispositivos do Código Florestal), todas com relatoria do ministro Luiz Fux, antes dos efetivos precedentes que trazem a questão climática enquanto centro da discussão estabelecidos na ADPF 708 (inconstitucionalidade da paralisação do Fundo Clima), relatada pelo ministro Roberto Barroso e a ADO 59 (inconstitucionalidade da paralisação do Fundo Amazônia), relatada pela ministra Rosa Weber, mas que não foi contemplada no presente estudo em virtude de ter tido seu julgamento finalizado em 2022, mas até o momento não ter sido disponibilizado o acórdão de forma pública.

Por outro lado, houve uma surpresa negativa na pesquisa, haja vista o baixo número de acórdãos que contemplam a questão climática e até mesmo a completa ausência de julgados em alguns dos períodos analisados. Entretanto, há que se ponderar que este aspecto pode ser decorrente dos filtros de pesquisa aplicados.

Para melhor organização desta síntese, opta-se por dividir sua análise em tópicos específicos, correspondendo as seguintes questões: estabilidade decisória em questão ambiental, pontos de tensão decisória (manejo de superação ou *overturning* em matéria ambiental); uso da ciência enquanto mecanismo auxiliar de tomada de decisões; os principais argumentos empregados; e o surgimento efetivo da questão climática nas discussões e decisões do STF. De pronto, já se adianta: a metodologia científica utilizada no presente estudo não confirma a hipótese levantada. Isso significa que, a partir da análise das decisões do STF sobre a matéria, não se detectou o uso de argumentos que pudessem classificar as decisões anteriores a 2022 enquanto matérias de litígio climático.

Para finalizar o tópico, também se coloca, a título de *obiter dicta*, alguns outros fenômenos que foram percebidos durante a pesquisa, que não necessariamente dialogam de forma direta com o tema abordado mas merecem algumas palavras a seus respeitois.

4.2.1. Estabilidade decisória em questão ambiental

O estudo pôde revelar que o Supremo Tribunal Federal apresenta relativa estabilidade decisória a respeito do meio ambiente (e suspeita-se que o mesmo poderá acontecer com o clima, a partir de 2022). Como se nota, desde o primeiro julgado analisado o meio ambiente se coloca como questão de proteção precípua, inclusive se sobrepondo a interesses individuais, em tese, em decorrência de sua característica de direito fundamental. Desde o primeiro julgado analisado é possível extrair falas de ministros ressaltando a necessidade de cuidados com o

patrimônio ecológico nacional, bem como a necessidade de atenção a danos que determinadas medidas impugnadas poderiam provocar ao meio ambiente caso vigorassem ou deixassem de vigorar.

O primeiro precedente histórico, firme e efetivamente encontrado no curso da pesquisa foi o formulado nos autos da ADI 3540, relatada pelo ministro Celso de Mello. Trata-se de julgamento que firmou entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria que vem sendo sistematicamente utilizado até o momento, em especial pela forma como o ministro expôs a importância coletiva, transnacional e intergeracional da proteção do meio ambiente, além de enfrentar a tensão existente entre desenvolvimento nacional e preservação ambiental. É um julgamento que embasa, inclusive, a construção de entendimentos sobre o clima. Por se tratar de precedente qualificado, sua observância é obrigatória. Portanto, a força argumentativa empregada naquele momento serviu, vem servindo e servirá como base procedimental para o Supremo Tribunal Federal em matéria envolvendo o meio ambiente.

De destaques em sentido oposto, é preciso citar o RE 586224 e a ADC 42, ambas de relatoria do ministro Luiz Fux. Estas ações em específico enfrentam teses voltadas para a proteção do meio ambiente de maneira consequencialista e que visa equilibrar uma relação muito desequilibrada pela forma como funciona a sociedade, consistente na tensão entre meio ambiente e desenvolvimento. É preciso observar dois detalhes, porém: a um, que no RE 586224, está presente uma expressa tensão federativa para julgamento (que será abordada melhor no próximo ponto); e, a dois, que o tópico tratado na ADC 42, o Código Florestal de 2012, pode fazer parte de um contexto maior, que envolve uma possível resistência do Supremo Tribunal Federal em intervir em processos regulares de aprovação de reformas que mexem de forma estrutural com aspectos legislativos ou regulamentares no Brasil. Isso foi aparentemente visto nas privatizações, nas reformas da Previdência Social e pode ser um elemento de análise para eventual pesquisa mais profunda sobre o assunto. Com base nos argumentos empregados, é possível denotar, embora seja preciso um estudo maior e mais minucioso, que a questão ambiental também pode estar inclusa nessa circunstância.

Por fim, mesmo estes precedentes passaram a ser adotados de uma forma diferente a partir de 2019, não no sentido de autorizar práticas potencialmente danosas ao meio ambiente (e ao clima), mas sim de uma forma que pondere efetivamente a compatibilidade da medida impugnada perante o Supremo Tribunal Federal. É preciso entender se, de 2019 para frente, esta linha se manterá, aparentemente privilegiando o meio ambiente face a questões individuais ou de desenvolvimento, ou se foi uma circunstância criada e acelerada pelo contexto político do país entre 2019 e 2022.

4.2.2. Pontos de tensão decisória

A pesquisa permitiu a detecção de alguns pontos de tensão decisória na construção histórica do entendimento sobre meio ambiente e clima no STF. Para além do já mencionado dado sobre uma aparente resistência à intervenção em “reformas estruturantes” conduzidas pela União, desde que dentro de uma regularidade formal, há um aparente ponto de tensão na distribuição de competências legislativas entre os Entes do Brasil e a competência para legislar.

Como se depreende dos julgados analisados, a distribuição de competências legislativas entre os Entes pode ser utilizada para barrar determinadas medidas que, em tese, vulneram o meio ambiente ecologicamente equilibrado (como é o caso das ADI 4988 e 6672, ambas relatadas pelo ministro Alexandre de Moraes), assim como pode afastar a competência destes entes para a edição de normas sobre o assunto, ainda que aparentemente mais protetivas (caso das razões de decidir no RE 586224, embora a tese de repercussão geral aprovada pelo STF tenha sido no sentido de permitir tal legislação no limite de seu interesse local e em disposição harmônica com o estabelecido nos demais entes federados).

Para além do argumento desenvolvimentista, o ponto de contato com a repartição de competências legislativas aparenta ser o maior ponto de tensão em matéria ambiental no Supremo Tribunal Federal, o que pode merecer uma pesquisa mais ampla e aprofundada a respeito do tópico. Neste trabalho, foi possível identificar apenas uma tendência à sobreposição de regras de competência sobre argumentação de defesa pura da eficácia do art. 225 da Constituição, que precisa ser confirmada por meio de metodologia própria.

4.2.3. Uso da ciência enquanto mecanismo auxiliar de tomada de decisões

Se hoje o uso de argumentos científicos para embasar as razões de decidir é algo mais comum, a pesquisa permite afirmar com alguma certeza que nem sempre foi assim. Na verdade, a análise das decisões selecionadas revelou que o ponto de virada neste aspecto foi o julgamento da ADPF 101, de relatoria da ministra Cármen Lúcia. Foi esta, inclusive, a primeira vez na qual ocorreu uma audiência pública no STF para tratar de um assunto judicializado naquela instância.

Desde então, outras demandas ambientais trouxeram argumentação científica enquanto razão de decidir, mas tal tendência ficou mais destacada a partir de 2022, quando precedentes

a respeito do combate à pandemia, por exemplo, dão base à decisão dos ministros e ministras em litígios envolvendo meio ambiente e clima.

Os relatórios do IPCC, porém, somente começaram a ser manejados a partir do julgamento da ADPF 760 (cujo julgamento ainda não foi finalizado, como mencionado anteriormente) e da ADPF 651, mas apenas no voto do ministro Luís Roberto Barroso. Desta forma, é razoável concluir que o uso de conhecimento científico sobre clima encontra seu ponto de entrada na Suprema Corte a partir de 2022, muito embora tenha resvalado nisso em julgamentos anteriores (destaca-se aqui a própria ADPF 101, visto que o assunto era a importação de pneus usados).

4.2.4. Principais argumentos empregados

A análise revelou que o princípio da vedação do retrocesso socioambiental é o argumento mais empregado nas razões de decidir de demandas ambientais, e naturalmente entra nas demandas envolvendo clima de forma direta julgadas pelo STF. Esse argumento ganhou tamanha força dentro da Corte que a premissa do voto do ministro Luiz Fux na ADC 42 consiste em uma teorização de um manejo diferente deste princípio, de modo a não ser algo capaz de impugnar qualquer mudança legislativa envolvendo o tema.

Naturalmente, o próprio art. 225, *caput*, da Constituição aparece muito, e é inclusive parte integrante da construção da aplicação do princípio da vedação do retrocesso. Junto a ele, os argumentos federativos também são alvo de intensa discussão e embasamento das razões de decidir dentro do Supremo Tribunal Federal na matéria, principalmente quando o ato impugnado se coloca em contrariedade com leis federais que regem o assunto. Por fim, a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6938/1981) também é muito utilizada para o julgamento das demandas analisadas.

Por fim, os princípios da prevenção e da precaução são largamente utilizados, mesmo quando há debate a respeito de competências federativas, muito embora não tenham prevalecido quando do debate sobre o Código Florestal e a queima de palha de cana de açúcar.

4.2.5. Surgimento efetivo da questão climática

A divisão das análises de julgados do STF em ciclos do IPCC demonstra cabalmente que havia certo estado de impermeabilidade da Corte a respeito do assunto tratado nos relatórios. É fato que a questão climática começou a ganhar mais firmeza fora dos meios

científicos e acadêmicos apenas recentemente, mas definitivamente é de se chamar a atenção a falta de menção a estes documentos em matérias como o julgamento do Código Florestal (ADC 42) e da queima de palha de cana-de-açúcar (RE 586224), ambos realizados quando já havia razoável grau de consenso e facilidade de informação a respeito da matéria envolvendo clima.

Dos julgados analisados, nota-se que a questão climática surge de forma efetiva no voto do ministro Luís Roberto Barroso na ADPF 651, mas uma análise contextual se faz necessária para comentar este ponto.

Esta ADPF compreende um conjunto de ações de controle concentrado que foram pautadas entre abril e maio de 2022, na chamada “pauta verde” do Supremo Tribunal Federal. Na esteira do “Ato Pela Terra”, manifestação ocorrida em Brasília que reuniu dezenas de personalidades e artistas a entidades com forte atuação socioambiental (inclusive o Observatório do Clima), em março de 2022, foi entregue a diversos ministros do Supremo Tribunal Federal uma série de documentos ressaltando a importância do julgamento célere de várias das matérias pautadas, entre elas a ADPF 760, a ADPF 708 e a ADO 59.

A ADPF 760 foi a primeira a ser pautada nesse conjunto de julgamentos (que não incluiu a ADPF 708, votada em julho de 2022), e o voto da ministra Cármen Lúcia efetivamente enfrenta a questão da crise climática, visto que a paralisação do PPCDAm (Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal), levada a cabo pelo governo Bolsonaro, contribuiu para a aceleração do desmatamento do bioma e aumento das emissões de gases de efeito estufa no país. Trata-se de voto cuja leitura levou 3 sessões, enfrentando de forma ampla a argumentação levada aos autos e declarando o estado de coisas inconstitucional na proteção ambiental no Brasil. Foi nesse julgamento, inclusive, que o termo “cupinização institucional” se popularizou, visto que a ministra aduziu especificamente que estaria havendo um desmonte do aparato de proteção ambiental no Brasil de fora para dentro, por atividade dos agentes governamentais.

O voto do ministro Barroso na ADPF 651 parece ter sido direcionado à ADPF 760, como alguns trechos deixam expresso (quando diz que a questão climática é enfrentada no voto da ministra relatora, por exemplo). No entanto, como o julgamento da ADPF 760 foi interrompido por pedido de vista do ministro André Mendonça (e ainda não retornou à pauta até o momento de fechamento deste trabalho), é possível acreditar que parte do voto do ministro na ADPF 651 faz parte de um contexto maior.

Finda a contextualização, o primeiro entendimento com argumentos que correspondem ao efetivo enfrentamento da questão climática para formatação das razões de decidir sobre uma demanda são realmente detectados no julgamento da ADPF 708, relatada pelo ministro Luís

Roberto Barroso, também mencionados no voto do ministro Edson Fachin. É deste momento em diante, inclusive, que se reforça o caráter vinculante do Acordo de Paris e a possibilidade de eventuais falhas em políticas públicas direcionadas ao meio ambiente e ao clima poderem vir a ser alvo de julgamento dentro do Supremo Tribunal Federal.

No entanto, considerando a característica dos julgamentos realizados sobre a matéria ambiental, os dados científicos disponíveis à época de cada um deles e o fato de que é sabido, ao menos desde 2018 que a maior parte das emissões de gases de efeito estufa do país são decorrentes de desmatamento, causa estranhamento essa argumentação não ter sido manejada anteriormente.

No mais, o ponto mais drástico de falta de manejo para com a questão climática pode ser vista no julgamento do RE 586224, que trata da constitucionalidade de lei que proibia a queima da palha da cana de açúcar em município de São Paulo. Apesar do tempo de maturação da demanda (7 anos, já que o recurso foi protocolado em 2008), a argumentação científica com os dados disponíveis à época poderia ter sido melhor manejada pela Suprema Corte no tratamento da questão.

4.2.6. Alguns outros fenômenos percebidos

A presente pesquisa tornou possível a percepção de alguns fenômenos já explorados por parte da Academia, como o fato de que os votos dos magistrados acabaram tendo um aumento em suas extensões após a implementação da TV Justiça, que transmite os julgamentos ao vivo desde o início da primeira década dos anos 2000. Este aumento da extensão do voto nem sempre dialoga com a complexidade do caso em discussão.

Entretanto, o Plenário Virtual, que passou a poder julgar o mérito de quaisquer matérias do Supremo Tribunal Federal a partir da Emenda Regimental 53/2020, acabou por trazer duas consequências: a um, uma maior velocidade para julgamento das matérias levadas ao conhecimento da Corte, muito embora seja preciso observar como e se esse fenômeno será confirmado na mudança de cenário político do país a partir de 2023; e, a dois, votos menos extensos por parte dos Ministros.

Por fim, outro fenômeno percebido resta sobre o alcance jurisdicional da arguição de descumprimento de preceito fundamental. Ao menos nos termos da presente pesquisa, notou-se que o Supremo Tribunal Federal acaba avançando mais em formas de resolução de problemas trazidos pela via da ADPF do que o faz quando o que está em debate é uma ADI. Esta percepção também demanda estudos mais profundos para ser efetivamente comprovada.

Conclusão

O presente trabalho teve como fim a análise da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre o art. 225 da Constituição, visando a identificar, com base nesses critérios, quando houve a apreensão de conteúdo científico sobre o clima enquanto motivos de decisão pelos ministros e ministras em ações envolvendo meio ambiente e clima. De igual forma, testou a hipótese a respeito da possibilidade de a Suprema Corte já ter tratado litígios sob sua jurisdição enquanto “litígios climáticos”, embora não fosse possível atribuir tal rótulo a eles com as informações disponíveis à época dos julgamentos.

Para além da pergunta de pesquisa e da hipótese metodologicamente desenhada, é preciso responder a pergunta que dá título ao presente trabalho: afinal, a política climática atravessou ou não a praça? E a resposta é que sim, em 2022 a política climática efetivamente atravessou a praça, saiu do âmbito das decisões efetivamente políticas e ingressou no rol de medidas capazes de serem discutidas pelo Poder Judiciário, puxada principalmente pelo resultado de demandas como a ADPF 708.

E como o Supremo Tribunal Federal brasileiro se apropriou do conceito de clima, dos argumentos científicos a respeito da crise climática e da política climática brasileira para resolver casos envolvendo, de forma direta ou indireta, conceitos relacionados ao clima? A resposta para a pergunta de pesquisa do trabalho, a partir dos dados coletados e analisados, parece estar em localizada no fato de que essa apropriação ocorreu de acordo com o ganho de prioridade da pauta na sociedade como um todo, dependendo, também, de um contexto político específico para tal. Este “como” também passa por anos de formação de precedentes que “autorizaram” o Supremo Tribunal Federal a se deixar influenciar por dados científicos produzidos fora da Corte e se valer destes para, diante de uma ação ou omissão lesivas, enfrentar o tema levado ao seu conhecimento.

No entanto, a elaboração desta pesquisa me faz questionar seriamente se a política climática atravessou a rua e efetivamente se instalou no Supremo Tribunal Federal, a exemplo do que aconteceu com o meio ambiente, ou se apenas passou para tomar um café (o famoso café da administração pública federal) e se despediu logo em seguida. O que a anedota elaborada quer dizer é: é preciso esperar mais e analisar efetivamente se o súbito despertar para o clima do Supremo Tribunal Federal é perene ou é tão somente uma tendência em virtude de, como mencionado no voto condutor da ADPF 708, estar-se diante de um governo cujo discurso revela a omissão e a aversão ao tema em si.

Outra conclusão que foi possível denotar é o fato de que a pauta climática só conseguiu adentrar o Supremo Tribunal Federal em decorrência da extensa construção realizada naquela Corte a respeito do meio ambiente em si. Inclusive, mencionando apenas de passagem, acredito que chegará o dia em que o Brasil se verá lidando com litígios climáticos de forma apartada das disposições do meio ambiente em si, com argumentos independentes do art. 225 da Constituição. No entanto, até esse dia chegar, me parece contraproducente acelerar uma separação. A pesquisa revela que o meio ambiente se conecta a questões como saúde e poluição, que são portas de entrada para a questão climática. A tutela jurídica do clima, ao menos no Brasil, começa a reboque do art. 225 diante do pacto intergeracional promovido pelo dispositivo e dialoga com assuntos como desmatamento e (naturalmente) queima de insumos e emissão de gases poluentes na atmosfera, que acabam terminando, também, no artigo 225 da Constituição. Reforço esse argumento com a própria ciência: a plataforma SEEG indica que quase metade das emissões de GEE no país advém de mudanças no uso da terra. Desta forma, as questões estarão umbilicalmente associadas por mais algum tempo.

A tutela do clima é um assunto extremamente sensível, por se tratar de questão com alta repercussão econômica e social. O clima se relaciona à saúde, alimentação, qualidade de vida, crescimento econômico, democracia, florestas, biodiversidade, rios... apenas para citar exemplos. Logo, a crise climática não é algo que possa ser resolvida a partir de decisões simples e diretas, como a dificuldade global para chegar a um consenso dentro do próprio Acordo de Paris demonstra. A tutela do clima é complexa, sobretudo, porque a consecução da política sobre o assunto expõe as contradições inerentes à necessidade de tomada de decisão, e qualquer fato mais grave em escala global pode fazer com que essas decisões sejam adiadas indefinidamente, já que as piores consequências serão percebidas apenas no futuro.

Este, inclusive, é outro ponto que precisa ser discutido a respeito do litígio climático e da judicialização de políticas sobre o clima: qual o limite da atuação do Poder Judiciário a respeito deste tema? Demandas sobre este tópico trazem grau especial de complexidade, visto que se está buscando a tutela sobre o futuro, a partir de uma argumentação a respeito de algo que ainda vai acontecer, mas que pode ser evitado se determinadas decisões forem tomadas. Em tempos nos quais se debate o ativismo judicial e a democracia, é importante refletir sobre a omissão dos tomadores de decisão eleitos, mas também é preciso refletir melhor sobre a limitação dos tribunais para agir sobre o tema. Ao menos no Supremo Tribunal Federal, se percebe uma maior abertura para debate sobre o tópico em relação a omissões e insuficiências na própria política climática. Quando a questão versar sobre interesses privados, estes precedentes serão fortes o bastante para incidir sobre os casos concretos em debate?

A presente pesquisa trouxe como resultado a refutação da hipótese formulada, uma vez que, a julgar pelos critérios pelos quais se definem litígios climáticos, a questão climática efetivamente não foi tratada pelo Supremo Tribunal Federal até 2022, nem mesmo lateralmente. Foram, pouquíssimas as ocasiões nas quais os acordos internacionais a respeito do clima foram citados, e mesmo o ordenamento jurídico brasileiro é pouco explorado nos assuntos. Muito disso pode se dever ao fato de que a ciência climática precisa efetivamente melhorar seu discurso e democratizar a forma de acesso à informação (os relatórios do IPCC, por exemplo, são praticamente cifrados). Mas isso também pode ser fruto do fato de, ao menos em tese, os governos anteriores a 2019 não manifestarem um discurso que nega a crise climática e práticas que demonstram desatenção completa com o meio ambiente.

Desta forma, encerra-se este trabalho com algumas certezas, mas também com a dúvida honesta sobre a perenidade da pauta climática dentro do Supremo Tribunal Federal. Será preciso aguardar e ver se ela retornará para seu foro natural ou se, empolgada com o café servido por lá, irá montar residência no local e passar a embasar completamente as discussões e decisões a serem tomadas em matérias correlatas.

ANEXO – RESUMO DOS JULGADOS ANALISADOS

ADI 487 MC / DF – Relator: Octavio Galotti – protocolada em 24/04/1991, Julgamento em 09.5.1991. Publicação em 11/04/1997.

Julgamento de medida cautelar de ADI, manejada pela Confederação Nacional da Indústria, contra decreto do Poder Executivo Federal que proibia o corte de madeira na mata atlântica, bem como a exploração do bioma por prazo indeterminado. Alegam vício de inconstitucionalidade formal do ato normativo, por se tratar de matéria reservada a lei; e vício material, por violar o direito à propriedade de entes privados. Foi levado aos autos parecer de Miguel Reale, sustentando a concessão da medida cautelar, com base em danos de ordem econômica e social que poderiam ser provocados pelo decreto.

Razão de decidir: suspensão do art. 1º do decreto (que estipulava a proibição de corte e exploração da mata atlântica) por se tratar de matéria a ser regulada por lei em sentido formal, não decreto. Viu risco de dano irreversível com a vigência do decreto.

O min. Marco Aurelio abriu divergência, estipulando que não há risco de dano irreversível com a vigência do decreto e tampouco inconstitucionalidade

O min. Carlos Velloso não conheceu da ação. Aduziu que o decreto estabelece rigor maior do que o do Código Florestal vigente à época, mas que se trata de problema de ilegalidade e não de inconstitucionalidade:

“A ação direta de inconstitucionalidade é reservada para os atos normativos que violam a Constituição; decreto que vai além da lei não é inconstitucional e sim ilegal. As questões que disso decorrem deverão ser resolvidas no âmbito das ações próprias. Se o decreto viola direito individual, aqueles que tiverem violado o seu direito individual deverão procurar a tutela jurisdicional através das medidas judiciais próprias. Não é o caso, pois, de ação direta de inconstitucionalidade”¹⁶⁰.

A preliminar não foi conhecida pela maioria dos ministros no momento.

O Min. Sepúlveda Pertence acompanhou a divergência e indeferiu a liminar. Em seu voto, aduziu a supremacia da proteção do patrimônio ecológico nacional sobre os interesses privados, ao menos no momento de análise da liminar. No entanto, em todo o seu voto, destaca a complexidade da matéria a ser enfrentada pelo Supremo, aduzindo, inclusive, que:

“O que vejo é que, depois de afirmar no art. 225 que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é bem de uso comum do povo, no § 4º, o art. 225 estabelece duas normas: a primeira, que a Floresta Amazônica, a Mata Atlântica e os demais setores territoriais,

¹⁶⁰ Brasil, 1991: p. 10.

ali mencionados, são patrimônios nacionais. A dificuldade da identificação do alcance dessa declaração de que a Mata Atlântica constitui patrimônio nacional, a meu ver, com todas as vênias, não permite, malgrado a autoridade do professor Reale, que se diga apenas que a Constituição o disse em sentido retórico ou figurado. Isso tem de ter um sentido jurídico. E, a meu ver, pelo menos não é de descartar, à primeira vista, o que nesse debate já se aventou: que ‘patrimônio nacional’ está aqui no sentido de objeto de uma proteção excepcionalíssima da ordem jurídica”¹⁶¹.

O Min. Paulo Brossard também indeferiu a liminar, aduzindo, inicialmente, que “o território nacional foi coberto, em grande parte, por florestas, e hoje em grande parte está devastado”¹⁶². Em sua manifestação aduz o estado de degradação ambiental enfrentado pelos ecossistemas espalhados pelo Brasil, mais até do que razões puramente de direito, para sustentar a desnecessidade de concessão da cautelar pleiteada.

O Min. Célio Borja acompanhou o relator, prendendo-se a uma concepção civilista da palavra “patrimônio”. Em seu voto, justifica que vota pela concessão da liminar em razão do desrespeito à forma exigida para o estabelecimento das restrições do ato normativo impugnado, o que afrontaria o princípio da legalidade.

O Min. Néri da Silveira acompanhou a divergência para negar a liminar, assim como o Min. Moreira Alves e o Min. Sidney Sanches, sem tecerem maiores comentários sobre a demanda em si.

ADI 1516 MC / UF – Relator Min. Sydney Sanches – protocolada em 14/10/1996, julgamento em 06/03/1997, publicação em 13/08/1999.

Julgamento de medida cautelar na ADI 1516, de autoria da Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia, que impugna a Medida Provisória 1511/1996 e suas reedições, que alteram artigo do Código Florestal então vigente para dispor sobre a proibição do incremento da conversão de áreas florestais em áreas agrícolas na região Norte e na parte Norte da região Centro-Oeste.

A autora alega vícios formais na medida, visto que altera disposto de lei complementar via MP, o que seria vedado pela Constituição; e também não possui os requisitos de relevância e urgência. Também aduz inconstitucionalidade material, por violação do direito de propriedade sem indenização prévia.

No julgamento, o ministro relator basicamente transcreve as peças de cada participante dos polos processuais antes de adentrar no mérito. Aduz que a avaliação subjetiva da urgência

¹⁶¹ Idem, p. 17.

¹⁶² Idem, p. 20.

da MP compete ao Presidente da República e ao Congresso Nacional, afastando a primeira argumentação da inicial. Indica, também, que o Código Florestal pode sim ser alterado por medida provisória, ao menos na parte concernente à Amazônia, em virtude de interpretação do art. 225, § 4 da Constituição¹⁶³. E, a partir do mesmo dispositivo, indica que a preservação do meio ambiente se põe adiante de interesses privados, sendo este o interesse da medida provisória impugnada diante do estado de coisas já existente à época, que chamava a atenção para o alto nível de desflorestamento naquela região.

Cumpram-se destacar que havia nos autos manifestação dos Ministros das Relações Exteriores, da Ciência e Tecnologia, do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, que, para defender a MP, mencionam inclusive a necessidade de “implementação dos objetivos acordados na Conferência do Rio em 1992, especialmente no que se refere aos capítulos 11 (combate ao desflorestamento) e 15 (conservação da diversidade biológica) da Agenda 21”¹⁶⁴.

Com base nesses argumentos, o ministro relator indefere o pedido liminar, chamando atenção, inclusive, para o perigo de demora reverso, visto que “perigo maior estaria no deferimento da cautelar, pois poderia tornar irreparáveis os danos que a Medida Provisória visou a evitar”¹⁶⁵.

O ministro Marco Aurélio votou pela concessão da liminar, mas em razão de vício formal: indica que as sucessivas reedições de MP configuram prática inconstitucional. Este argumento acaba levantando debate no Plenário, mas no fim, o ministro Marco Aurélio acaba vencido, com a maioria do colegiado votando pelo indeferimento da concessão da cautelar pleiteada, acolhendo os argumentos do ministro relator.

ADI 1952 MC/DF – Relator Min. Moreira Alves – protocolada em 03/02/1999, julgamento em 12/08/1999, publicação em 12/05/2000.

ADI proposta pela Confederação Nacional de Agricultura, na qual se argui a inconstitucionalidade dos §§ 1º a 3º do art. 16 do Código Florestal de 1965 (vigente à época), na forma da redação dada pela Lei 1.803/1989, bem como do art. 44 e seus §§ 1º, 2º, 5º e 6º também do Código, na redação dada pela MP 1736-32/1999 e do art. 99 da Lei 8171/1991.

¹⁶³ “A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais”.

¹⁶⁴ Brasil, 1997: p. 28.

¹⁶⁵ Idem, p. 29.

Os dispositivos impugnados no art. 16 do Código tratam de reserva legal, percentual de área de cada propriedade onde não é permitido o corte raso e deve ser averbada na inscrição de matrícula de imóvel. Os dispositivos no art. 44 tratam da impossibilidade de prática de corte raso na região Norte e na parte norte da região Centro-Oeste. Por fim, O art. 99 da Lei 8171/1991 estabelece a necessidade de recomposição de reserva legal por parte de proprietários rurais. Segundo a autora, apresentam inconstitucionalidades em pontos como o direito de propriedade, a função social da propriedade, o direito adquirido, o devido processo legal, a livre iniciativa e função social da propriedade rural. Também aduzem que há transferência de responsabilidade de proteção do meio ambiente para o particular.

A Presidência da República, instada a se manifestar, defende a medida, aduzindo que a reserva legal não requer desapropriação, mas simplesmente forma de utilização racional da área que assegure a vocação natural da floresta. Indica que ações ou omissões contrárias ao Código Florestal não dão margem a direito adquirido, visto que são uso nocivo da propriedade, lastreando que a preservação é indispensável diante do esgotamento crescente dos recursos do planeta. Também afirma que as medidas buscam dar cumprimento aos mandamentos constitucionais, visto que a função social da propriedade inclui a sua destinação ambiental.

No voto do julgamento da cautelar, o ministro relator conheceu da ação apenas na parte em que impugna os §§ 1º a 3º do art. 16 do Código Florestal. No mérito principal, indeferiu o pedido de cautelar, ao argumentar que não havia fundamentação jurídica suficiente para justificar a cautelar, diante do fato que a reserva legal se coaduna com a função social da propriedade, decorre da interpretação dos meios constitucionais a respeito da proteção da ecologia e não impede desenvolvimento econômico ou viola direito adquirido. De igual forma, não há perigo na demora por se tratar de regras em vigor há cerca de 10 anos (à época) e também porque “a suspensão de sua eficácia até a decisão final desta ADIN permitirá a prática de atos contrários a esse instrumento – reserva legal – de preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, e atos de difícil reparação, se a presente ação direta de inconstitucionalidade vier a ser, afinal, julgada improcedente”¹⁶⁶. O voto foi acolhido à unanimidade pelo STF, sendo indeferido o pedido de cautelar formulado.

ADI 2083 MC/DF – Relator Min. Moreira Alves – protocolada em 08/10/1999, julgamento em 03/08/2000, publicação em 09/02/2001.

¹⁶⁶ Brasil, 1999: p. 14.

Trata-se de ação manejada pelo Partido dos Trabalhadores e pelo Partido Verde, impugnando a MP 1874-15/1999, que trata da celebração de termo de compromisso para construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais efetiva ou potencialmente poluidoras, além de convalidar os atos praticados com base na MP 1874-14/1999. Aduzem que a matéria viola diversos dispositivos da Constituição, entre eles o art. 225, § 1º, I, II, III, IV, V, VIII e § 3º, visto que flexibiliza a punição de atividades lesivas ao meio ambiente. O relator informa ajuizamento de ADIN com conteúdo similar pela Ordem dos Advogados do Brasil (ADI 2088), e determinou o apensamento destas.

O relator conheceu parcialmente da ação, em virtude de perda de eficácia do § 2º do art. 1º da MP impugnada. No mérito, acolhe parte da argumentação do Poder Executivo, ao aduzir que haveria razoabilidade na medida impugnada, já que “não se pode, da noite para o dia, se interditar fábricas, um número de empreendimentos e atividades geradoras de impostos, empregos, que a norma tachou, de uma hora para a outra, de ilegais”¹⁶⁷. Neste sentido, defere parcialmente o pedido liminar, suspendendo “*ex nunc*” o ato normativo impugnado até o julgamento da ação. Na prática, suspendeu sua eficácia “fora dos limites da norma de transição e, portanto, no tocante à sua aplicação aos empreendimentos e atividades que não existiam anteriormente à entrada em vigor da Lei 9.605/98”¹⁶⁸.

O min. Marco Aurélio divergiu parcialmente do relator, pois entendeu que com base no art. 225 da Constituição, a medida correta seria a suspensão completa dos atos impugnados. Isso porque, conforme aduziu o ministro, a medida provisória acabaria por esvaziar a norma desse artigo, já que viabilizaria a instalação de indústrias e atividades capazes de deteriorar o meio ambiente, a partir da previsão de acordo com as autoridades que viabilizasse estas atividades.

Os demais ministros, no entanto, acompanharam o voto do relator.

ADI 1086/SC – Relator Min. Ilmar Galvão – protocolada em 23/06/1994, julgamento em 10/08/2001, publicação em 10/08/2001.

Ação direta protocolada pelo Procurador-Geral da República em face do § 3º do art. 182 da Constituição do Estado de Santa Catarina, que dispensava da exigência de instalação de obra potencialmente causadora de degradação significativa do meio ambiente estudos prévios de impacto ambiental em áreas florestadas ou objeto de reflorestamento para fins empresariais.

¹⁶⁷ Brasil, 2000: p. 23.

¹⁶⁸ Idem, p. 24.

Conforme o voto do relator, o trecho impugnado da Constituição Estadual viola o previsto na Constituição Federal, que traz a determinação de realização de estudo de impacto ambiental para a instalação de qualquer atividade que possa provocar degradação ao meio ambiente. Além disso, indica que apenas lei federal poderia trazer tal disposição, por força do art. 24, VI da Constituição Federal.

O voto pela procedência da ação direta foi acompanhado à unanimidade pelo Plenário do STF, ocasião na qual os ministros Sepúlveda Pertence e Marco Aurélio Mello mencionaram a impossibilidade de flexibilização de normas sobre estudo de impacto ambiental por normas estaduais e o fato de o dispositivo impugnado conflitar com a manutenção da qualidade ambiental.

ADI 2473/SC – Relator Min. Néri da Silveira – protocolada em 21/06/2001, julgamento em 13/09/2001, publicação em 07/11/2001.

ADI protocolada pelo Partido dos Trabalhadores, Partido Comunista do Brasil e Partido Socialista Brasileiro em face da medida provisória 2152-2/2001, que institui, entre outros pontos, medidas para garantia de segurança energética do país diante da crise da energia elétrica. Diversos artigos da Constituição Federal são manejados para alegar violação do seu texto pelo ato impugnado, e o art. 225, inciso IV é indicado no sentido em que há disposição sobre agilização de estudos de impacto ambiental e processos de licenciamento de novas usinas de energia (art. 8º, § 2º I, II e III, e § 3º da MP).

Neste ponto, a liminar foi indeferida. O Ministro relator entendeu que “os prazos especiais necessários ao regime de emergência levam a se terem como justificadas as disposições que os admitem, excepcionalmente, e diante da resolução da GCE”¹⁶⁹. Este ponto sequer foi alvo de debates mais aprofundados pelos ministros na ocasião.

ADI 1505-2/ES – Relator Min. Eros Grau – protocolada em 16/09/1996, julgamento em 24/11/2004, publicação em 04/03/2004.

ADI protocolada pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), em face do art. 187 da Constituição do Estado do Espírito Santo. Aduz violação ao art. 225, § 1º da Constituição Federal, visto que a análise de relatório de impacto ambiental em projetos de grande porte seria encaminhada à comissão da Assembleia Legislativa após análise pelo órgão específico. Essa

¹⁶⁹ Brasil, 2001: p. 25.

fase deveria ser custeada pelo interessado, sendo vedada a participação de quaisquer pessoas que tenham atuado na elaboração do relatório.

No seu voto, o ministro relator faz análise sobre o instituto do estudo de impacto ambiental, ressaltando a doutrina de Paulo de Bessa Antunes para tanto. Indica que se trata de processo no qual diversos atores são intervenientes, entre eles equipe técnica disciplinar e a administração pública. Este argumento é combinado ao fato de que as atribuições de comissões parlamentares previstas na Constituição Federal não vislumbram competência para análise desse tipo de documento, que seria de competência do Poder Executivo em específica exteriorização do Poder de Polícia, conforme o ministro. Neste sentido o relator vota pela declaração de inconstitucionalidade do trecho da Constituição Estadual que estabelece tal competência à Assembleia. O voto foi acompanhado à unanimidade pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal.

ADI 3540 MC/DF – Relator Min. Celso de Mello – protocolada em 23/04/2015, julgamento em 01/09/2005, publicação em 03/02/2006.

Ação direta ajuizada pela Procuradoria-Geral da República, na qual se questiona a constitucionalidade do art. 4º, *caput* e §§ 1º a 7º do Código Florestal (Lei 4771/1996), de acordo com a redação dada pela Medida Provisória 2166-67/2001. Os dispositivos impugnados versavam sobre supressão de vegetação em área de preservação permanente, que só poderia ser autorizada quando houvesse caso de utilidade pública ou de interesse social motivados e caracterizados em procedimento especial e mediante a inexistência de alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto. O julgamento serviria para referendar a cautelar concedida pelo presidente do STF, suspendendo a eficácia da medida provisória na parte em que alterava o Código Florestal, visto que, pela letra da norma, o CONAMA poderia autorizar supressão de vegetação em área de preservação permanente para fins de empreendimento de mineração, o que causaria dano irreversível ao meio ambiente. Cumpre destacar que este julgamento contou com a participação de diversos *amici curiae*, como a Confederação Nacional da Indústria, o Instituto Brasileiro de Mineração e procuradorias de diversos estados da Federação.

Em seu voto, o relator elabora raciocínio com base em doutrina, reconhecendo o direito ao meio ambiente ecologicamente como um direito de terceira geração, com a incumbência especial ao Estado e à toda coletividade de

“defende-lo e preservá-lo em benefício das presentes e futuras gerações, evitando-se, desse modo, que irrompam, no seio da comunhão social, os graves conflitos intergeracionais marcados pelo desrespeito ao dever de solidariedade na proteção da integridade desse bem essencial de uso comum de todos quantos compõem o grupo social”¹⁷⁰.

Neste sentido, o relator menciona que a proteção ao meio ambiente tem sido objeto de regulações normativas e decisões jurídicas, que, “ultrapassando a província meramente doméstica do direito nacional de cada Estado soberano, projetam-se no plano das declarações internacionais, que refletem, em sua expressão concreta, o compromisso das Nações com o indeclinável respeito a esse direito fundamental que assiste a toda a Humanidade”¹⁷¹. Para o ministro, este direito se associa ao “gozo de condições de vida adequada, em ambiente que lhe permita desenvolver todas as suas oportunidades em clima de dignidade e de bem-estar”¹⁷², sendo que daí emerge a ideia de que “o meio ambiente constitui patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido pelos organismos sociais e pelas instituições estatais, qualificando-se como encargo irrenunciável que impõe – sempre em benefício das presentes e das futuras gerações”¹⁷³. O direito à integridade do meio ambiente é classificado como prerrogativa jurídica de titularidade coletiva, atinente aos próprios direitos humanos, constituindo uma realidade que não pode se mostrar alheia ao que é normatizado no plano internacional¹⁷⁴.

Com base nessa argumentação, o relator entende que a suspensão cautelar da lei não deve subsistir, haja vista o fato de que as informações levadas aos autos pelo Presidente da República e pelos *amici curiae* revelam que a vigência do dispositivo durante 4 anos não resultou em efeito lesivo e predatório ao patrimônio ambiental. O relator menciona que só é reservada a lei a alteração e supressão do regime jurídico atinente aos espaços territoriais especialmente protegidos, e que diante da observância das restrições, limitações e exigências reconhecidas em lei de forma abstrata, torna-se lícito ao Poder Público que autorize licenças e atividades de execuções de obras e serviços a serem realizados em tais espaços territoriais. Junto a estes argumentos, observa que a impugnação à norma só se deu 4 anos após a sua vigência, o que prejudica um dos requisitos da medida cautelar, quer seja, o perigo na demora.

Por fim na conclusão do voto, menciona o seguinte:

¹⁷⁰ Brasil, 2005: p. 16.

¹⁷¹ Idem, p. 19.

¹⁷² Idem.

¹⁷³ Idem, p. 20.

¹⁷⁴ Idem, p. 21.

“Atento à circunstância de que existe um permanente estado de tensão entre o imperativo de desenvolvimento nacional (CF, art. 3º, II), de um lado e a necessidade de preservação da integridade do meio ambiente (CF art. 225), de outro, torna-se essencial reconhecer que a superação desse antagonismo, que opõe valores constitucionais relevantes, dependerá da ponderação concreta, em cada caso ocorrente, dos interesses e direitos postos em situação de conflito, em ordem a harmonizá-los e a impedir que se aniquilem reciprocamente, tendo-se como vetor interpretativo, para efeito da obtenção de um mais justo e perfeito equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia, o princípio do desenvolvimento sustentável, tal como formulado nas conferências internacionais (a “Declaração do Rio de Janeiro sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992”, p. ex.) e reconhecido em valiosos estudos doutrinários que lhe destacam o caráter eminentemente constitucional (Celso Antônio Pacheco Fiorillo, “Curso de Direito Ambiental Brasileiro, p. 27/30, item n. 2, 6ª ed., 2005, Saraiava; Luís Paulo Sirvinskas, “Manual de Direito Ambiental – Parte Geral”, p. 170/172, item n. 4.3, 2ª ed., 2005, RT; Nicolao Dino de Castro e Costa Neto, “Proteção Jurídica do Meio Ambiente”, p. 57/64, item n. 6, 2003, Del Rey, v.g.).

Isso significa, portanto, Senhor Presidente, que a superação dos antagonismos existentes entre princípios e valores constitucionais há de resultar da utilização de critérios que permitam, ao Poder Público (e, portanto, aos magistrados e Tribunais), ponderar e avaliar, “*hic et nunc*”, em função de determinado contexto e sob uma perspectiva axiológica concreta, qual deva ser o direito a preponderar no caso, considerada a situação de conflito ocorrente, desde que, no entanto – tal como adverte o magistério da doutrina análise de delicadíssima questão pertinente ao tema da colisão de direitos (Daniel Sarmento, “A Ponderação de Interesses na Constituição Federal” p. 193/203, “Conclusão”, itens ns. 1 e 2, 2000, Lumen Juris; Luís Roberto Barroso, “Temas de Direito Constitucional” p. 363/366, 2001, Renovar; José Carlos Vieira de Andrade, “Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976”, p. 220/224, item n. 2, 1987, Almedina; J. J. Gomes Canotilho, “Direito Constitucional”, p. 661, item n. 3, 5ª ed., 1991, Almedina; Edilsom Pereira de Farias, “Colisão de Direitos”, p. 94/101, item n. 8.3, 1996, Fabris Editor; Wilson Antônio Steinmetz, “Colisão de Direitos Fundamentais e Princípio da Proporcionalidade”, p. 139/172, 2001, Livraria do Advogado Editora; Suzana de Toledo Barros, “O Princípio da Proporcionalidade e o Controle de Constitucionalidade das Leis Restritivas de Direitos Fundamentais”, p. 216, “Conclusão”, 2ª ed., 2000, Brasília Jurídica, v.g.) –, a utilização do método da ponderação de bens e interesses não importe em esvaziamento do conteúdo essencial dos direitos fundamentais, dentre os quais avulta, por sua significativa importância, o direito à preservação do meio ambiente.

Essa asserção torna certo, portanto, que a incolumidade do meio ambiente não pode ser comprometida por interesses empresariais nem ficar dependente de motivações de índole meramente econômica, ainda mais se se tiver presente – tal como adverte Paulo de Bessa Antunes (“Direito Ambiental”, p. 63, item n. 2.1, 7ª ed., 2004, Lumen Juris) – que a atividade econômica, considerada a disciplina constitucional que a rege, está subordinada, dentre outros princípios gerais, àquele que privilegia a “defesa do meio ambiente” (CF, art. 170, VI), que traduz conceito amplo e abrangente das noções de meio ambiente natural, de meio ambiente cultural, de meio ambiente artificial (espaço urbano) e de meio ambiente laboral, consoante ressalta o magistério doutrinário¹⁷⁵.

O voto do ministro relator foi debatido inicialmente pelo presidente, ministro Nelson Jobim onde antes de aderir às teses ali formuladas, indicou ter proferido a decisão liminar com dúvidas, mas pensando em acelerar o julgamento do feito, visto que o seu indeferimento poderia

¹⁷⁵ Idem, pp. 38-41.

protelar a decisão. O ministro Carlos Britto, por sua vez, indica ser preciso dar interpretação conforme à Constituição aos dispositivos impugnados, a partir de uma preocupação sobre a erradicação total de vegetação tendo por base o texto legal alvo de discussão sobre sua constitucionalidade, antes de votar pelo referendo à medida cautelar. Por esse caminho, os ministros debatem a possibilidade de desertificação e/ou supressão absoluta de áreas de preservação que venham a ser alvo de intervenção com base nos dispositivos da MP, o que enseja em discussão a respeito da característica vedatória do art. 225, § 1º, III, *in fine* da Constituição quanto a esta possibilidade, visto que o dispositivo veda qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção, bem como sobre o alcance da norma sob discussão pelo Plenário naquele momento. O ministro Marco Aurélio Mello também referenda a cautelar, mencionando o perigo que os dispositivos provocam para a manutenção da integralidade do meio ambiente ecologicamente equilibrado, principalmente pelo fato de se estar debatendo a possibilidade de instituição de mecanismos de supressão ambiental por MP.

Assim, a liminar termina não referendada por maioria de votos, nos termos do voto do relator.

STA 171 AgR/PR – Relatora Min. Ellen Gracie – protocolada em 15/10/2007, julgamento em 12/12/2007, publicação em 29/02/2008.

Agravo Regimental na Suspensão de Tutela Antecipada em processo tratando da importação de pneumáticos usados. É a primeira parte de uma discussão que viria a ser resolvida pelo Supremo Tribunal Federal no mérito algum tempo depois. A relatora se baseou, em suma, na possibilidade de dano grave à ordem pública e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado a partir da importação deste tipo de insumo. A suspensão de tutela foi proferida em face de decisão do Tribunal Regional da 4ª Região que autorizou o pleito de importação dos insumos usados.

A autora do pedido de reconsideração suspensão é uma Organização da Sociedade civil de Interesse público, que aduz em suas razões recursais a necessidade de importação de pneumáticos usados para assegurar matéria-prima em processo de industrialização de pneus reformados.

Apesar de se tratar de uma via muito estreita para a discussão de mérito, a ministra relatora expõe alguns argumentos que permitem algum juízo de valor sobre a matéria em si, trazendo dados sobre o descarte de pneus no país (chamado de expressivo passivo ambiental pela ministra Ellen), associado ao fato de que, segundo exposto, “apenas no ano de 2005 a

importação de pneus usados representou uma transferência desnecessária para o território brasileiro de mais de 3 milhões (ou aproximadamente 15 toneladas) de pneumáticos inservíveis provenientes, em sua quase totalidade, da Comunidade Européia”¹⁷⁶, sendo que este passivo ingressava no país sem que exista uma tecnologia ou método de destinação final ambientalmente seguro, eficaz e econômico. Daí o raciocínio de que “a importação de carcaças de pneumáticos usados, além de representar o incremento desnecessário aos pneumáticos já disponíveis em território brasileiro, interfere gravemente nos programas desenvolvidos pelo Poder público para a redução e controle desses resíduos sólidos”¹⁷⁷.

Na continuidade de seu voto e na construção das razões de decidir, a ministra aduz jurisprudência do STF (decisão sobre a liminar na ADI 3450) e baseia sua decisão de manutenção da suspensão de liminar também no fato de diversas ações de inconstitucionalidade que tratam da prática estarem em tramitação no Supremo Tribunal Federal. Houve debate a respeito da destinação final da matéria importada, e o Min. Marco Aurélio votou em sentido contrário à decisão da relatora, aduzindo voto dado em outra matéria, similar, na qual pondera as consequências econômicas negativas de tal medida judicial. Além disso, formula críticas ao instituto processual em discussão.

O voto da relatora foi declarado vencedor por maioria, vencidos os ministros Ricardo Lewandowski, Eros Grau e Marco Aurélio.

Foi concedido tratamento judicial equivalente nos autos da STA 118 AgR/RJ, que tratava de matéria similar e foi julgada na mesma ocasião.

ADI 3378/DF – Relator Min. Carlos Ayres Britto – protocolada em 16/12/2004, julgamento em 09/04/2008, publicação em 20/06/2008.

Ação direta protocolada pela Confederação Nacional da Indústria, aduzindo a inconstitucionalidade do art. 36 e seus §§ 1º, 2º e 3º da Lei 9985/2000 (que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências). Os dispositivos impugnados tratam de apoio à implantação e manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral pelo empreendedor de situações de significativo impacto ambiental que tenham licenciamento. Este impacto deve ter fundamento no EIA/RIMA e deve ser considerado pelo órgão ambiental competente. O valor mínimo previsto na lei é de 0,5% do valor total do empreendimento potencialmente danoso. A Procuradoria-Geral da República oficiou pela improcedência do pedido, a partir da observância do princípio do poluidor-pagador (art. 225, §

¹⁷⁶ Brasil, 2007: p. 11.

¹⁷⁷ Idem, p. 12.

3º, CF). Houve intervenção no feito a partir de pedido de ingresso enquanto *amicus curiae* pelo Instituto Brasileiro de Petróleo e Gás-IBP.

Na parte inicial do voto, o ministro relator aduz a importância do meio ambiente dentro da Constituição Federal, que foi erigido enquanto bem de uso comum do povo e essencial à qualidade de vida sadia. Junto a isso, houve a imposição do dever ao Poder Público e à coletividade de defesa e preservação do meio ambiente para as futuras e presentes gerações, além de ter eleito a própria defesa deste um dos princípios da ordem econômica do país. Segundo o ministro, é a partir dessa opção política da Constituição que o legislador aprovou a Lei 9985/2000, sendo que o seu art. 36, nas palavras do ministro, cria uma forma de compartilhamento das despesas com as medidas oficiais de específica prevenção ante empreendimentos de significativo impacto ambiental, cujo compartilhamento ou compensação é arbitrado pelo órgão ambiental licenciador e não deve ser inferior a meio por cento dos custos totais da implantação do empreendimento¹⁷⁸. Deste raciocínio, o relator indica que a lei materializa e dá densidade ao princípio do poluidor-pagador, que impõe ao empreendedor de responder tanto pelos impactos ambientais efetivos quanto pelas medidas de prevenção de impactos que possam decorrer da implementação de seu negócio. Além disso, houve a fixação de valor mínimo da compensação ambiental pela lei impugnada, 0,5%, visto que não seria possível ao legislador antever o grau do impacto ambiental a ser provocado pela implantação do empreendimento em estudo. Daí, o relator fecha o seu voto com base em três fundamentos:

“Primeiro, porque a compensação ambiental se revela como instrumento adequado ao fim visado pela Carta Magna: a defesa e a preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações, respectivamente. Segundo porque não há outro meio eficaz para atingir essa finalidade constitucional senão impondo ao empreendedor o dever de arcar, ao menos em parte, com os custos de prevenção, controle e reparação dos impactos negativos ao meio ambiente. Terceiro, porque o encargo financeiro imposto (a compensação ambiental é amplamente compensado pelos benefícios que sempre resultam de um meio ambiente ecologicamente garantido em sua higidez”¹⁷⁹.

Com estas razões, o ministro relator vota pela improcedência do pedido formulado na ação direta.

O ministro Marco Aurélio pediu vista e devolveu o processo votando pela procedência do pedido formulado na ADI, formulando raciocínio no sentido de que eventual indenização por danos provocados pela instalação do empreendimento deve ser calculada tendo por base a extensão dos danos verificados. Portanto, considerou o valor estabelecido na lei como

¹⁷⁸ Brasil, 2008: pp. 7-8.

¹⁷⁹ Idem, p. 11.

excessivo. Após, adveio voto do min. Menezes Direito, por meio do qual acolheu parcialmente o pedido de inconstitucionalidade e propôs a interpretação conforme à Constituição de trecho da lei, suprimindo o percentual mínimo a ser aplicado para o fim ali estabelecido e o vinculando ao grau de impacto ambiental provocado pelo empreendimento. A proposta foi acolhida pelo relator, e terminou sendo a vencedora por maioria de votos, vencidos os ministros Marco Aurélio Mello e Joaquim Barbosa, que propôs tese fixando o percentual da lei em 0,5%.

ADPF 101/DF – Relatora Min. Carmen Lúcia – protocolada em 22/09/2006, julgamento em 24/06/2009, publicação em 04/06/2012.

Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental ajuizada pela presidência da República. Trata-se de pedido formulado a fim de evitar e reparar lesão a preceito fundamental resultante de ato do Poder Público, representado por decisões judiciais que violam o mandamento constitucional previsto no art. 225 da Constituição. Essas decisões tratam de autorização para importação de bens de consumo usados, em especial pneus, em contrariedade a Portarias do Departamento de Operações de Comércio Exterior – Decex e da Secretaria de Comércio Exterior – Secex, além de Resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama.

Esta ação contou com a participação de diversas entidades na condição de *amicus curiae*, que forneceram informações técnicas para o deslinde da demanda. Este fato, inclusive, é reconhecido pela ministra relatora no início do julgamento. Esta ação foi a primeira na qual o Supremo Tribunal Federal realizou audiência pública (nos termos do § 1º do art. 6º da Lei nº 9882/1999), ocorrida em 27.6.2008. Na ocasião, foram ouvidas diversas representações de vários setores da sociedade, incluindo empresas interessadas, governo e associações do terceiro setor, além de estudiosos do assunto, que se manifestaram tanto contra quanto favoravelmente ao assunto da ADPF.

Para o início do julgamento, a relatora contextualiza o histórico da legislação sobre a matéria. Indica que data de 1980 o primeiro ato sobre o assunto, dos Estados Unidos (*Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act – CERCLA ou Superfund*), que tinha como fim o combate aos danos a resíduos perigosos descartados ou abandonados. Em 1981, o Brasil sancionou a Lei 6938, que trata da Política Nacional de Meio Ambiente e se institui o princípio do poluidor-pagador. Menciona diversas outras legislações internas e externas para chegar ao meio ambiente na Constituição de 1988. A partir desta contextualização, menciona os atos normativos que impedem a importação de pneus recauchutados e usados, à exceção dos casos amparados por acordos multilaterais dos quais o

Brasil é signatário. Com isso, a questão posta sob análise é “se teria havido descumprimento dos preceitos fundamentais, constitucionalmente estabelecidos, pelas decisões judiciais nacionais, que vêm permitindo a importação de pneus usados de Países que não compõem o Mercosul”¹⁸⁰. Antes de passar às razões específicas de decidir, a ministra também expõe resultado de Painel requerido pela União Europeia frente à Organização Mundial do Comércio, diante da controvérsia sobre a proibição de pneus usados do bloco imposta pelo Brasil, sobre o qual tece o seguinte comentário:

“Se uma parte do Poder Judiciário brasileiro libera empresas para importá-los, a despeito da vigência das normas postas, é porque os objetivos apresentados pelo Brasil, perante o órgão internacional do comércio, não teriam o fundamento constitucional que as justificariam e fundamentariam. Fosse o contrário, sendo uma única e mesma Constituição a do Brasil e tendo eficácia plena e efetividade jurídica incontestável a matéria, não haveria as frestas judiciais permissivas do que nelas se veda”¹⁸¹.

Em seu voto, a ministra relatora descreve o processo de manufatura do pneu, bem como os procedimentos de reciclagem. Demonstra dados científicos a respeito dos efeitos destes processos, sobretudo relacionados à poluição, sobre a saúde e sobre o meio ambiente como um todo, em especial no processo de combustão desses resíduos, como no trecho a seguir:

“O pneu pode ser utilizado como combustível alternativo, em substituição ao carvão, nas fábricas de cimento, e, ainda, suas cinzas são agregadas ao produto final, o cimento. Excelente fonte de calor porque, em sua fabricação, são utilizados muitos óleos, não deixa de se ter, então, inegável economia. Entretanto, como antes realçado, a atual fabricação de pneus utiliza metais pesados em sua composição, considerados tóxicos pelo Anexo I da Convenção da Basiléia. Sob altas temperaturas, esses materiais dão origem às dioxinas e furanos, considerados substâncias cancerígenas”¹⁸².

A ministra então descreve o meio ambiente enquanto um preceito fundamental, visto que o art. 225 da Constituição acolheu o princípio da responsabilidade e da solidariedade intergeracional, mas que o Supremo Tribunal Federal já assegurava sua proteção desde antes da CF 1988, mencionado jurisprudência da Corte até ali (em especial a ADI 3450). E então, menciona que

Portanto, a existência do meio ambiente ecologicamente equilibrado significa não apenas a sua preservação para a geração atual, mas, também, para as gerações futuras. E se hoje a palavra de ordem é desenvolvimento sustentável, esse conceito compreende o crescimento econômico com garantia paralela e superiormente respeitada da saúde da

¹⁸⁰ Brasil, 2009: p. 53.

¹⁸¹ Idem, p. 51.

¹⁸² Idem, p. 79.

população, cujos direitos devem ser observados tendo-se em vista não apenas as necessidades atuais, mas também as que se podem prever e que se devem prevenir para as futuras¹⁸³.

O próximo ponto é a relação entre o meio ambiente e o princípio da precaução, por meio do qual, havendo ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e viáveis para prevenir a degradação ambiental (de acordo com o Princípio 15 da Declaração do Rio de Janeiro da ECO/92, conforme mencionado pela ministra em seu voto). Conforme demonstra, a precaução avança para além do princípio da prevenção, já que não requer a certeza científica para que se tome medidas preventivas de danos ao meio ambiente. Por isso:

Daí porque não se faz necessário comprovar risco atual, iminente e comprovado de danos que podem sobrevir pelo desempenho de uma atividade para que se imponha a adoção de medidas de precaução ambiental. Há de se considerar e precaver contra riscos futuros, possíveis, que podem decorrer de desempenhos humanos. Pelo princípio da prevenção, previnem-se contra danos possíveis de serem previstos. Pelo princípio da precaução, previnem-se contra riscos de danos que não se tem certeza que não vão ocorrer¹⁸⁴.

Considerando, também, a proteção ao meio ambiente enquanto um dos fundamentos do desenvolvimento da ordem econômica do Brasil (art. 170, VI da Constituição), a ministra aduz que as medidas atacadas pelas decisões judiciais que autorizaram a importação de pneus usados atendem, ao princípio da precaução, acolhido pela Constituição e também atende aos preceitos da ordem econômica.

No caso do direito à saúde, a ministra indica que por não ser este um bem patrimonial, “sua tutela faz-se na forma inibitória, preventiva, impedindo-se a prática de atos de importação de pneus usados – proibição, aliás, adotada pelos Países ricos que deles querem se livrar -, quando demonstrado que estes não são plenamente aproveitados pela indústria”¹⁸⁵, também suportada em dados científicos a respeito dos riscos gerados pelo descarte destes produtos.

Conflitando o princípio da legalidade com as decisões judiciais proferidas, a ministra também rebate os argumentos utilizados para a permissão da importação dos insumos (a exemplo da má qualidade das rodovias brasileiras, responsáveis pela alta deterioração dos pneus a serem remoldados). Indica que “as decisões judiciais que autorizaram as importações de pneus usados é que afrontam o art. 170 da Constituição brasileira, pois o material refugado agride o

¹⁸³ Idem, p. 96.

¹⁸⁴ Idem, pp. 98-99.

¹⁸⁵ Idem, p. 108.

meio ambiente, causa impacto ambiental, contrariando o disposto no inciso VI do art. 170, bem como aos arts. 196 e 225, especialmente”¹⁸⁶, até porque a transferência de matéria inutilizável afronta a Convenção de Basiléia, conforme indica a relatora.

Com base nestas argumentações, a ministra conhece da ADPF para declarar inconstitucionais as interpretações, incluídas as judicialmente acolhidas, que, afastando a aplicação daquelas normas, permitiram ou permitem a importação de pneus usados de qualquer espécie (com efeitos *ex tunc*, retroativos), com exceção daqueles provenientes dos Estados integrantes do Mercosul (por força de normas às quais aderiu o Brasil), além de declarar constitucionalmente válidos os atos normativos que proíbem a importação desses insumos. Além disso, a ministra votou por excluir da incidência dos efeitos *ex tunc* da decisão as demandas que já tinham transitado em julgado à época e que não estivessem sendo alvo de ação rescisória, salvo as decisões com conteúdo cuja parte dispositiva autorize a importação de forma ilimitada para o futuro.

O min. Marco Aurélio Mello abriu divergência, ao não conhecer da ADPF para o fim proposto. O min. Eros Grau pediu vista e retornou com voto acompanhando a conclusão da relatora, mas com fundamentação diversa para declarar a inconstitucionalidade das interpretações judiciais questionadas, formulando crítica à técnica de ponderação entre princípios de direito. O min. Joaquim Barbosa também acompanhou a relatora, levando voto escrito ao Plenário que faz eco às razões aduzidas pela min. Carmen Lúcia para resolver a demanda, mesmo caminho traçado pelo min. Gilmar Mendes.

ADI 4218 AgR/DF – Relator Min. Luiz Fux – protocolada em 10/03/2009, julgamento em 13/12/2012, publicação em 19/02/2013.

Trata-se de agravo regimental contra decisão que não conheceu de ação direta de inconstitucionalidade formulada pela Procuradoria-Geral da República em face de decreto que estabelece parâmetros e critérios para o licenciamento ambiental de empreendimentos potencialmente nocivos ao patrimônio espeleológico do Brasil (Decreto 6640/2008). Participaram da ação, na condição de *amici curiae*, o Instituto Brasileiro de Mineração – Ibram, a Associação Brasileira dos Investidores em Autoreprodução de Energia Elétrica – ABIAPE (opinando pela constitucionalidade formal do decreto), o Instituto Socioambiental – ISA, a Sociedade Brasileira de Espeleologia – SBE (opinando pela declaração de inconstitucionalidade do decreto) e a Confederação Nacional da Indústria – CNI (opinando pela

¹⁸⁶ Idem, p. 122.

inadequação da via eleita para a discussão em tela e pela constitucionalidade do decreto). O Ministério Público Federal proferiu parecer pelo conhecimento e procedência da ação.

O ministro relator, em suas razões de decidir, votou pela manutenção da decisão que não conheceu da ação direta. Na parte formal, indica que não se trata de instrumento adequado para impugnar tal espécie normativa. No mérito, indica que o decreto não trata em sua essência de áreas de interesse espeleológico, mas sim sobre licenciamento e compensação ambiental, o que estaria suportado pela legislação brasileira. O relator também afasta o argumento de transbordo da função regulamentar do Poder Executivo, indicando que seria assunto afastado do controle de constitucionalidade. E também afasta a argumentação de vulneração ao art. 225, § 1º, III da Constituição ao indicar que “apenas seria aplicável o art. 225, § 1º, III, da Constituição, exigindo-se Lei para a medida, caso o intuito fosse alterar ou suprimir os limites de uma Unidade de Conservação específica existente, o que, por óbvio, não é a hipótese”¹⁸⁷. Com base nesses argumentos, votou pelo desprovimento do agravo, no que foi acompanhado à unanimidade pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal.

ADI 3074 AgR/DF – Relator Min. Teori Zavascki – protocolada em 03/12/2003, julgamento em 28/05/2014, publicação em 13/06/2014.

Trata-se de agravo regimental contra decisão que não conheceu de ação direta de inconstitucionalidade formulada pela Associação Cemitérios do Brasil – ACEMBRA, em face da Resolução 355/2003 do CONAMA, que dispõe sobre o licenciamento ambiental de cemitérios. O relator manteve a decisão do então ministro relator Ayres Britto, aduzindo que a jurisprudência do STF é firme no sentido de não cabimento de ADI para questionamento de atos secundários que não tenham confronto direto com a Constituição Federal (aduzindo o julgamento da ADI 2714/DF, relatada pelo ministro Maurício Corrêa, entre outros).

Também indica que a resolução impugnada “foi editada em consonância como os limites legais de sua competência normativa derivada, a qual busca dar cumprimento à Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/1981), com vistas a prevenir, mitigar e reprimir danos e riscos ambientais que derivem das atividades de exploração de cemitérios no país”¹⁸⁸.

Seu voto foi acolhido de forma unânime pelo Plenário.

RE 586224/SP – Relator Min. Luiz Fux – protocolada em 09/05/2008, julgamento em 05/03/2015, publicação em 08/05/2015.

¹⁸⁷ Brasil, 2012: p. 23.

¹⁸⁸ Brasil, 2014: p. 19.

Recurso extraordinário julgado em regime de repercussão geral, movido pelo Estado de São Paulo e outros em face do Município de Paulínia. A questão principal versa sobre a constitucionalidade de uma lei do município recorrido que proibia a queima de palha de cana-de-açúcar e o uso do fogo em atividades agrícolas. O Tribunal de Justiça de São Paulo julgou improcedente ação direta contra a lei, com a seguinte ementa:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL QUE PROÍBE A QUEIMA DE PALHA DE CANA-DE-AÇÚCAR E O USO DO FOGO EM ATIVIDADES AGRÍCOLAS. COMPETÊNCIA MUNICIPAL RECONHECIDA APÓS A ÊNFASE CONFERIDA AO MUNICÍPIO PELA CONSTITUIÇÃO DE 1988. INTERESSE LOCAL DO MUNICIPIO QUE NAO DIFERE DO PECULIAR INTERESSE CONSAGRADO NA ORDEM JURIDICA. AÇÃO IMPROCEDENTE. QUEIMA DE PALHA DE CANA-DE-AÇÚCAR. MÉTODO RUDIMENTAR E PRIMITIVO, QUE PODE SER VANTAJOSAMENTE SUBSTITUDDO PELA MECANIZAÇÃO. EVOLUÇÃO JURISPRUDENCIAL DO ORGÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE JUSTICA. PRECEDENTES QUE EVIDENCIAM ESSA EVOLUÇÃO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE IMPROCEDENTE. QUEIMA DE PALHA DE CANA-DE-AÇÚCAR. AVANÇO DECORRENTE DE NOVA POSTURA DO ÓRGÃO ESPECIAL DO TJSP QUE LEVOU O SETOR A ADMITIR REDUÇÃO DO PRAZO PREVISTO PARA ELIMINAÇÃO DAS QUEIMADAS. CONSTATAÇÃO DE QUE MÉTODOS ARCAICOS ANTIAMBIENTAIS CONSTITUIRÃO BARREIRAS AO INGRESSO DO ETANOL NO PRIMEIRO MUNDO. MUDANÇA DE RUMO INSPIRADA POR REAÇÃO DO ESTADO-JUIZ E POR OPÇÃO PRAGMÁTICA. DE QUALQUER FORMA, A BENEFÍCIO DO MEIO AMBIENTE.

Os usineiros lúcidos e conscientes não desconhecem de que o método rudimentar, primitivo e nefasto da queima da palha de cana-de-açúcar é fator dissuasivo da aceitação o do etanol no Primeiro mundo. As barreiras ambientais poderão conseguir aquilo que a educação ecológica e uma Constituição pioneira no trato do meio ambiente ainda não obteve em termos de efetiva tutela a natureza na pátria brasileira.

Não basta produzir etanol, combustível verde e obtido a partir de fontes renováveis, se ele chegar ao mercado do mundo civilizado eticamente contaminado pela fuligem das queimadas ou obscurecido pela acusação de que o setor sucroalcooleiro dos países emergentes ainda se utiliza de mão-de-obra análoga de patamares inferiores aos das conquistas laborais do século XX”¹⁸⁹.

No recurso, alegam as recorrentes que a decisão afronta o art. 24, VI; o art. 30, I e II; e o art. 23, VI e VIII, todos da Constituição Federal de 1988. Em síntese, aduzem que a proibição alvo da lei impugnada traria impactos econômicos e sociais ao local. Já o Sindicato da Indústria da Fabricação do Alcool do Estado de São Paulo – SIFAESP e o Sindicato da Indústria de Açúcar no Estado de São Paulo – SIAESP alegam que há violação aos arts. 24, VI e 30, I e II da Constituição, já que não há competência municipal para a edição deste tipo de lei. De igual modo, aduzem o precedente firmado no julgamento da ADI 2142-7, relatada pelo Min. Moreira

¹⁸⁹ Brasil, 2015: pp. 4-5.

Alves, onde se firmou a tese de que não cabe aos Municípios legislar sobre meio ambiente. Em contrarrazões, os recorridos aduzem que não há inconstitucionalidade na medida, especialmente porque há proibição de uso de fogo em florestas e demais formas de vegetação (art. 27 do Código Florestal) e que a Lei Estadual de regência (11.241/2002) “prevê a redução gradual da queima da cana-de-açúcar, dispondo sobre a extinção do método apenas para o ano de 2.031, o que não atende às necessidades locais do Município de Paulínia”¹⁹⁰. Ademais, há prejuízos sociais e de saúde à população provocados pela prática.

A matéria foi sujeita a audiência pública, onde foram ouvidas representações do Poder Público e de especialistas. Foi este o destacado em relatório pelo ministro relator:

1. O Ministério do Meio Ambiente ressaltou que a Lei nº 12.651/12 (novo Código Florestal) proíbe o uso do fogo na agricultura, mas excepciona em locais ou regiões cujas peculiaridades justifiquem o emprego do fogo em práticas agropastoris ou florestais, mediante prévia aprovação do órgão estadual ambiental competente. Neste sentido, importa observar que 62,4% da produção de cana do país estão no Estado de São Paulo e que em suas últimas safras há a substituição do fogo pela colheita mecanizada, sendo certo que a partir de 2006, quando o uso do fogo começou a diminuir consideravelmente. Em Paulínia, especificamente, 26% da cana era colhida sem o uso do fogo em 2006, enquanto que em 2011 esse número subiu para 70%. Relatou ainda que 80.000 trabalhadores tiveram sua força de trabalho substituída na colheita da cana. Em contrapartida, o custo de produção diminuiu 25% com a colheita mecanizada. Portanto, sugere o controle ambiental adequado pelos órgãos de fiscalização competentes, quando o uso do fogo se fizer necessário.
2. Já a EMBRAPA chama atenção que, embora os danos ao meio ambiente com a queimada ou a utilização de máquinas sejam equivalentes, a produção de cana é 25% maior sem a queimada. Desta forma, se resolvido o problema da compactação do solo, é desejável a eliminação do método da queima.
3. No concernente à questão prática do cultivo, a COAGRO informa que ofereceu curso de qualificação para os seus cooperados operarem as máquinas, mas a qualificação desses trabalhadores é muito baixa, dificultando o aproveitamento na própria atividade. Por isso, é necessário certo período de tempo para sua alfabetização, antes de qualificados para serem reinseridos na atividade. Sob o ponto de vista do cultivo em si, é preciso atentar para o fato de que é muito difícil manobrar as máquinas nos minifúndios, e que sua utilização exige uma série de padronizações impossíveis de cumprir em curto prazo. Então a eliminação da queima precisa ser gradativa.
4. A ORPLANA sustenta que o agricultor não terá condições de manter a sua propriedade com a colheita mecanizada. E com isto, os agricultores têm arrendado as suas terras e saído da atividade, porque as máquinas não funcionam em pequenas propriedades. Assim, há um processo de “reforma agrária ao contrário”, pois ou os pequenos produtores se agrupam, ou estão fora do setor.
5. A UNIDA alerta que 61% da área de cultivo de cana em Pernambuco e Alagoas – os maiores produtores do Nordeste – não comporta a colheita mecanizada por conta de sua topografia. Aponta ainda que a proibição da queima extinguirá duzentos e dezoito mil postos de trabalho e vinte e dois mil pequenos proprietários, sendo grande parte dos produtores inseridos no regime de economia familiar. Por fim, afirma que 32% dos trabalhadores são analfabetos, o que exigiria tempo para sua qualificação, além de

¹⁹⁰ Idem, p. 7.

inexistir outra opção de cultura para substituir a cana, haja vista a irregularidade de precipitação e a topografia acidentada típicos da região. Sendo assim, o corte da cana crua deve ser gradual e apenas em áreas onde é possível a colheita mecanizada, restando inalteradas as demais áreas.

6. A Esalq/USP afirma que 20% dos trabalhadores agrícolas do Brasil estão na atividade da cana. Porém, com a baixa escolaridade e a irreversível mecanização, restringe-se muito a sua reinserção no mercado de trabalho formal. Portanto, a mecanização deve ser gradativa.

7. A ASCANA expôs que há o desenvolvimento de uma tecnologia que diminua o processo erosivo da terra, mas não imediatamente. Também informou sobre o impacto da queima da cana na saúde do trabalhador, concluindo que a concentração de agentes químicos nesta operação está abaixo dos limites de tolerância exigidos pela legislação pertinente.

8. O Ministério do Trabalho alerta para o risco de doenças cardíacas e ergonômicas devido ao tipo de atividade exercida pelo trabalhador.

9. O INPE demonstra muitos dados sobre mapeamento via satélite das áreas de cana. É possível verificar a gradual mecanização do cultivo da cana, ressaltando que Paulínia detém pouca área dedicada ao cultivo da cana, sendo que 80% não apresentam queima.

10. Os Instituto de Estudos Avançados da USP - IEA e Instituto Tecnológico Vale – ITV demonstraram que não havendo queima, o apodrecimento da cana gera gás metano, que é muito mais prejudicial ao meio ambiente, pois gera o efeito estufa.

11. A ASSOMOGI assevera que a poluição é causada pelo ser humano pelo simples fato dele existir, independente de sua atividade. Portanto, com a proibição da queima, surgiriam ervas daninhas, haveria uso de pesticidas e fungicidas, que também causam poluição.

12. A SINDAÇÚCAR lembra que a exposição ao calor do trabalhador agrícola não se restringe ao cultivo da cana e esclarece que 90% das áreas de cultivo de cana no Estado de Pernambuco têm o declive com mais de 12%, inviabilizando o uso das máquinas. Com eventual proibição, extinguir-se-ia a produção local.

13. SIFAÇÚCAR e SIFAEG apontam que apenas quatro fábricas no país produzem as colheitadeiras de cana e nenhuma está apta a atua com declive acima dos 12%, além de não haver capacidade de fornecimento imediato para satisfazer toda demanda.

14. Para o Ministério Público Federal, as consequências do cultivo da cana estão sendo suportadas pela sociedade, não pelos empreendedores. A atividade precisa incorporar seus custos ambientais e sociais¹⁹¹.

O MPF opinou pela anulação do acórdão prolatado na origem, com novo julgamento pelo Tribunal de Justiça de São Paulo adstrito aos limites da compatibilidade da norma impugnada com a Constituição Estadual. Caso não conhecida essa preliminar, que fossem providos os recursos.

No julgamento do recurso, o ministro relator inicia destacando que:

“(i) já existe relevante diminuição – progressiva e planejada – da utilização da queima como método despalhador de cana-de-açúcar; (ii) a maior parte das áreas nas quais ocorrem o cultivo são acidentadas, impossibilitando o manejo de máquinas; (iii) grande parcela do cultivo de cana se dá em minifúndios; (iv) em geral, os trabalhadores têm

¹⁹¹ Idem, pp. 12-15.

baixa escolaridade; (v) e a poluição, independentemente da opção escolhida, sempre existirá”¹⁹².

Aliado a esses fatores, que são apontados pelo ministro relator como uma espécie de síntese das opiniões dos órgãos especializados que participaram da audiência pública, o relator indica que existia planejamento em curso para que a queima da palha de cana-de-açúcar fosse interrompida definitivamente em 2031. Também as consequências negativas da imediata intervenção do Estado na questão, para então mencionar que:

“Mesmo que seja mais benéfico, para não dizer inevitável, optar pela mecanização da colheita da cana, por conta da saúde do trabalhador e da população que vive nas proximidades da área de cultura, pelo aumento significativo da produtividade e consequente lucro, não se pode deixar de lado o meio pelo qual se considere mais razoável de obtenção deste objetivo: proibição imediata ou eliminação gradual.

Por óbvio, afigura-se muito mais harmônico com a disciplina constitucional, a eliminação planejada e gradual da queima da cana.

Por último, adentrando no plano ambiental, resta a necessidade de se refletir quanto à poluição. Se de uma parte a queima traz prejuízos, de outro, a utilização de máquinas também geram impacto negativo ao meio ambiente. Conforme esclarecido na audiência pública e mencionado no relatório, a decomposição da cana gera gás metano, o que contribui para o efeito estufa, além do surgimento de ervas daninhas e o consequente uso de pesticidas e fungicidas.

Portanto, em que pese a inevitável mecanização total no cultivo da cana, é preciso reduzir ao máximo o seu aspecto negativo. Assim, diante dos valores sopesados, editou-se uma lei estadual que cuida da forma que entende ser devida a execução da necessidade de sua respectiva população. Tal diploma reflete, sem dúvida alguma, uma forma de compatibilização desejável pela sociedade, que, acrescida ao poder concedido diretamente pela Constituição, consolida de sobremaneira seu posicionamento no plano jurídico estadual como um standard a ser observado e respeitado pelas demais unidades da federação adstritas ao Estado de São Paulo”¹⁹³.

A partir deste raciocínio, aduzindo também o conceito de interesse local e a necessidade de resguardo das competências de cada ente federativo, e ponderando o choque de princípios por ele detectado na análise da controvérsia, o ministro vota pelo conhecimento e provimento do recurso extraordinário acolhido como *leading case* do tema de repercussão geral em análise, para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 1.952, de 20 de dezembro de 1995, do Município de Paulínia.

O ministro Roberto Barroso acompanha o relator, embora faça a ressalva de que, em seu entender:

¹⁹² Idem, pp. 19-20.

¹⁹³ Idem, pp. 30-31.

“existe competência político-administrativa do município em matéria de proteção do meio ambiente e de combate à poluição, por disposição expressa do artigo 23, VI, da Constituição, portanto, há, a meu ver, competência político-administrativa nessa matéria. E, igualmente, entendo que há competência legislativa, portanto, não apenas político-administrativa, mas também legislativa, em matéria ambiental, seja por dizer respeito a peculiar interesse do município, seja o exercício de uma competência suplementar, na esteira da legislação estadual. Portanto, eu reconheço, em tese, legitimidade ao município para dispor sobre essas questões”¹⁹⁴.

Seu voto ressalta a sobreposição de competências que solução diversa poderia provocar, indicando que a solução dada pelo relator escolhe pela prevalência da competência estadual, já que “o âmbito de interesse é mais alargado do que apenas o peculiar interesse do município, mas porque a solução estadual atende a outros valores - interesse dos trabalhadores e das empresas -, e a solução preconizada, em âmbito estadual, já produziu o resultado de eliminar em 80% as queimadas indesejáveis”¹⁹⁵.

O ministro Teori Zavascki, por sua vez, manifesta que não concorda com a tese de existência de inconstitucionalidade material na lei, visto que:

“Não há uma vedação constitucional à edição de uma medida legislativa que venha proibir a queima da palha de cana-de-açúcar. Não me parece que o argumento de que a proibição vai prejudicar empresas ou que vai reduzir a utilização de emprego seja um argumento que possa ser avaliado adequadamente no âmbito do controle concentrado, já que produz, em seu conteúdo, um juízo de política legislativa no Município de Paulínia, em São Paulo”¹⁹⁶.

Porém, acolhe o voto do relator no sentido em que entende haver a existência de inconstitucionalidade formal na matéria.

A próxima a votar, ministra Rosa Weber, diverge do relator e nega provimento ao recurso extraordinário. Em seu voto, reproduz parte do voto do relator do caso na origem, que ressalta as consequências ambientais e na saúde da população. Antes, menciona que:

“O Município é onde vive o cidadão. Tirando o Distrito Federal, nós não vivemos no Estado, na União, Estado e União são abstrações, na verdade, nós vivemos no Município, no respectivo território. Então me parece que reconhecermos uma inconstitucionalidade formal quando o Município, forte neste preceito constitucional, sai na defesa da saúde dos seus munícipes, do pessoal que ali reside, é muito delicado”¹⁹⁷.

¹⁹⁴ Idem, p. 42.

¹⁹⁵ Idem, pp. 43-44.

¹⁹⁶ Idem, p. 45.

¹⁹⁷ Idem, p. 47.

Nesta linha, indica que não vislumbra a inconstitucionalidade formal, visto que a legislação estadual previa um prazo que foi tão somente restrito pelo Município.

A ministra Carmen Lúcia e os ministros Gilmar Mendes, Marco Aurélio Mello, Celso de Mello e Ricardo Lewandowski também acompanharam o relator. Nisso, foi firmada a seguinte tese pelo Plenário: o município é competente para legislar sobre o meio ambiente com a União e Estado, no limite do seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, inciso VI, c/c 30, incisos I e II, da Constituição Federal).

RE 194704/MG – Relator Min. Carlos Velloso – Relator para acórdão Min. Edson Fachin – protocolada em 30/08/1995, julgamento em 29/06/2017, publicação em 17/11/2017.

Trata-se de recurso extraordinário cujo julgamento foi iniciado em 13/04/1999 e só foi finalizado em 29/06/2017. O objeto do recurso é a constitucionalidade de legislação municipal com base na qual foram aplicadas multas por poluição do meio ambiente consistente na emissão de fumaça por veículos automotores em perímetro urbano de Belo Horizonte. A razão argumentada no recurso extraordinário é a incompetência do município para legislar sobre proteção do meio ambiente e controle de poluição. Na origem, o que ocasionou a deflagração do procedimento perante o STF foi um acórdão que denegou pedido de mandado de segurança contra aplicação de multas por emissão de fumaça por veículos acima de certo padrão a partir de lei e decreto municipal anteriores à Constituição.

O primeiro voto foi dado pelo próprio relator originário. Em suas razões, consigna que o recurso não deve ser provido, haja vista o fato de que o município é sim competente para regular tais questões. Fazendo uma comparação entre o texto da Constituição de 1988 e Constituições anteriores, o ministro indica que a expressão “assuntos de interesse local” é equivalente a “peculiar interesse”, previsto nas anteriores. Com isso, aduz ser lícito ao Município legislar sobre poluição do meio ambiente “por veículos que trafegam no perímetro urbano expelindo fumaça e gases tóxicos”¹⁹⁸, visto que isso representaria suplementação de legislação federal e estadual no que couber.

Este voto ocasionou debate no Plenário do Supremo Tribunal Federal, sobretudo pela dificuldade de definir a limitação de alcance da lei em relação a situações envolvendo, por exemplo, ônibus intermunicipais e carros de outras localidades. Inicialmente, votou com o

¹⁹⁸ Brasil, 2017a: p. 12.

relator o ministro Carlos Ayres Britto. Em 12/05/2004, o min. Cezar Peluso pediu vista dos autos.

Em 14/06/2006, o ministro Peluzo devolveu o processo para julgamento, retornando com voto-vista. O magistrado indica que concorda com as premissas adotadas pelo relator, que indicam a competência municipal para proteção do meio ambiente e combate a qualquer forma da poluição (art. 23, VI, da CF), bem como para legislar sobre assunto de interesse local (art. 30, I) e complementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 30, II), mas discorda sobre a existência de competência do ente municipal para tipificar infração e cominar multa a pretexto de “interesse local”. Segundo o ministro, o assunto regulado no decreto impugnado pressupõe tipo de “regulamentação de especificações técnicas sobre modelo e regulagem de motores, composição de combustíveis, definição de catalisadores, etc., enquanto aspectos próprios do objeto das normas de trânsito, ou seja, das normas de circulação de veículos, de competência privativa da União (art. 22, XI, CF)”¹⁹⁹. Neste sentido, menciona que se o Município não pode legislar sobre especificação técnica dos motores, dos combustíveis e dos emissores de gases, em relação aos veículos, não pode, mediante lei, também fixar sanção por emissão desconforme, resultante da inobservância da legislação federal sobre a matéria, porque, ao fazê-lo, estaria legislando sobre aquelas mesmas especificações técnicas, que escapam de sua competência em assunto local.

O ministro reconhece o interesse dos Municípios sobre o controle na emissão de gases e resíduos por veículos automotores e sua competência para a proteção do meio ambiente, desde que seja por meio da aplicação de legislação federal sobre o assunto (mencionando, para o caso, o Código Nacional de Trânsito e suas penalidades). Poderia ter aplicado a sanção cominada na lei federal específica, não tipificar a infração de trânsito. Nestas razões, o ministro conhece do recurso e dá-lhe provimento. Seu voto foi acompanhado pelo ministro Eros Grau. Mais uma vez, houve debate pelos ministros no Plenário, sobretudo sobre a distribuição de competência federativa para esse tipo de regulação. O ministro Joaquim Barbosa pediu vista dos autos na ocasião.

Em 11/11/2015, em substituição ao ministro Joaquim Barbosa, que havia pedido aposentadoria do cargo de ministro do Supremo Tribunal Federal em 2014, o ministro Edson Fachin devolveu o processo para julgamento com outro voto-vista. Ele inicia fazendo uma contextualização sobre o Federalismo do Brasil, evocando inicialmente o julgamento da ADI 4060, relatada pelo ministro Luiz Fux em 2015, no qual, segundo mencionado, “a

¹⁹⁹ Idem, pp. 20-21.

jurisprudência desta Corte apenas recentemente passou a se preocupar com a excessiva centralização de competências, a inviabilizar até mesmo a própria autonomia dos entes federativos”²⁰⁰. Citando doutrina sobre o assunto (José Afonso da Silva), o ministro expõe que:

José Afonso da Silva classifica as espécies de competências segundo a natureza, a vinculação cumulativa a mais de um ente e vínculo à função de governo, agrupando-as em: (1) competência material, subdividindo-a em: (a) exclusiva (art. 21) e (b) comum, cumulativa ou paralela (art. 23); (2) competência legislativa: (a) exclusiva (art. 25, § 1º e § 2º); (b) privativa (art. 22); (c) concorrente (art. 24); (d) suplementar (art. 24, § 2º)²⁰¹.

A partir deste entendimento, discorre sobre outros doutrinadores a respeito do assunto, até passar para a abordagem jurisprudencial do STF sobre competência federativa para legislar, retornando ao entendimento firmado na ADI 4060. E nisso, menciona o federalismo cooperativo, ao indicar que

“a compreensão e recompreensão do federalismo pela Corte não podem ser emudecidas por interpretações fatalistas que neguem, de antemão, a ver o tema à luz de novas questões postas ao longo da diacrônica experiência constitucional (...). Para desvelar o alcance do federalismo cooperativo na Constituição é preciso despir-se, como bem explica Unger, tanto do otimismo quanto do pessimismo dogmáticos, procurando o ajuste fino que pressupõe a identificação de zonas de coincidência entre as condições de progresso material e da liberação do indivíduo - em nossa leitura, inegáveis finalidades da ordem constitucional -, e que tem a ganhar com o aprendizado coletivo fornecido pela chave de leitura do experimentalismo democrático (UNGER, Roberto Mangabeira. O Direito e o Futuro da Democracia. São Paulo: Boitempo, 2004. p. 16-17).”²⁰².

Adentrando no caso dos autos, o ministro Fachin aduz que trata-se de questão em que há “espaços de indeterminação, nos quais os entes, embora sejam legitimados a agir com autonomia, podem sobrepor-se a áreas de competências de outros entes”²⁰³, nos quais a regra de “circunscrever-se à territorialidade não satisfaz plenamente o conflito existente entre elas, como se observa no caso dos autos, pois é preciso, ainda, eleger, entre os entes envolvidos, qual circunscrição prevalecerá”²⁰⁴. Para resolver o conflito, o ministro Fachin adentra no princípio da subsidiariedade, que embora não tenha indicado qual é o seu conteúdo ou a extensão de sua aplicação, por meio de transplante de normas da legislação europeia (*constitutional borrowing*), torna-se possível sua aplicação plena no país. Daí menciona:

²⁰⁰ Idem, p. 32.

²⁰¹ Idem, p. 33.

²⁰² Idem, p. 45.

²⁰³ Idem, p. 47.

²⁰⁴ Idem acima.

“Como, então, se substancializa a preferência dada ao ente que de forma “mais apropriada” ou “mais eficiente” exerce os poderes de governo? George Bermann afirma que, na União Europeia, a subsidiariedade funciona de quatro formas diferentes (BERMANN, George. *Taking Subsidiarity Seriously: Federalism in the European Community and the United States*, Columbia Law Review, n. 332, Nova York, 1994). A primeira é legislativa: cada ente integrante da unidade política pode determinar se a lei ou ato elaborado adequa-se ao princípio. Em segundo lugar, caso haja dúvida acerca do alcance da aplicação do princípio, deve-se adotar uma interpretação que seja mais favorável a ele. Em terceiro, o princípio é cláusula de controle de legalidade das normas editadas pela União. Finalmente, a subsidiariedade serve também de garantia para que os entes integrantes da unidade política tenham segurança de que sua autonomia será respeitada”²⁰⁵.

A partir deste raciocínio, mencionando a doutrina de George Bermann (*Taking Subsidiarity Seriously: Federalism in the European Community and the United States*), o ministro expõe as quatro formas de funcionamento da subsidiariedade na União Europeia, sendo a primeira legislativa (em que cada ente integrante da unidade política pode determinar se a lei ou ato é adequado ao princípio); a segunda é a interpretação mais favorável ao alcance da aplicação do princípio caso haja dúvida neste sentido; a terceira se coloca como a cláusula de controle de legalidade das normas de controle de legalidade das normas editadas pela União; e a quarta é garantia de que os entes da unidade política terão sua autonomia respeitada. Segundo exposto, esses princípios foram acolhidos no Protocolo de Amsterdam, no qual a subsidiariedade é complementada pela proporcionalidade. Segundo o ministro:

Como se observa da leitura do texto, o aspecto formal do princípio é destinado sobretudo aos poderes legislativos, pois exige que se deem razões, se possíveis quantitativas, para demonstrar que a legislação deve ser editada de modo uniforme pelo ente maior. Essa procedimentalização, por sua vez, transmuda o enfoque a ser dado pelo Poder Judiciário: ao invés de se investigar qual competência o ente detém, perquire-se como deve exercê-la. É nesse ponto que, na União Europeia, a prática judicial tem acolhido o princípio da proporcionalidade, cuja previsão também consta do Protocolo de Amsterdam. Noutras palavras, a exclusividade da distribuição de competências não decorre da interpretação do conteúdo do tema, mas da forma de se exercer a competência sobre ele, pois, a depender do bem protegido, é possível excluir a competência normativa dos demais entes²⁰⁶.

E completa, mencionando que a proporcionalidade e subsidiariedade apresentam certo grau de indistinção, muito embora os seus âmbitos de atuação possam ser definidos a partir do exame de quanto a lei comunitária pode vir a restringir a autonomia nacional e o quanto a lei

²⁰⁵ Idem, p. 52.

²⁰⁶ Idem, p. 55.

comunitária interferiu em valores liberais, segundo a doutrina de Robert Schütze. No caso do enfrentamento do tema pelo STF, o ministro indica que é necessário um enfrentamento mais incisivo sobre o alcance do conceito de proporcionalidade, mesmo que este já tenha sido utilizado para ponderação entre valores constitucionais. Para isso, o ministro aplica o teste de razoabilidade enquanto forma de aplicação da proporcionalidade para solução do problema, que consiste em exame das razões que levam o legislador a adotar um determinado regulamento. De acordo com o ministro Fachin:

“Consiste, portanto, em avaliar se as razões necessárias para a conclusão a que chegou foram levadas em conta ou se optou-se por motivos que não poderiam ter sido considerados. Interpretando os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade nesses termos, seria possível, então, superar o conteúdo meramente formal do princípio e reconhecer um aspecto material, consubstanciado, à semelhança do direito norte-americano, numa presunção de autonomia a favor dos entes menores (*presumption against pre-emption*), para a edição de leis que resguardem seus interesses. Assim, apenas quando a lei federal claramente indicar que os efeitos de sua aplicação devem ser suportados pelos entes menores (*clear statement rule*), seria possível afastar a presunção de que, no âmbito regional, determinado tema deve ser disciplinado pelo ente maior”²⁰⁷.

A aplicação desse entendimento às competências concorrentes, segundo o ministro Fachin, pode ser muito vantajosa na delimitação de qual o sentido dos termos geral, residual, local, complementar e suplementar. E o caso dos autos ainda envolve uma disputa de sentido desses conceitos em razão da oposição às competências expressas de cada ente, pelo o que o ministro conclui inicialmente que é necessário não apenas a abstenção de intervenção desproporcional da legislação federal nas competências locais, como também as legislações locais não interfiram na regulamentação federal de forma a desnaturar a restrição por ela indicada. Aduzindo jurisprudência do próprio STF, novamente, o ministro indica que:

“As transformações sociais mudam, por consequência, as concepções do Estado, inclusive no tocante à sua estruturação, atingindo também a repartição de competências. Determinando-se a igualdade e equilíbrio entre os entes, a Constituição ressalta a necessidade de maximização do exercício destas competências para que o Estado cumpra seu desiderato de pacificação e satisfação social. É este novo olhar que se propõe a partir da nova ordem inaugurada pela Constituição Federal de 1988. Um olhar voltado para a otimização da cooperação entre os entes federados; um olhar voltado para a maximização do conteúdo normativo dos direitos fundamentais; um olhar voltado para o respeito e efetividade do pluralismo com marca característica de um Estado Federado”²⁰⁸.

²⁰⁷ Idem, p. 58.

²⁰⁸ Idem, pp. 62-63.

E completa explicando que a diversidade é um traço caracterizador de uma sociedade plural, que se relaciona com a multiplicidade de interesses a serem conjugados a partir da ótica ofertada pela Constituição de 1988, o que denota a necessidade de nova leitura do federalismo brasileiro a partir de sua ótica. Sendo o Estado plural, a centralização de competências em único ente, em detrimento de interesses regionais ou locais que se destaquem da abrangência de normas gerais não é possível. A federação brasileira ainda é muito centralizada, nem sempre em uma relação de harmonia entre unidade nacional e entidade local, mas a federação não pode ser vista como uma entidade abstrata, mas sim com algo modelado em determinados momentos históricos.

No fecho de seu voto, o ministro conclui que mesmo sendo a União competente para legislar sobre trânsito e transporte, haveria inconstitucionalidade caso o Código de Trânsito Brasileiro impusesse níveis de tolerância à poluição não compatíveis com a saúde da população local. Apenas se a legislação federal viesse a dispor de forma clara e cogente pela impossibilidade de os Municípios legislarem sobre o assunto, que seria possível afastar sua competência para o tópico. E indica que:

“No caso em tela, tal raciocínio impõe reconhecer que afastar a competência municipal para proteção ambiental em virtude de haver normas da União sobre o trânsito seria uma interpretação contrária ao federalismo de 1988. Isso porque, ao regular tema diverso do que foi disciplinado pela norma municipal, a União poderia impor um nível de tolerância à proteção de um bem de forma desproporcional a que poderia suportar o ente municipal. Frise-se, novamente, que não está a União impedida de fazê-lo, caso assim o justifique, invocando melhor competência técnica, conforme apregoa o princípio da subsidiariedade. O que não se afigura possível, contudo, é que a restrição seja acolhida por razões técnicas adotadas pelo Poder Judiciário, como sugeriu o Ministro Peluso ao afirmar que a legislação municipal estaria, em verdade, a disciplinar especificação dos motores, dos combustíveis e dos emissores de gases. É evidente que está, mas não há qualquer elemento que indique que o faz de modo desproporcional, ou que tenha a União afastado, de modo expresso, a possibilidade de fazê-lo.

Por essa razão, na linha da argumentação aqui expendida, a alegação de *bis in idem* é completamente infundada. Com efeito, tendo o município disposto sobre meio ambiente e proteção à saúde, a multa prevista pela Lei 4.253/85 é legitimada para a proteção ambiental, bem jurídico que, conquanto correlato, difere do que é protegido pelo Código de Trânsito Brasileiro. Assim, uma vez competente para instituir a penalidade, não há *bis in idem*, nem ofensa à Constituição”²⁰⁹.

Com base nessas razões, o ministro acompanha o relator, para negar provimento ao recurso extraordinário.

²⁰⁹ Idem, pp. 67-68.

A ministra Rosa Weber também nega provimento ao recurso extraordinário, ao acompanhar integralmente o relator. O ministro Gilmar Mendes levanta novamente questionamentos a respeito do que fazer em caso de deslocamento de veículos entre municípios, onde por ventura existam regulamentações com diferentes níveis de tolerância para a poluição gerada. A ministra Cármen Lúcia pede a palavra para indicar que a questão posta em julgamento envolve a leitura de transição entre ordenamentos constitucionais (do pré-1988 para a atual Constituição) e que o que se retrava nos autos àquele momento era algo que já destoava da legislação então aplicável. Após mais debates, o ministro Gilmar Mendes demonstra contrariedade à ideia da legislação local enquanto meio de proteção, diante da possibilidade de sua ineficácia:

A minha divergência não está quanto a não proteção, eu estou divergindo é quanto ao uso da legislação como meio de proteção, tendo em vista até a possibilidade de ser de fato ineficaz. Quer dizer, a ideia de que o município - e acredito até que nós temos que talvez maximizar o uso desses questionamentos, por exemplo, no modelo alemão, há até um recurso constitucional feito pelo município, para a defesa de suas competências -, a ideia de que as invasões de suas competências seja protegida constitucionalmente. Acho que aqui, tanto em face da União quanto em face do Estado, o município poderia ter um papel que resultaria, talvez, no questionamento da proteção insuficiente, mas o tema, aqui, é de outra índole. É que, na medida em que essas competências estanques se estabeleçam, talvez nós ampliemos o quadro de insegurança jurídica sem que sejamos efetivos, sem que sejamos eficazes. É esse o debate que eu trago²¹⁰.

Ao fim, pediu vista dos autos o ministro Dias Toffoli. Em seu voto-vista, de 29/06/2017, o ministro aduz não ser possível o julgamento do mérito do recurso extraordinário em razão da incongruência dos pedidos em relação às fragilidades das causas de pedir, indicando que a leitura dos dispositivos indicados pelos recorrentes como inconstitucionais torna possível concluir que seria essencial que as impetrantes impugnassem as regras municipais que tipificaram as infrações ambientais, diante das causas de pedir delineadas na inicial. Indica o ministro que não só os dispositivos não foram atacados sob o fundamento da inconstitucionalidade, como também não há na inicial o enfrentamento da legislação municipal com o regime jurídico nacional sobre proteção ambiental e regulação do trânsito vigente a época, o que torna impossível verificação do alegado *bis in idem* nas sanções administrativas apontadas.

Com esta argumentação, o ministro vota pela extinção do mandado de segurança, com a prejudicialidade do conhecimento do recurso extraordinário.

²¹⁰ Idem, p. 84.

Após, vota o ministro Gilmar Mendes, que acompanha o ministro Cezar Peluso, levantando o seguinte ponto:

“Nós estamos discutindo realmente um tema delicado que envolve, por exemplo, uma grande metrópole, como é o caso de Belo Horizonte. Como encontrar, de fato, essa adequada equação nesse plano de controle de poluição? O que é possível fazer-se e o que é típico de interesse local ou não em matéria desse tipo? Tratando-se de meio ambiente, nós sabemos como é. Já tivemos um caso emblemático relatado pelo Ministro Fux, a propósito de leis locais que regiam a queima de palha, de matéria de cana-de-açúcar; e vimos que havia um interesse transcendente”²¹¹.

O ministro Marco Aurélio vota na sequência, acompanhando o relator (mas não sem antes deixar de criticar o fato de o processo vir a ser julgado mais de 18 anos depois de a primeira interrupção de seu julgamento.

O ministro Celso de Mello, em seu voto, nega provimento ao recurso extraordinário e reforça a possibilidade de legislação local para legislar e editar normas de proteção e de defesa da saúde dos cidadãos, desde que com limite em sua atuação colocado em estrita observância ao art. 30, I, da Constituição Federal.

A ministra Cármen Lúcia também acompanha o relator Carlos Velloso, apontando que mesmo eventual desarmonia entre níveis de emissão de poluentes previstos na legislação municipal em relação aos previstos em legislação federal não evidencia não recepção ou inconstitucionalidade de normas sancionadoras por inobservância desses níveis. De igual modo, a declaração de não recepção poderia significar a autorização indireta de prática de atos que “contrariam as normas constitucionais protetivas da vida digna, da saúde e do meio ambiente equilibrado”²¹². A ministra ainda considera que a legislação nacional foi estabelecida em data posterior à sanção cominada aos recorrentes e por eles impugnada, de tal modo que não havia como exigir outra prática da administração municipal.

ADI 4269/DF – Relator Min. Edson Fachin– protocolada em 09/07/2009, julgamento em 18/10/2017, publicação em 01/02/2019.

Ação direta protocolada pela Procuradoria-Geral da República em face dos artigos 4º, § 2º, 13 e 15, §§ 1º, 4º e 5º, da Lei 11.952/2009, que dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União na Amazônia Legal. O requerente alega que os dispositivos suprimem a impossibilidade de alienação ou concessão de direito real

²¹¹ Idem, p. 98.

²¹² Idem, p. 156.

de uso das terras ocupadas por comunidades quilombolas e tradicionais, possibilitando interpretação que autorize a regularização destas terras em favor de terceiros. Também aduz, em síntese, que há proteção deficiente de bens constitucionalmente tutelados com a dispensa de vistoria prévia nas áreas de até quatro módulos fiscais e falha na proteção do meio ambiente, já que permite a pessoas que degradaram a Floresta Amazônica no passado serem “premiadas” com a possibilidade de fruição da benesse trazida pela lei sem sequer recuperar a degradação que provocaram, além de abrir margem para a perpetuação da grilagem de terras da Amazônia.

Em 2009, a presidência da República apresentou informações, defendendo a regularidade da norma, onde salientou a existência do Sistema de Proteção da Amazônia – SIPAM, que é gerenciado pelo Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia – CENSIPAM, que seriam responsáveis por produção e veiculação de informações técnicas, formados por uma base tecnológica e rede institucional com encargo de integrar e gerar informações atualizadas para articulação, planejamento e coordenação de ações globais no governo na Amazônia Legal. O fim, segundo as informações prestadas, seria buscar a proteção, a inclusão e o desenvolvimento sustentável da região. A Câmara dos Deputados, informou não haver irregularidade na lei, indicando que a sua interpretação sistêmica com outras leis impediria qualquer tipo de regularização de áreas de comunidades tradicionais ocupadas por terceiros. A mesma linha foi seguida pelo Senado Federal. A Advocacia-Geral da União opinou pela improcedência do pedido, e o MPF opinou pela procedência, nos termos da inicial.

Em seu voto, o ministro relator inicialmente aponta a perda de objeto parcial da demanda, em virtude de lei superveniente ao ajuizamento da ação. Com isso, ele declara perda de objeto em relação à alegada inconstitucionalidade do artigo 15, inciso I, e §§ 2º, 4º e 5º, em sua redação original. Após este trecho, passa à contextualização da regularização fundiária de terras de domínio da União na Amazônia Legal, expondo que:

A possibilidade de regularização de terras amazônicas chama a atenção pela necessidade de promover, conjuntamente à concessão de melhores condições de sobrevivência à população atingida pela norma, a adequada tutela do meio ambiente, até mesmo em respeito ao contido no artigo 225, §4º, do texto constitucional. A garantia do equilíbrio ecológico como condição de manutenção da vida em nosso Planeta vem sendo objeto de preocupações há várias décadas²¹³.

²¹³ Brasil, 2017b: p. 20.

Daí aborda a Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio ambiente e Desenvolvimento de 1992, que proclama em seu Princípio nº 1 que:

“O homem tem direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas em um meio ambiente de qualidade tal qual lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem estar, tendo a solene obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras”.

Nesta linha, aduz a constitucionalização da ordem ambiental voltada ao dever estatal de proteção do meio ambiente, e que muito embora o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado não conste expressamente do Título II da Constituição, que trata dos direitos e garantias fundamentais, pode ser colocado como um desses direitos, visto que decorre da proteção ao direito à vida, à saúde e da necessidade de preservação das futuras gerações. Aduzando jurisprudência do STF sobre o assunto (ADI 3450 e MS 22164, ambos relatados pelo Min. Celso de Mello). E explica que a regularização fundiária das terras de domínio da União localizadas na área da Amazônia Legal (área que corresponde a nove estados Brasileiros, de acordo com o art. 3º da Lei 12.651/2012) tem a pretensão de adequar a ocupação humana e a exploração sustentável dos recursos naturais. Essa regularização tem sua necessidade pautada pelo fato de que a maioria dos ocupantes dessas áreas são “pequenos e médios proprietários que retiram seu sustento dos recursos da região amazônica, e que produzem de forma sustentável sem agressões ao meio ambiente, é medida que representa o cumprimento da função social da propriedade, em especial quando se trata das comunidades tradicionais que ali habitam”²¹⁴. E entende se tratar de medida que “reduz a desigualdade social e promove o desenvolvimento sustentável da região, possibilitando o acesso às políticas de moradia, crédito rural, assistência técnica e extensão rural, que dependem da regularização do título de posse ou propriedade para se concretizar”²¹⁵, mas que mesmo assim a requerente aduz haver proteção insuficiente tanto às comunidades tradicionais como ao meio ambiente.

No mérito de seu voto, o ministro analisa os argumentos da requerente em linha com os pedidos. Em relação à interpretação conforme à Constituição ao artigo 4º, §2º da Lei nº 11.952/2009 para adequada tutela às terras dos quilombolas e das demais populações tradicionais, o relator entende pela procedência do pedido, determinando que é necessário definir ao dispositivo interpretação sem redução de texto, “a fim de afastar-se qualquer interpretação que permita a regularização fundiária das terras ocupadas por quilombolas e

²¹⁴ Idem, p. 27.

²¹⁵ Idem acima.

outras comunidades tradicionais da Amazônia Legal em nome de terceiros ou de modo a descaracterizar o modo de apropriação da terra por esses grupos”²¹⁶. Isso se dá porque, de acordo com o ministro, não há lei em sentido estrito que permita uma proteção mais firme à essas comunidades tradicionais, fazendo com que a proteção conferida pelo dispositivo impugnado seja frágil.

Sobre a necessidade de interpretação conforme ao art. 13 da Lei nº 11.952/2009, para garantia de proteção suficiente ao meio ambiente, também há procedência. O ministro aduz a vedação à proteção insuficiente à garantia conferida pelo art. 225, *caput* da Constituição, e esta proteção insuficiente se configura com a dispensa da vistoria prévia nos imóveis de até quatro módulos fiscais. O relator não desconsidera o fato de que é preciso encontrar um ponto de equilíbrio entre o que é pretendido pela lei (maior eficiência na fiscalização das pequenas propriedades) e a proteção do meio ambiente amazônico, e para isso, propõe que seja conferida interpretação conforme à Constituição ao art. 13 da lei impugnada, de modo a

“afastar quaisquer interpretações que concluam pela desnecessidade de fiscalização dos imóveis rurais de até quatro módulos fiscais, devendo o ente federal utilizar-se de todos os meios referidos em suas informações para assegurar a devida proteção ambiental e a concretização dos propósitos da norma, para somente então ser possível a dispensa da vistoria prévia, como condição para a inclusão da propriedade no Programa de regularização fundiária de imóveis rurais de domínio público na Amazônia Legal”²¹⁷.

Com isso, o ministro vota pelo parcial conhecimento da ação direta, e na parte conhecida, pela parcial procedência dos pedidos, propondo a seguinte tese:

“É inconstitucional a interpretação de lei quer normatizando a regularização fundiária de terras de domínio da União na Amazônia Legal que vá de encontro à proteção adequada das terras dos remanescentes de comunidades quilombolas e das demais comunidades tradicionais amazônicas, quer dispensando vistoria prévia em imóveis rurais de até quatro módulos fiscais, quando não asseguradas modalidades eficazes de fiscalização.”²¹⁸

O ministro Alexandre de Moraes antecipa seu voto e inaugura divergência. Indica que há impossibilidade fática de o Poder Público elaborar todos os laudos de fiscalização necessários. Como proposta de resolução do problema, mencionando diálogo com o Ministro Fachin, propõe outra interpretação para o artigo 3º da lei impugnada. Pela proposta do ministro, não bastaria mera declaração verbal, mas que o ocupante das terras sujeitas à dispensa de

²¹⁶ Idem, p. 33.

²¹⁷ Idem, p. 42.

²¹⁸ Idem acima.

fiscalização levasse documentação com presunção relativa de veracidade, que seria publicizada para eventual impugnação de prejudicados e, havendo esta impugnação, o poder público congelaria a questão e mandaria a realização de vistoria ou outro método de comprovação da existência ou não da falsidade. O ministro relator indica que não concorda com essa proposta, visto que entende ser possível a ocorrência da dispensa da vistoria, mas não automaticamente. Complementando suas razões, o ministro Alexandre de Moraes diz que:

“Obviamente, aqui, por isso, Ministro Lewandowski, a minha preocupação é exatamente idêntica a de Vossa Excelência, de que não se exija - e essa é a minha ideia, essa é a minha interpretação - que não se exija obviamente o laudo, a vistoria prévia, que se dê uma presunção, mesmo que *juris tantum*, de veracidade da documentação juntada, salvo se houver alguma indicação de falsidade, porque senão, nós vamos substituir seis por meia dúzia, e explico o porquê: ao invés de laudo para cada pedido, vai ser aberto um procedimento para conferir todos os documentos, e a conferência desses documentos, no final, vai obrigar que exista um laudo para confrontar com outro. Então a minha interpretação conforme a Constituição aqui ao art. 13 é que se mantenha a dispensa do laudo, que a declaração fundamentada do ocupante com documento, com base, sirva de prova, não se retirando do Poder Público, por óbvio, o poder dessa fiscalização, como coloca o próprio parágrafo único, mas, salvo se houver algum indício, concedendo-se previamente a boa-fé a esse pequeno agricultor de quatro módulos, dando-se boa-fé aos seus documentos e à sua declaração. E, obviamente, se, posteriormente, surgir algo, aí se utilizam de todos os mecanismos, inclusive, o laudo. Por isso, é que só no item 5, da ementa de Vossa Excelência, eu somaria isso à interpretação conforme, que exige - e concordo com a Vossa Excelência - a interpretação conforme a Constituição à previsão do art. 13 da Lei 11.952/2009, ao dispensar a vistoria prévia nos imóveis rurais e até quatro módulos fiscais, a fim de que essa medida de desburocratização do procedimento seja somada à utilização de todos os meios eficazes, prévios ou posteriores, de fiscalização do meio ambiente como forma de tutela à biodiversidade e inclusão social dos pequenos proprietários que exercem cultura efetiva na área”²¹⁹.

Neste sentido, o ministro Alexandre de Moraes indica que só incluiria que “ao dispensar a vistoria prévia nos imóveis rurais, salvo indícios de fraude e dissimulação, a documentação e a declaração do ocupante teriam que ser consideradas por sua boa-fé, e uma presunção *juris tantum* de veracidade e juridicidade dessa declaração, salvo esses indícios”²²⁰, baseando-se no fato de que a interpretação conforme proposta pelo ministro relator estaria substituindo procedimento de laudo por um burocratizante de análise, e que as pessoas na região sabe quem falseia e quem não falseia a declaração. E resume seu voto a uma divergência parcial do relator, no ponto em que considera a boa-fé objetiva do ocupante de propriedade de unidades com até 4 módulos fiscais.

²¹⁹ Idem, pp. 50-51.

²²⁰ Idem, p. 51.

Em seu voto, o ministro Luís Roberto Barroso começa mencionando a importância da Amazônia, até indicar a seguinte passagem:

“Portanto, Presidente, declinando a minha primeira pré-compreensão nessa matéria, penso que é boa hora, no Brasil, de se passar a ver a preservação da Floresta Amazônica como um ativo e não como um passivo, como uma *liability*, como ela é frequentemente tratada. E penso, coerente com essas ideias, que nós precisamos pensar formas legítimas e criativas de recompensar a Amazônia - acho que o Brasil e o mundo recompensem a Amazônia - para a preservação da floresta, criando incentivos que funcionem como alternativa a ocupações ambientais danosas com grilagens, queimadas, plantio de soja ou criação de gado.

Portanto, esta é a minha primeira premissa e a minha primeira pré-compreensão no enfrentamento deste tema: a Amazônia é um ativo, é a maior reserva de biodiversidade do mundo. E acho que o Brasil tem um compromisso consigo próprio e com toda a humanidade de preservar, na maior intensidade possível, a Floresta Amazônica.

Eu, antes de me perder nos caminhos do Direito, estudei, como alguns poderão saber, Economia. Fiz cinco períodos de Economia. Estudei Cálculo I, Cálculo II, Estatística I, Estatística II, Matemática Financeira. Demorei a descobrir que não era feito daquele material. Mas eu tinha um professor de Economia que, no primeiro dia de aula, fazia a seguinte pergunta: "Quando é que se deve cortar uma árvore?" E, no último dia de aula, ele respondia: "Você deve cortar uma árvore quando for econômica e socialmente mais interessante tê-la cortada do que tê-la de pé". Portanto, nós precisamos criar um ambiente em que seja mais interessante socialmente e economicamente preservar a Floresta Amazônica”²²¹.

A segunda pré-compreensão do ministro diz respeito à necessidade de aliar desenvolvimento com a melhoria da situação econômica dos habitantes da Amazônia em comparação com o resto do Brasil.

Neste sentido, passando ao mérito de seu voto, o ministro primeiramente analisa o fato de que há ambiguidade na lei aprovada pelo Congresso Nacional em relação à proteção das comunidades quilombolas e tradicionais. E que embora não duvide da boa-fé na feitura da lei, entende que uma interpretação protetiva não ocorrerá por todos os agentes que farão a sua leitura e aplicação. E nisso, acompanha o relator neste ponto, entendendo ser preciso excluir “qualquer interpretação que considere possível a regularização fundiária de áreas ocupadas por comunidades quilombolas ou tradicionais em favor de terceiros”²²². Em relação à regularização fundiária de imóveis de até quatro módulos fiscais, menciona ser um risco permitir este ato sem qualquer participação do Poder Público, tomando por base apenas a declaração do interessado, e também acompanha o ministro relator no tópico. A ministra Rosa Weber também acompanha à integralidade o voto do relator, o que também faz o ministro Luiz Fux, embora traga extenso voto para análise do caso. Suas razões se alinham às apresentadas pelo relator, aduzindo

²²¹ Idem, pp. 52-53.

²²² Idem, p. 56.

principalmente a necessidade de proteção ao meio ambiente e às comunidades tradicionais. Faz o mesmo o ministro Ricardo Lewandowski.

O ministro Gilmar Mendes diverge parcialmente do relator. Embora o acompanhe em relação ao primeiro ponto do voto, que diz respeito à interpretação conforme à Constituição do art. 4º da lei impugnada, acompanha a divergência parcial aduzida pelo ministro Alexandre de Moraes. Por outro lado, o ministro Marco Aurélio vota pela improcedência total dos pedidos, indicando não haver como o Supremo Tribunal Federal determinar interpretação conforme a artigos com disposição explícita. Por fim, o ministro Celso de Mello vota acompanhando o relator à íntegra, o que também é feito pela ministra Cármen Lúcia.

ADC 42/DF – Relator Min. Luiz Fux – protocolada em 04/04/2016, julgamento em 28/02/2018, publicação em 13/08/2019.

Ação declaratória de constitucionalidade protocolada em conjunto com outras ações objetivas, discutindo a constitucionalidade de diversos dispositivos do Código Florestal de 2012. Segundo o relator, as 3 primeiras ações (ADIs 4901/DF; 4902/DF e 4903/DF) foram propostas pela PGR, em 21 de janeiro de 2013. Em 4 de abril de 2013, foi proposta a ADI 4937/DF, pelo PSOL. Por fim, a ADC 42/DF foi protocolada pelo PP em 8 de abril de 2016.

São os seguintes os dispositivos impugnados nas ADI: (i) na ADI 4.901/DF: art. 12, §§ 4º, 5º, 6º, 7º e 8º ; art. 13, § 1º; art. 15; art. 28 (pedido de interpretação conforme); art. 48, § 2º; art. 66, § 3º, § 5º, II, III e IV e § 6º ; e art. 68; (ii) na ADI 4.902/DF: art. 7º, § 3º; art. 17, § 3º; art. 59, §§ 4º e 5º; art. 60, art. 61-A; art. 61-B; art. 61-C; art. 63; art. 67; e art. 78-A; (iii) na ADI 4.903/DF: art. 3º, VIII, “b”, IX, XVII, XIX e parágrafo único ; art. 4º, III, IV, §§ 1º, 4º, 5º e 6º; art. 5º; art. 8º, § 2º; art. 11 e art. 62; e (iv) na ADI 4.937/DF (para além dos dispositivos impugnados e já referidos nos itens anteriores): art. 44 e § 2º do art. 59. Por sua vez, a ADC traz como objeto os seguintes dispositivos: art. 3º, VIII, “ b”, XIX e parágrafo único; art. 4º, §§ 1º, 4º e 6º; art. 5º, expressões “de 30 metros e máxima” e “de 15 metros e máxima”; art. 7º, § 3º; art. 8º, § 2º; art. 12, §§ 4º, 5º, 6º, 7º e 8º; art. 13, § 1º; art. 15; art. 44; art. 48, § 2º; art. 59; art. 60; art. 61-A; art. 61-B; art.61-C; art. 63; art. 66, §§ 3º e 5º, II e III, e § 6º; art. 67; art. 68; e, por fim, o art. 78-A.

A Presidência da República arguiu a constitucionalidade formal e material dos dispositivos impugnados. O Congresso Nacional, por sua vez, defendeu a competência do Poder Legislativo para conceder anistia em matéria ambiental, de modo a mitigar o âmbito de proteção dos bens ambientais. A Advocacia-Geral da União opinou pela constitucionalidade das normas objeto das ações.

A matéria teve atuação de diversas entidades na condição de *amici curiae*, tendo sido admitidas entidades com atuação nos setores socioambientais, de agricultura, de construção civil e outros.

A PGR solicitou aditamento da petição inicial da ADI 4902 para que a nova redação do art. 78-A pudesse ser apreciada no julgamento, em 18/10/2016.

Antes do início do julgamento, os ministros Dias Toffoli e Ricardo Lewandowski pediram esclarecimentos ao advogado do PSOL a respeito de detalhes sobre a anistia de punições por frações ambientais ocasionadas pelo Código Florestal de 2012. O advogado indicou não ter o quantitativo total de valores de multas anistiadas, mas explicou que a anistia também englobava a desnecessidade de recuperação de áreas degradadas.

No início do mérito de seu voto, o ministro relator julga as preliminares aduzidas pelo Ministério Público Federal em algumas das petições, afastando todas. Em seguida, passa às premissas teóricas de seu voto. Defende, primeiramente, que o meio ambiente apresenta função dúplice no microsistema jurídico, ao se consubstanciar simultaneamente em direito e dever de todos e todas, já que o ser humano é parte indissociável do meio ambiente e menciona que:

“A capacidade dos indivíduos de desestabilizar o equilíbrio do conjunto de recursos naturais que lhes fornece a própria existência tem gerado legítimas preocupações, que se intensificaram no último século. Afinal, recursos naturais são escassos; determinados danos são irreversíveis ou extremamente agressivos à natureza; alterações climáticas tornaram-se problema real; a poluição se alastra pelos grandes centros, entre outras evidências empíricas da crise ambiental. Portanto, o foco no crescimento econômico sem a devida preocupação ecológica consiste em ameaça presente e futura para o progresso das nações e até mesmo para a sobrevivência da espécie humana. O homem apenas progride como ser biológico e como coletividade quando se percebe como produto – e não proprietário – do meio ambiente”²²³.

O ministro disserta sobre a evolução da política internacional de proteção ao meio ambiente, citando a Declaração das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, a Conferência Eco-92 no Rio de Janeiro (que introduz a ideia de desenvolvimento sustentável, “consubstanciada na necessária composição entre o crescimento socioeconômico e o uso adequado e razoável dos recursos naturais”²²⁴, o que exigia dos Estados a construção de políticas públicas atentas à gestão de matérias primas e ao cálculo de níveis ótimos de poluição, por exemplo, com foco a proteger também as gerações futuras) e a Conferência das Nações

²²³ Brasil, 2018a: p. 48.

²²⁴ Brasil, 2018a: p. 48.

Unidas sobre Desenvolvimento Natural (Rio+20), em 2012. Também menciona a existência de documentos internacionais como:

“Convenção para Prevenção da Poluição Marinha por Fontes Terrestres (1974), a Convenção para Proteção dos Trabalhadores contra Problemas Ambientais (1977), a Convenção sobre Poluição Transfronteiriça (1979), o Protocolo sobre Áreas Protegidas e Fauna e Flora (1985), a Convenção sobre Avaliação de Impacto Ambiental em Contextos Transfronteiriços (1991), a Convenção da Biodiversidade (1992), o Protocolo de Quioto (1997), dentre outros”²²⁵.

Também elabora paralelo com ordenamentos constitucionais externos, ao indicar que 150 constituições nacionais em vigor à época tratavam da proteção ao meio ambiente em seus textos, indicando que a Constituição brasileira de 1988 chegou a ser apelidada internacionalmente de Constituição Verde, dado seu nível de avanço no tema. Expõe que há uma tarefa difícil de acomodar satisfação de diferentes valores relevantes em permanente tensão, de modo que

“não é adequado desqualificar determinada regra legal como contrária ao comando constitucional de defesa do meio ambiente (art. 225, caput, CRFB), ou mesmo sob o genérico e subjetivo rótulo de “retrocesso ambiental”, ignorando as diversas nuances que permeiam o processo decisório do legislador, democraticamente investido da função de apaziguar interesses conflitantes por meio de regras gerais e objetivas”²²⁶.

O ministro, após fazer apanhado a respeito da complexidade do estabelecimento de critérios para políticas públicas na seara ambiental, indica que preservação do meio ambiente e desenvolvimento econômico não são intrinsecamente antagônicos, mas sim, de acordo com a experiência internacional, aliados (já que países desenvolvidos, segundo o ministro, tem são geralmente bem sucedidos na preservação de seus recursos ecológicos). E menciona que:

“A preservação dos recursos naturais para as gerações futuras não pode ser um valor absoluto, a significar a ausência completa de impacto do homem na natureza, consideradas as carências materiais da geração atual e também a necessidade de gerar desenvolvimento econômico suficiente para assegurar uma travessia confortável para os nossos descendentes. A questão, portanto, envolve diversas nuances, em especial a justiça intergeracional, demandando escolhas trágicas a serem realizadas pelas instâncias democráticas, e não pela convicção de juízes, por mais bem-intencionados que sejam”²²⁷.

²²⁵ Idem, p. 49.

²²⁶ Idem, p. 50.

²²⁷ Idem, p. 54.

Por isso, o ministro disserta sobre a possibilidade de o Poder Judiciário substituir ou rever os critérios empregados pelo formador de políticas públicas para tomada de decisão, principalmente porque no caso, trata-se de norma formulada pelo legislador, “cujo âmbito de liberdade interpretativa deve ser preservado em homenagem ao princípio democrático, ante a ubiquidade e a indeterminação semântica caracterizadoras do texto constitucional”²²⁸. E traça quadro comparativo com decisões adotadas pela Suprema Corte dos Estados Unidos nos casos *FCC v. Beach Communications, Inc.* 508 U.S. 307 (1993) (no qual a Corte entendeu que “a escolha do legislador não está sujeita ao escrutínio empírico dos Tribunais e pode se basear em especulações racionais não embasadas em provas ou dados empíricos”²²⁹) e *Chevron USA, Inc. v. Natural Resources Defense Council, Inc.* (467 U.S. 837, 1984) (que envolveu o *Clean Air Act* e a Corte entendeu que “o Judiciário deve ser deferente às interpretações plausíveis que os reguladores realizem ante textos legais silentes ou ambíguos”²³⁰.) Adiante, pondera que a revisão judicial de medidas regulatórias não podem ocorrer apenas pela “singela e arbitrária invocação de um suposto ‘retrocesso’ na defesa do meio ambiente”²³¹, e que os proponentes da teoria da vedação do retrocesso entendem que há estado de inconstitucionalidade quando uma norma infraconstitucional ou estrutura material essencial para a concretização mínima de um comando explícito da Constituição é eliminada, para então estabelecer limitações ao manejo desta teoria. Para isso, cita até o julgamento do Recurso Extraordinário 586224, *leading case* do tema 145 de Repercussão Geral, onde foi afastada a tese de que a norma mais favorável ao meio ambiente deve sempre prevalecer (*in dubio pro natura*), e se reconheceu a possibilidade de “o regulador distribuir os recursos escassos com vistas à satisfação de outros interesses legítimos, mesmo que não promova os interesses ambientais no máximo patamar possível”²³². E indica que esta lição deve ser utilizada no julgamento da matéria em debate, refutando a utilização da vedação do retrocesso no caso, já que o ministro defende que a jurisdição constitucional deve estar sempre alerta para não atingir opções legislativas que “tenham decorrido de amplo debate nas esferas sociais e parlamentares, sobretudo por impactar diretamente na liberdade de conformação do Legislativo”²³³. O ministro relator também aduz que:

²²⁸ Idem, p. 55.

²²⁹ Idem, p. 56.

²³⁰ Idem, p. 57.

²³¹ Idem, p. 61.

²³² Idem, p. 63.

²³³ Idem, p. 65.

“Transformar o púlpito deste Plenário em um muro das lamentações para os insucessos perante os demais Poderes seria um perigoso atentado ao nosso modelo de produção do direito, pautado no debate e na expertise dos órgãos investidos desta função pelo voto. Sem prejuízo, seria ainda um modo de petrificação de desenhos distributivos ineficientes, já que apenas com a superação da jurisprudência (*overruling*) ou com a aprovação de emenda constitucional em contrário haveria a modificação das regras ambientais do Código revogado cujo resgate ora se requer a esta Corte”²³⁴.

Antes de finalizar as premissas, o ministro relator indica que há legitimidade institucional e democrática nas opções legislativas feitas no Novo Código Floresta, diante da forma como se deu a sua tramitação no Congresso Nacional (ressaltado o número de audiências públicas realizadas sobre o tema), o que atrai a necessidade de uma postura judicial deferente.

Inicialmente, enfrenta o argumento de alargamento o das hipóteses que configuram interesse social e utilidade pública (art. 3º, VIII, “b” e IX, objetos das ADIs 4903 e 4937, e da ADC 42), e indica que o pedido de interpretação conforme merece prosperar em parte. Denota que mesmo nas hipóteses em abstrato “de utilidade pública e de interesse social, encartadas no Código Florestal, não eximem que os empreendimentos respectivos sejam submetidos ao devido licenciamento ambiental”²³⁵. O ministro indica que permitir atividade com presunção legal de alto impacto ambiental em APPs implica violação à norma do art. 225, § 1º, inciso III da CF. e decide por conceder interpretação conforme à Constituição ao art. 3º, incisos VIII e IX do art. 3º da Lei 12651/2012 para “condicionar a intervenção excepcional em APP, por interesse social ou utilidade pública, à inexistência de alternativa técnica e/ou locacional à atividade proposta”²³⁶, e declara a inconstitucionalidade das expressões “gestão de resíduos” e “instalações necessárias à realização de competições esportivas estaduais, nacionais ou internacionais”, do artigo 3º, inciso VIII, alínea “b” da mesma lei.

Sobre a exclusão das nascentes e dos olhos d’água intermitentes das áreas de preservação permanente (art. 3º XVIII e art. 4º, IV, objeto da ADI 4903), o ministro inicialmente ressalta a necessidade de preservação do espaço de conformação do legislador ao texto constitucional, com o respeito ao que foi definido enquanto recurso natural merecedor de preservação permanente, já que o Judiciário não possui expertise para a definição pormenorizada destes. No entanto, diante das interpretações diversas que podem surgir da leitura do dispositivo, o ministro julgou necessário adotar aquela que tenha caráter mais protetivo e com maior “efeito de maximização da eficácia das normas constitucionais de natureza ambiental, sem que, para tanto, outros interesses igualmente protegidos – tais como a

²³⁴ Idem, p. 66.

²³⁵ Idem, p. 71.

²³⁶ Idem, p. 75.

liberdade econômica – sejam sobremaneira prejudicados”²³⁷. Com isso, concede interpretação conforme à Constituição dos dispositivos para que se interprete que os entornos das nascentes e dos olhos d’água intermitentes configuram área de preservação permanente (APP).

O ministro ainda se posiciona a respeito do art. 3º, XIX (objeto da ADC 42), declarando a constitucionalidade das disposições sobre a largura das APPs nas margens de rios e cursos d’água; do art. 3º, parágrafo único (objeto da ADI 4903 e da ADC 42) e declara a inconstitucionalidade das expressões “demarcadas” e “tituladas”, em virtude de violação a proteção de povos e comunidades tradicionais previstas pela Constituição; Art. 4º, III e §§ 1º a 4º, que tratam de APPs ao redor de reservatórios de água artificiais nas conduções que especifica (objetos da ADI 4903 e ADC 42), para declarar suas constitucionalidades; art. 4º, § 5º, agrícola de várzeas em pequenas propriedades ou posses rurais familiares (objeto da ADI 4903 e da ADC 42), para declarar sua constitucionalidade, mesmo caminho adotado para o § 6º do mesmo artigo. Também são declaradas a constitucionalidade dos artigos 5º, *caput* e §§ 1º e 2º, e 62, que reduzem a largura da área mínima de APPs nas condições que especifica.

Por sua vez, os art. 7º, § 3º e 17, *caput* e § 3, objetos das ADIs 4902, 4903 e da ADC 42, que tratam da necessidade de recomposição de área degradada, além da suspensão de atividade em área de Reserva Legal desmatada irregularmente, terminaram tendo declarada a inconstitucionalidade da expressão “realizada após 22 de julho de 2008”, pois o ministro entendeu que a manutenção destas regras acabaria por incentivar novas ilicitudes, ante a ausência de punição promovida pelo próprio Poder Público.

Os arts. 8º, § 2º (objeto da ADI 4903 e da ADC 42) e art. 11 (objeto da ADI 4903) são declarados constitucionais, sendo validadas as práticas de intervenção em APPs localizadas em áreas específicas para execução de obras com interesse social e também o manejo de atividades agrossilvipastoris nas áreas de inclinação entre 25 e 45 graus. O mesmo tratamento é dado ao art. 12, §§ 4º e 5º da Lei, que autoriza a redução da reserva legal em até 50% pelo Poder Público nos casos em que especifica e também aos §§ 6º, 7º e 8º, que dispensam a Reserva Legal para empreendimentos de abastecimento público de água, de exploração de potencial de energia hidráulica e de construção de rodovias e de ferrovias. Também há a declaração de constitucionalidade do art. 68 da Lei, julgando regular o estabelecimento de dispensa de recomposição, compensação ou regeneração de percentuais de mata nativa suprimidos anteriormente, desde que respeitando o percentual estabelecido à época.

²³⁷ Idem, p. 79.

Dos demais dispositivos alvo de julgamento na ocasião, apenas os artigos 59, §§4º e 5º, e 60 (que institui um Programa de Regularização Ambiental que, nas palavras do ministro, provoca um *under-enforcement* do direito sancionador que esvazia por completo o núcleo essencial dos valores do art. 225, § 3º da Constituição) não foi declarado inconstitucional. Neste ponto, aliás, o ministro tece comentários a respeito do aumento progressivo dos números de desmatamento na Amazônia até aquele momento e ressalta o caráter relevante da aplicação de multas, que também assume função reparatória. Neste sentido, entende que “a substituição de multas por serviços de preservação e afins impede a atuação profissionalizada, capilarizada e coordenada da Administração ambiental – através dos recursos do Fundo Nacional do Meio Ambiente –, em prol de um modelo fragmentado de política ambiental, cujo controle pelas instâncias competentes se torna obstaculizado”²³⁸. Assim, seu voto é finalizado no sentido de julgar parcialmente procedentes as Ações Diretas de Inconstitucionalidade 4901, 4902, 4903 e 4937, bem como a Ação Declaratória de Constitucionalidade 42, para a) declarar a inconstitucionalidade das expressões “gestão de resíduos” e “instalações necessárias à realização de competições esportivas estaduais, nacionais e internacionais”, contidas no art. 3º, VIII, “b”; das expressões “demarcadas” e “tituladas”, contidas no art. 3º, parágrafo único; e da expressão “realizada após 22 de julho de 2008”, contida nos artigos 7º, § 3º, e 17, caput e § 3º; b) declarar a inconstitucionalidade dos artigos 59, §§ 4º e 5º, e 60, todos do Código Florestal; c) conceder interpretação conforme a Constituição ao art. 3º, incisos VIII e IX, da Lei n. 12.651/2012, de modo a se condicionar a intervenção excepcional em APP, por interesse social ou utilidade pública, à inexistência de alternativa técnica e/ou locacional à atividade proposta; d) conceder interpretação conforme a Constituição aos artigos 3º, inciso XVII, e 4º, inciso IV, do Código Florestal, para fixar a interpretação de que os entornos das nascentes e dos olhos d’água intermitentes configuram área de preservação permanente; e e) declarar a constitucionalidade do artigo 3º, IX e XIX, e parágrafo único; do artigo 4º, III, §§ 1º, 4º, 5º e 6º; do artigo 5º, caput, e §§ 1º e 2º; artigo 8º, § 2º; do artigo 11; do artigo 12, §§ 4º, 5º, 6º, 7º e 8º; do artigo 13, § 1º; artigo 15; do artigo 28; do artigo 44; do artigo 48, § 2º; do artigo 61-A; do artigo 61-B; do artigo 61-C; do artigo 62; do artigo 63; do artigo 66, §§ 3º, 5º e 6º; do artigo 67; do artigo 68; e do artigo 78-A, todos do Código Florestal, no dia 8/11/2017.

A ministra Cármen Lúcia pediu vista dos autos de forma antecipada, mas o ministro Marco Aurélio Mello inicia a sessão de 21/02/2018 com seu voto, no qual julga da seguinte forma:

²³⁸ Idem, p. 140.

Julgo parcialmente procedentes os pedidos formalizados nas ações diretas de inconstitucionalidade nº 4.901, nº 4.902, nº 4.903 e nº 4.937 e na ação declaratória de constitucionalidade nº 42, divergindo parcialmente do relator, para assentar a inconstitucionalidade dos seguintes dispositivos: artigo 12, parágrafos 4º e 5º; artigo 15, inciso I; artigo 7º, § 3º, relativamente à expressão “após 22 de julho de 2008”; artigo 17º, § 3º, no tocante à expressão “após 22 de julho de 2008”; artigo 59, § 4º; artigo 61-A; artigo 61-B; artigo 61-C; artigo 63; artigo 66; artigo 67; artigo 3º, inciso VIII, alínea “b”, quanto às expressões “gestão de resíduos” e “instalações necessárias à realização de competições esportivas estaduais, nacionais e internacionais”; artigo 3º, parágrafo único, no tocante aos termos “demarcadas” e “tituladas”; artigo 5º, cabeça, apenas no que concerne aos limites máximos de 100 e 30 metros para áreas de preservação ambiental no entorno dos reservatórios d’água artificiais destinados a geração de energia ou abastecimento público localizados nas áreas rurais e urbanas, respectivamente; e artigo 4º, inciso IV, no que diz respeito à expressão “perenes”. Confiro ao artigo 48, § 2º, interpretação conforme à Constituição para permitir compensação apenas entre áreas com identidade ecológica.

Caso vencido na declaração de inconstitucionalidade integral do artigo 66, estendo aos parágrafos 3º, 5º, incisos II e IV, e 6º do artigo 66 a interpretação conforme à Constituição Federal adotada relativamente ao artigo 48, § 2º²³⁹.

Seu voto demonstra absorção de argumentos levantados pelos amigos da corte, tendo como exemplo o trecho em que menciona peça do Instituto Socioambiental no qual se demonstra a necessidade de maior nível de proteção florestal nos entornos de nascentes, em razão de suas fragilidades.

Em seguida, a ministra Cármen Lúcia apresenta seu voto-vista. Antes de adentrar no mérito das ações, elabora considerações a respeito do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e o princípio da proibição do retrocesso socioambiental. Aduz doutrina sobre o assunto (Canotilho, José Afonso da Silva, Ingo Sarlet e Raul Machado Horta), além de jurisprudência do STF (MS 22164 e ADI 3450, ambas relatadas pelo ministro Celso de Mello) para concluir que:

“Portanto, o meio ambiente ecologicamente equilibrado significa não apenas a sua preservação para a geração atual, mas, também, para as gerações futuras. E se hoje a palavra de ordem é desenvolvimento sustentável, esse conceito compreende o crescimento econômico com garantia paralela e superiormente respeitada da saúde da população, cujos direitos devem ser observados tendo-se em vista não apenas as necessidades atuais, mas também as que se podem prever e que se devem prevenir para as futuras”²⁴⁰.

Neste sentido, aduz que a superação do Código Florestal de 1965 não pode se dar sob a justificativa de privilégio ao desenvolvimento nacional, posto que tal superação “é vedada pela

²³⁹ Idem, p. 199.

²⁴⁰ Idem, p. 225.

obrigação negativa imposta ao legislador ordinário pela Constituição, derivada diretamente do dever constitucional de preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações”²⁴¹. A ministra cita documentos internacionais, como o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – PIDESC (Decreto n. 591/1992), construindo o argumento de que há a existência de todo um arcabouço normativo e doutrinário no sentido de que medidas que venham a restringir direitos sociais ou ecológicos devem ser submetidas a controle de constitucionalidade rigoroso para se avaliar sua proporcionalidade e sua razoabilidade e seu respeito ao núcleo essencial dos direitos socioambientais, de modo a não provocar prejuízos irreversíveis às presentes e futuras gerações. E, após esta construção, justifica que a premissa a ser adotada por ela em seu voto é a de que a superação de legislação ambiental sem a edição simultânea de medidas que compensem o impacto causado por normas mais permissivas não é compatível com a Constituição.

A ministra vota pela interpretação conforme à Constituição dos (arts. 3º, incs. VIII e IX, e 8º, *caput*), além de julgar inconstitucional a autorização de intervenção ou supressão de vegetação em APP para a consecução das finalidades previstas no art. 8º, *caput* da Lei, aduzindo a vedação do retrocesso socioambiental. No ponto referente à redução das Áreas de Proteção Permanente em torno das nascentes e olhos d’água (arts. 3º, incs. XVII e XVIII, e 4º, inc. IV), a ministra conclui pela inconstitucionalidade dos termos “que apresenta perenidade”, constante do inciso XVII do art. 3º, e “perenes”, constante do inciso IV do art. 4º, ambos da Lei n. 12.651/2012, “de modo a assegurar que a preservação permanente a área em torno das nascentes e olhos d’água intermitentes seja igualmente abrangida pela proteção veiculada por esse último dispositivo”²⁴².

Em relação a redução de Áreas de Preservação Permanente em razão da definição legal de “leito regular” (art. 3º, inc. XIX), a ministra entende que há potencial de catástrofe com as consequências da alteração, pois tem o potencial de diminuir as APPs na Amazônia em 400.000 km² (quatrocentos mil quilômetros quadrados), segundo informações colhidas na audiência pública. E então, a partir de análise sistêmica do texto constitucional, entende ser necessária “a declaração de inconstitucionalidade não do inc. XIX do art. 3º, isoladamente considerado, mas do disposto no inc. I do art. 4º, ambos da Lei n. 12.651/2012, com a consequente repristinação da norma do Código Florestal anterior (al. a do art. 2º do Código Florestal anterior da Lei n. 4.771/1965)”²⁴³, divergindo do relator neste ponto.

²⁴¹ Idem, pp. 225-226.

²⁴² Idem, p.241.

²⁴³ Idem, p. 245.

Sobre a equiparação do tratamento dado à pequena propriedade ou posse rural familiar às propriedades com até quatro módulos fiscais (art. 3º, parágrafo único), a ministra acompanha o relator, declarando também a inconstitucionalidade dos termos “demarcadas” e “tituladas” constantes do dispositivo impugnado.

Nos pontos de redução das Áreas de Preservação Permanente em torno de reservatórios artificiais (art. 4º, inc. III, §§ 1º e 4º) (constitucional), uso agrícola das várzeas (art. 4º, § 5º) (constitucional), autorização para atividades de aquicultura em Área de Preservação Permanente (art. 4º, § 6º) (constitucional), faixa mínima da Área de Preservação Permanente no entorno de reservatório d’água artificial destinado a geração de energia ou abastecimento público (art. 5º) (constitucional), a ministra acompanha o relator em relação à constitucionalidade dos dispositivos impugnados. Também acompanha o relator no entendimento sobre recomposição de áreas de preservação permanente e de reserva legal (art. 7º, § 3º; art. 59, §§ 2º, 4º e 5º, art. 60), pontuando que é necessário afastar o risco de prescrição dos ilícitos ambientais praticados antes de 22/07/2002 ou das sanções deles decorrentes, a partir da aplicação extensiva do art. 60 da Lei (a prescrição ficará interrompida durante o período de suspensão da pretensão punitiva).

Sobre a intervenção e supressão de vegetação em manguezal (art. 8º, § 2º), a ministra não aduz inconstitucionalidade. No ponto de autorização de manejo florestal sustentável e de exercício de atividades agrossilvipastoris nas áreas com inclinação entre 25º e 45º (art. 11), porém, entende que há risco de redução de nível de bem-estar para as gerações futuras, aplicando o princípio da equidade intergeracional (ou obrigação de *standstill*) para reconhecer sua inconstitucionalidade. Também declara a inconstitucionalidade dos §§ 6º, 7º e 8º do art. 12 da Lei, que trata de redimensionamento e dispensa de áreas de reserva legal, pois estes trechos representam abandono de medida de preservação sem contrapartida ou indicação expressa de compensação ambiental em imóveis rurais normalmente sujeitos à manutenção de reserva legal mínima. Isso, segundo a ministra, representa dano ou risco de danos irreversíveis nos ecossistemas atingidos.

A ministra declara a constitucionalidade do trecho da lei que trata da Cota de Reserva Ambiental (art. 13, § 1º; art. 44 e 48, § 2), assim como do que trata da sobreposição de Áreas de Preservação Permanente – APP e de Reservas Legais de imóveis – RL (art. 15, incs. I ao III, §§ 1º ao 4º, inc. I). O trecho que trata da vedação da conversão de vegetação nativa para uso alternativo do solo em imóvel que possuir área abandonada (art. 28) também é declarado compatível com a Constituição. No ponto de atividades econômicas em ‘áreas consolidadas’ em locais de preservação permanente (arts. 61-A, 61-B, 61-C e 63), a ministra vota pela

inconstitucionalidade do art. 63, por ofensa ao princípio da proibição do retrocesso socioambiental e ao dever de proteção do meio ambiente, já que permite, sem contrapartida, a continuidade de atividades econômicas implantadas de forma irregular implantada em locais que já configuravam no Código Florestal anterior como APPs. Quanto à faixa da Área de Preservação Permanente para os reservatórios artificiais de água destinados a geração de energia ou abastecimento público anteriores à Medida Provisória n. 2.166-67/2001 (art. 62), a ministra Cármen aduz que não há ofensa à Constituição, mas declara a inconstitucionalidade da dispensa de recuperação de reserva legal e pequenas propriedades rurais (art. 67), por contrariedade ao princípio constitucional da isonomia e ao disposto no art. 225, § 1º, incs. I e III, da Constituição (e impôs aos infratores o dever de recomposição das áreas degradadas antes de 22/07/2008). Não há inconstitucionalidade na dispensa de recomposição de vegetação nativa suprimida respeitando os percentuais de Reserva Legal previstos na legislação em vigor à época (Art. 68), por observância do princípio da segurança jurídica, assim como no ponto referente à obtenção de crédito agrícola sujeita à inscrição no CAR (art. 78-A).

Neste sentido, restou consignado da seguinte forma o voto da ministra nas ações:

Pelo exposto, julgo parcialmente procedente a presente ação declaratória, para reconhecer a constitucionalidade do inc. XIX do art. 3º, do § 6º do art. 4º, do art. 5º, do § 3º do art. 7º, do § 2º do art. 8º, dos §§4º e 5º do art. 12, do § 1º do art. 13, do art. 15, do art. 44, do § 2º do art. 48, dos arts. 61-A, 61-B e 61-C, dos §§ 3º, 5º, incs. II e III, e 6º do art. 66, do art. 68 e do art. 78-A, todos da Lei n. 12.651/2012, assentando constitucionalidade com interpretação conforme à Constituição: a) constitucionalidade dos arts. 3º, incs. VIII e IX, e 8º, caput, da Lei n. 12.651/2012, dando-lhes interpretação conforme à Constituição para que a intervenção ou supressão de vegetação em APP só seja permitida, nos casos autorizados pela lei, quando verificada a ausência de alternativa técnica ou locacional para o empreendimento ou atividade; b) constitucionalidade do art. 59 da Lei n. 12.651/2012, dando-lhe interpretação conforme ao art. 225, § 1º, inc. I, da Constituição, para afastar, no decurso da execução dos termos de compromissos subscritos nos programas de regularização ambiental, o risco de decadência ou prescrição dos ilícitos ambientais praticados antes de 22.7.2008 (§ 4º do art. 59) ou das sanções deles decorrentes (§ 5º do art. 59), aplicando-se também nesses casos, o disposto no § 1º do art. 60 da Lei n. 12.651/2012, segundo o qual, “a prescrição ficará interrompida durante o período de suspensão da pretensão punitiva”; Quanto ao pleito de declaração de constitucionalidade das demais normas controvertidas (al. b do inc. III e parágrafo único do art. 3º, §§ 1º e 4º do art. 4º, caput do art. 8º, §§ 6º, 7º e 8º do art. 12, art. 59, art. 60, art. 63 e art. 67), considerado o caráter dúplice das ações de controle concentrado, voto: a) pela inconstitucionalidade das expressões “gestão de resíduos” e “instalações necessárias à realização de competições esportivas estaduais, nacionais ou internacionais”, constantes da al. b do inciso VIII do art. 3º da Lei n. 12.651/2012; b) pela inconstitucionalidade da expressão “que apresenta perenidade”, constante do inciso XVII do art. 3º, e do termo “perenes”, constante do inciso IV do art. 4º, da Lei n. 12.651/2012; c) pela inconstitucionalidade, por arrastamento, do inc. I do art. 4º da Lei n. 12.651/2012, para que o cálculo das áreas de preservação permanente nas as faixas marginais de qualquer curso d’água seja feito com base na legislação anterior; d) pela inconstitucionalidade dos termos “demarcadas” e “tituladas”,

constantes do parágrafo único do art. 3º da Lei n. 12.651/2012; e) pela inconstitucionalidade dos §§ 1º e 4º do art. 4º da Lei n. 12.651/2012; f) pela inconstitucionalidade da expressão “e o exercício de atividades agrossilvipastoris”, constante do art. 11 da Lei n. 12.651/2012; g) pela inconstitucionalidade dos §§ 6º, 7º e 8º do art. 12, e dos arts. 63 e 67 da Lei n. 12.651/2012²⁴⁴.

O ministro Alexandre de Moraes foi o próximo a votar. Aduziu, em suas razões, ser necessária a análise pela ótica da razoabilidade, para que se verifique a existência de compatibilidade e equilíbrio entre a preservação ambiental e o desenvolvimento sustentável nas normas impugnadas. Também indicou ser preciso levar em consideração “critérios racionais e coerentes, inclusive com o exame da evolução científica e tecnológica na proteção ambiental e na constatação de que antigas previsões legislativas protetivas demonstraram-se inúteis com o passar do tempo”²⁴⁵. Pondera, então, ser necessário evitar o que chamou de “congelamento eterno” da legislação, “deixando de rever instrumentos legislativos obsoletos e superados pelo desenvolvimento técnico-científico da exploração dos recursos naturais, sempre sob a genérica alegação da proibição do retrocesso”²⁴⁶, ainda que se tenha comprovação de que as normas anteriores não possuem mais utilidade ou sejam excessivas. E indica que o parâmetro de inconstitucionalidade não pode se dar apenas a partir do cotejo entre a lei nova e a anterior.

Com essas considerações, divergiu parcialmente no ministro relator em quatro pontos: I. “artigo 3º, VIII, b: Para os efeitos desta Lei, entende-se por utilidade pública as obras de infraestrutura destinadas às concessões e aos serviços públicos... gestão de resíduos... instalações necessárias à realização de competições esportivas estaduais, nacionais ou internacionais”, declarando a inconstitucionalidade da expressão “o “instalações necessárias à realização de competições esportivas estaduais, nacionais ou internacionais” e declarando a constitucionalidade da expressão “gestão de resíduos” do mesmo dispositivo; II. “art. 3º, XVII – Para os efeitos desta Lei, entende-se por nascente : afloramento natural do lençol freático que apresenta perenidade e dá início a um curso d’água; art. 4º, IV – Considera-se Área de Preservação Permanente, em zonas rurais ou urbanas, para os efeitos desta Lei: as áreas no entorno das nascentes e dos olhos d’água perenes, qualquer que seja sua situação topográfica, no raio mínimo de 50 (cinquenta) metros”, conferindo “interpretação conforme ao art. 3º, XVII, e ao art . 4º, IV, do Código Florestal, no sentido de que as áreas no entorno de nascentes configuram Áreas de Proteção Permanente, afirmada a constitucionalidade desses dispositivos

²⁴⁴ Idem, pp. 311-313.

²⁴⁵ Idem, p. 325.

²⁴⁶ Idem acima.

no tocante às áreas no entorno de olhos d'água”²⁴⁷, assim como para julgar a constitucionalidade do art. 3º parágrafo único, do Código Florestal; III e IV. Acompanhando a divergência da ministra Cármen Lúcia para dar interpretação conforme à Constituição no ponto do art. 59, § 4º e divergindo do relator para declarar a constitucionalidade dos arts. 7º, § 3º, 17, § 3º, 59 e 60 do Código Florestal.

Nisto, consignou seu voto da seguinte forma:

Assim, em conclusão, julgo PARCIALMENTE PROCEDENTES a ADC 42 e as ADIs 4.903 e 4.937; e TOTALMENTE IMPROCEDENTES as ADIs 4.901 e 4.902, para declarar a constitucionalidade dos arts. 3º, IX e XIX, e parágrafo único; 4º, III, §§ 1º, 4º, 5º e 6º; art. 5º, caput, e §§ 1º e 2º; art. 7º, § 3º; art. 8º, § 2º; art. 11; art. 12, §§ 4º, 5º, 6º, 7º e 8º; art. 13, § 1º; art. 15; art. 17, § 3º; art. 28; art. 44; art. 48, § 2º; art. 59; art. 60; art. 61-A; art. 61-B; art. 61-C; art. 62; art. 63; art. 66, §§ 3º, 5º e 6º; art. 67, art. 68 e art. 78-A; e para declarar a inconstitucionalidade da expressão “instalações necessárias à realização de competições esportivas estaduais, nacionais ou internacionais”, constante do art. 3º, VIII, “b”, do Código Florestal; e conferir interpretação conforme ao art. 3º, XVII, e ao art. 4º, IV, do Código Florestal, no sentido de que as áreas no entorno de nascentes configuram APP, afirmada a constitucionalidade desses dispositivos no tocante às áreas no entorno de olhos d'água”²⁴⁸.

O ministro Edson Fachin antecipa seu voto e estabelece enquanto premissas a referência ao caso *Cavas Fernandes versus Honduras* (apreciado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos) e à Opinião Consultiva solicitada à Corte pela Colômbia, sobre a obrigação dos Estados na prevenção de danos ambientais dentro ou fora de seus territórios. Ainda manifesta a “interdependência entre preservação e restauração, bem como a preservação da diversidade e da integridade do patrimônio genético do País”²⁴⁹, além de aduzir o entendimento firmado pelo STF na ADI 3540, relatada pelo min. Celso de Mello, onde se assentou a possibilidade de a Administração Pública autorizar, licenciar ou permitir obras ou atividades nos espaços territoriais protegidos mediante cumprimento das exigências legais e respeitada a integridade dos atributos que justificam regime de proteção especial. Neste sentido, conclui pelo seguinte:

“Acompanho o e. Relator para rejeitar as preliminares suscitadas e assentar a plena cognoscibilidade das ações em debate nesta assentada.

Adoto, também, a metodologia proposta pelo e. Relator, no que concerne ao exame em conjunto dos artigos do Novo Código Florestal suscitados nas ações em tela, para fins de sistematização do julgamento.

Registro, ademais, que acompanho o e. Relator para:

a) assentar a constitucionalidade dos seguintes dispositivos impugnados: art. 3º, XIX (item 3), art. 4º, III, §§ 1º, 4º, 5º e § 6º (itens 5, 6 e 7); art. 5º, caput e §§ 1º e 2º (item

²⁴⁷ Idem, p. 334.

²⁴⁸ Idem, pp. 341-342.

²⁴⁹ Idem, p. 347.

8); art. 8º, § 2º (item 10); art. 11 (item 11); art. 28 (item 17); art. 44 (item 18); §§ 9º a 17 do art. 61-A (item 21); art. 62 (item 8); art. 63 (item 21) e art. 78-A (item 22);
b) conferir interpretação conforme ao art. 3º, VIII, 'b', IX (item 1); art. 3º, XVII e art. 4º, IV (item 2);
c) declarar a inconstitucionalidade das expressões “demarcadas” e “tituladas”, constantes do parágrafo único, do art. 3º (item 4); da expressão “realizada após 22 de julho de 2008” constante do § 3º, do art. 7º; da expressão “após 22 de julho de 2008” constante do § 3º, do art. 17 (item 9), bem como dos §§ 4º e 5º do art. 59 (item 19). Manifesto, contudo, respeitosamente, divergência em relação às conclusões do e. Relator, de modo a:
a) reconhecer inconstitucionalidade dos §§ 4º; 5º; 6º; 7º e 8º do art. 12 (itens 12 e 13); do § 1º do art. 13 (item 15); do art. 15 (item 16); do § 2º, do art. 48 e §§ 5º e 6º do art. 66 (item 18); do § 3º do art. 66 (item 20); do caput e dos §§ 1º a 8º do art. 61-A; do art. 61-B; do art. 61-C e do art. 67 (item 21);
b) conferir interpretação conforme ao art. 8º, por arrastamento (item 1) e ao art. 68 (item 14);
c) assentar a constitucionalidade do art. 60 (item 19).
Julgo, portanto, parcialmente procedentes as ADIs 4901/DF; 4902/DF; 4903/DF e a ADI 4937/DF, bem como a ADC 42/DF”²⁵⁰.

O próximo voto é o do ministro Luís Roberto Barroso, que também indica a necessidade de compatibilização entre proteção do meio ambiente e desenvolvimento econômico enquanto premissa de seu voto, e manifesta que entende o princípio da vedação do retrocesso como uma inserção implícita no ordenamento jurídico brasileiro, que impede a efetivação de medidas que impliquem um déficit significativo de proteção de um bem social. Também tece crítica ao fato de que, no Brasil, “estabelecem-se políticas públicas, e ninguém monitora para saber se aquilo está funcionando e que impacto produz sobre a realidade”²⁵¹, o que também vale para a área ambiental. Contudo, consigna seu voto acompanhando o relator, à exceção da divergência ao considerar inconstitucionais os §§ 4º e 5º do art. 12 da Lei. Por sua vez, a ministra Rosa Weber acompanha o relator em grande parte dos dispositivos, acompanhando a ministra Cármen Lúcia nos artigos 7º, § 3º, 12, §§§ 6º, 7º e 8º, 17, *caput* e §3 e também 59, 60, 63 e 67. Acompanha a divergência do ministro Luís Roberto Barroso no artigo 12, §§ 4º e 5. E acompanha a divergência do ministro Edson Fachin quanto artigo 66, § 3º. O ministro Dias Toffoli vota em seguida, acompanhando o ministro relator e aderindo à divergência aberta pelo ministro Marco Aurélio em relação ao art. 48, § 2º da Lei. E reputa constitucionais os arts. 7º, § 3º; 17, § 3º; 59, §§ 4º e 5º; e 60.

O ministro Ricardo Lewandowski estabelece, por sua vez, premissas a respeito da necessidade de observação biocêntrica dos fenômenos jurídicos, não antropocêntrica. Também menciona documentos internacionais, como a Carta da Terra, além de mencionar a Constituição

²⁵⁰ Idem, pp. 355-356.

²⁵¹ Idem, p. 430.

do Equador, que traz consigo direitos atribuídos à natureza. Menciona que defende que se lide com o meio ambiente a partir de uma lógica na qual a dúvida o favoreça, em homenagem aos princípios da precaução e do cuidado. Cita, também, um artigo do jornal O Globo, daquele dia (22/02/2018), que alerta para o processo de savanização da Amazônia caso o desmatamento atinja mais 20% da sua área. Demonstra estranheza pela falta de impugnação do artigo 3º, inciso VIII, alínea b do Código Florestal. E vota aderindo aos votos já proclamados, mas sempre adotando a interpretação mais protetiva ao meio ambiente em caso de divergências.

O ministro Gilmar Mendes vota pela improcedência das Ações Diretas de Inconstitucionalidade 4901, 4902, 4903 e 4937 e pela procedência da Ação Declaratória de Constitucionalidade 42, adotando crítica sobre o uso do Código Florestal de 1965 enquanto parâmetro de análise para a vedação do retrocesso. E também indica que na seara “técnico-científica, é preciso ter segurança absoluta para afirmar que aquela ou esta escolha é inconstitucional, sem que ocorra ingerência indevida em tema que não é afeto à área jurídica”²⁵². Em aditamento ao voto, formula críticas à atuação das ONGs (que, segundo ele, são financiadas por empresas que têm o Brasil como concorrente) e diz que, na prática, haverá descumprimento da decisão do Tribunal no assunto.

Por fim, vota o ministro Celso de Mello. O ministro aduz ao dever do Estado de tornar efetiva a proteção aos direitos fundamentais, independentemente de sua geração, sendo o meio ambiente parte desta obrigação. O ministro cita novamente a ADI 3540, da qual foi relator, mencionando que “os preceitos inscritos no art. 225 da Carta Política traduzem, na concreção de seu alcance, a consagração constitucional, em nosso sistema de direito positivo, de uma das mais expressivas prerrogativas asseguradas às formações sociais contemporâneas”²⁵³, sendo uma prerrogativa de caráter metaindividual que consiste no reconhecimento de que todas as pessoas têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Prossegue seu voto com a menção a textos internacionais (Como a Declaração de Estocolmo), cita o dever de proteção do direito para as presentes e futuras gerações e menciona que a União deve se adequar ao postulado da prevenção na edição de leis em matéria ambiental, de modo a respeitar e observar o princípio da vedação da proteção insuficiente. De igual forma, não é razoável se pautar na incerteza dos efeitos nocivos provocados pela legislação editada pelo Poder Público para permitir degradação ambiental (e menciona a Rio/92, já anteriormente aduzida pelo ministro Ricardo Lewandowski), apoiando-se, portanto, no princípio da precaução. Também explica que outros documentos internacionais, como a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre

²⁵² Idem, p. 566.

²⁵³ Idem, p. 632.

Mudança do Clima e a Convenção sobre Diversidade Biológica já contemplam esse princípio, o que torna legítimo e adequado questionar normas e resoluções administrativas que dificultem a manutenção da integridade dos atributos que justifiquem a proteção do meio ambiente.

O ministro então indica que a omissão da União, quando deixa de editar legislação que ampare de modo efetivo e adequado ao meio ambiente, caracteriza hipótese de inconstitucionalidade, e que tal omissão se qualifica como comportamento revestido de grande gravidade político-jurídica. Neste sentido, é fundamental impedir o desprestígio da Constituição, por ação ou omissão, dos órgãos, instituições e autoridades da República. E, no caso, a atividade judicante do Supremo Tribunal Federal não se caracterizaria como transgressão à separação de Poderes, mas sim desempenhar o papel outorgado pela própria Constituição, ao impedir atuação normativa insuficiente do Poder Público que vulnere a supremacia da Constituição.

O ministro então menciona os efeitos nocivos à natureza e à vida provocados pela supressão ilícita de florestas, indicando entre eles a perda da biodiversidade, a diminuição dos ciclos pluviais, a desertificação do meio ambiente e o agravamento do efeito estufa, visto que a queimada e a destruição das matas fazem com que o carbono absorvido pelas plantas retorne à atmosfera. Com tudo isso, reconhece a legitimidade da invocação dos postulados da prevenção e da precaução para julgar a questão, e indica que a superação de antagonismos constitucionais no caso se faz a partir da subordinação aos princípios gerais que protegem o meio ambiente. No entanto, indica acompanhar o voto do ministro relator quase que à integralidade, divergindo apenas nos pontos expostos pelo ministro Dias Toffoli.

Com isso, as ações foram julgadas parcialmente procedentes, para declarar a inconstitucionalidade das expressões “gestão de resíduos” e “instalações necessárias à realização de competições esportivas estaduais, nacionais ou internacionais”, contidas no art. 3º, VIII, b, da Lei 12.651/2012 (Código Florestal) (maioria); dar interpretação conforme a Constituição ao art. 3º, VIII e IX, do Código Florestal, de modo a se condicionar a intervenção excepcional em APP, por interesse social ou utilidade pública, à inexistência de alternativa técnica e/ou locacional à atividade proposta (maioria); reconhecer a constitucionalidade do art. 3º, XIX, do Código Florestal (maioria); declarar a inconstitucionalidade das expressões “demarcadas” e “tituladas”, contidas no art. 3º, parágrafo único, do Código Florestal; reconhecer a constitucionalidade do art. 4º, III, do Código Florestal (unânime); dar interpretação conforme ao art. 4º, IV, do Código Florestal, para fixar a interpretação de que os entornos das nascentes e dos olhos d’água intermitentes configuram área de preservação ambiental (maioria); reconhecer a constitucionalidade do art. 4º, §1º, do Código Florestal (maioria); reconhecer a

constitucionalidade do art. 4º, § 4º, do Código Florestal (unânime); reconhecer a constitucionalidade do art. 4º, § 5º, do Código Florestal (unânime); reconhecer a constitucionalidade do art. 4º, § 6º, e incisos (unânime); reconhecer a constitucionalidade do art. 5º, do Código Florestal (unânime); reconhecer a constitucionalidade do art. 7º, § 3º, do Código Florestal (maioria); reconhecer a constitucionalidade do art. 8º, § 2º, do Código Florestal; reconhecer a constitucionalidade do art. 12, § 4º, do Código Florestal (maioria); reconhecer a constitucionalidade do art. 12, § 5º, do Código Florestal (maioria); reconhecer a constitucionalidade do art. 12, § 6º, do Código Florestal (maioria); reconhecer a constitucionalidade do art. 12, § 7º, do Código Florestal (maioria); reconhecer a constitucionalidade do art. 12, § 8º, do Código Florestal (maioria); reconhecer a constitucionalidade do art. 13, § 1º, do Código Florestal (maioria); reconhecer a constitucionalidade do art. 15 do Código Florestal (maioria); reconhecer a constitucionalidade do art. 17, § 3º, do Código Florestal (maioria); reconhecer a constitucionalidade do art. 44, do Código Florestal (unânime); dar interpretação conforme a Constituição ao art. 48, § 2º, do Código Florestal, para permitir compensação apenas entre áreas com identidade ecológica (maioria), dar interpretação conforme a Constituição ao art. 59, §4º, do Código Florestal, de modo a afastar, no decurso da execução dos termos de compromissos subscritos nos programas de regularização ambiental, o risco de decadência ou prescrição, seja dos ilícitos ambientais praticados antes de 22.7.2008, seja das sanções deles decorrentes, aplicando-se extensivamente o disposto no § 1º do art. 60 da Lei 12.651/2012, segundo o qual “a prescrição ficará interrompida durante o período de suspensão da pretensão punitiva” (maioria); dar interpretação conforme a Constituição ao art. 59, § 5º, de modo a afastar, no decurso da execução dos termos de compromissos subscritos nos programas de regularização ambiental, o risco de decadência ou prescrição, seja dos ilícitos ambientais praticados antes de 22.7.2008, seja das sanções deles decorrentes, aplicando-se extensivamente o disposto no § 1º do art. 60 da Lei 12.651/2012, segundo o qual “a prescrição ficará interrompida durante o período de suspensão da pretensão punitiva” (maioria); reconhecer a constitucionalidade do art. 60 do Código Florestal (maioria); reconhecer a constitucionalidade do art. 61-A do Código Florestal (maioria); reconhecer a constitucionalidade do art. 61-B do Código Florestal (maioria); reconhecer a constitucionalidade do art. 61- C do Código Florestal (maioria); reconhecer a constitucionalidade do art. 63 do Código Florestal (maioria); reconhecer a constitucionalidade do art. 66, § 3º, do Código Florestal (maioria); reconhecer a constitucionalidade do art. 66, § 5º, do Código Florestal (maioria); reconhecer a constitucionalidade do art. 66, § 6º, do Código Florestal (maioria); reconhecer a constitucionalidade do art. 67 do Código Florestal (maioria);

reconhecer a constitucionalidade do art. 68 do Código Florestal (maioria); reconhecer a constitucionalidade do art. 78-A (unânime).

ADI 4717/DF – Relatora Min. Cármen Lúcia – protocolada em 08/02/2012, julgamento em 05/04/2018, publicação em 15/02/2019.

Ação direta ajuizada pelo Procurador-Geral da República contra a Medida Provisória n. 558/2012, convertida na Lei 12.678/2012 (que dispõe sobre alterações nos limites dos Parques Nacionais da Amazônia, dos Campos Amazônicos e Mapinguari, das Florestas Nacionais de Itaituba I, Itaituba II e do Crepori e da Área de Proteção Ambiental do Tapajós; altera a Lei nº 12.249, de 11 de junho de 2010; e dá outras providências.). Aduz que há similitude de objeto com o da MP 542/2011, que não teve ação direta de inconstitucionalidade julgada pelo Supremo Tribunal Federal em virtude de ter vindo a caducar. A PGR alega ofensa ao princípio da reserva legal previsto pelo art. 225, § 1º, III da Constituição Federal, visto que apenas procedimento de licenciamento ambiental regular poderá definir a localização na qual o empreendimento hidrelétrico promoverá o menor impacto possível. Por isso, não faz sentido desafetar área de um parque nacional sem que se saiba se será esta a área a ocorrer a instalação do empreendimento.

A Presidente da República alegou que a medida provisória convertida em lei atende a todos os requisitos, sendo por isso regular. A Advocacia-Geral da União manifestou-se pela improcedência da ação direta. A Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) e a ONG Terra de Direitos foram admitidas na ação direta na condição de *amici curiae*.

Antes de iniciar o mérito do voto, a ministra relatora faz a seguinte contextualização:

Gostaria, então, antes de começar a leitura do voto, de deixar claro o quadro que temos aqui.

Houve uma medida provisória, em 2012, que alterou os limites dos parques nacionais da Amazônia, dos Campos Amazônicos, Mapinguari, das Florestas Nacionais de Itaituba I, Itaituba II e do Crepori da área de proteção ambiental do Tapajós. Essas áreas foram, portanto, alteradas com o objetivo - como posto nos documentos todos, na petição inicial, e, agora, enfatizado pela Ministra Grace - da construção de cinco hidrelétricas. Isso foi feito por uma medida provisória, a qual foi convertida em lei. Das cinco hidrelétricas previstas, duas estão prontas e em funcionamento. A Tabajara está na fase final de expansão de terra. As outras duas também já foram aqui anotadas: uma está sem licença ambiental e a outra também em fase de construção. Com a identificação dos espaços, houve uma redução bastante extensa do bioma, foram alteradas sete unidades de conservação. Tudo isso por medida provisória.

A discussão, quanto à constitucionalidade, é jurídica basicamente em dois itens. Primeiro, sobre a parte formal, se medida provisória poderia ter sido utilizada para o cuidado dessa matéria e, em especial, se os pressupostos constitucionais - o Supremo Tribunal Federal tem determinado que pode e deve verificar urgência e relevância -

estariam presentes e, mesmo que estivessem, se essa matéria poderia ter sido tratada pela medida provisória.

E outro dado que, em grande parte, se vincula a esse é se, na medida provisória, teria sido observado o princípio da precaução - que já seria uma inconstitucionalidade também material, porque, como disse, atinge a matéria no que se refere à parte formal - e do princípio da proibição do retrocesso ambiental.

Basicamente é isso o que se tem. Qualquer decisão, aqui, pela improcedência ou pela procedência, não descaracterizará o que já está feito desde a edição de medida provisória, porque onde estão as usinas de Jirau, a usina de Santo Antônio e a usina de Tabajara será irreversível mesmo. No que se refere a áreas que ainda não são irreversíveis, poder-se-á, ainda assim, dar continuidade a alguns feitos, mas preservar o que não deveria, juridicamente, ter sido atingido. Isso não significa que, se chegarmos à conclusão sobre a inconstitucionalidade quer formal, quer material, não se dará consequência, porque a não declaração de nulidade decorrerá de uma impossibilidade fática. Mas nem por isso deixará de se demarcar o papel do Supremo Tribunal Federal no controle da constitucionalidade até mesmo para o futuro”²⁵⁴.

Inicialmente, a ministra aduz a inépcia parcial da inicial, em relação aos arts. 6º e 11 da MP 558/2012 e art. 20 da Lei 12678/2012, indicando ainda que houve a perda superveniente do objeto nestes pontos. Também afastou a preliminar de não conhecimento da ADI em virtude da conversão da medida provisória em lei.

No exame dos requisitos de relevância e urgência, a ministra aduziu a ausência de demonstração efetiva desses requisitos. Contextualiza que as providências determinadas pela MP impugnada (e convertida em lei), apesar de visarem à resolução de conflitos fundiários e à viabilização de usinas hidrelétricas, além de também buscarem a proteção mais eficiente de uma das unidades de conservação ali mencionadas, não demonstram urgência apta a autorizar o manejo deste instrumento (considerado excepcional pela ministra). Explica que bastaria a aplicação do art. 42 da Lei 9985/2000 para a solução dos conflitos fundiários. Por isso, na visão da relatora, falta o requisito indispensável da urgência para a edição da medida provisória impugnada.

A ministra relatora também enfrenta o argumento de impossibilidade de alteração de espaços territoriais especialmente protegidos por meio de medida provisória. Primeiro, contextualiza o próprio instrumento jurídico de medida provisória, estabelecendo separação entre este e o decreto-lei previsto na Constituição de 1967. A ministra argumenta que a nova redação do art. 62 da Constituição, trazida pela Emenda Constitucional 32/2001 veicula rol exemplificativo de matérias que não podem ser reguladas por essa espécie normativa. Na construção de seu argumento, a ministra evoca o precedente firmado na ADI 1516, na qual se impugnava MP que alterou dispositivos do Código Florestal então vigente. A argumentação

²⁵⁴ Brasil, 2018b: pp. 6-7.

utilizada à época indicava que o art. 225, § 4º não exigiu lei complementar, podendo ser tal matéria tratada em medida provisória. No entanto, observa a ministra que o precedente tratava de norma favorável ao meio ambiente, e indica que:

“A mesma orientação não pode ser estendida a normas que importam diminuição da proteção ao meio ambiente equilibrado, especialmente em se tratando de diminuição ou supressão de unidades de conservação, com consequências potencialmente danosas e graves ao ecossistema protegido.

A melhor exegese do art. 225, § 1º, inc. III, da Constituição da República, portanto, impõe que a alteração ou supressão de espaços territoriais especialmente protegidos somente pode ser feita por lei formal, com amplo debate parlamentar e participação da sociedade civil e dos órgãos e instituições de proteção ao meio ambiente, em observância à finalidade do dispositivo constitucional, que é assegurar o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

No mesmo sentido, cite-se voto vencido proferido do Ministro Marco Aurélio na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.540 (Relator Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ 3.2.2006)”²⁵⁵.

E completa indicando que “medida provisória que importe diminuição da proteção ao meio ambiente, como é a presente, dispõe de evidente potencial de acarretar prejuízos irreversíveis ao meio ambiente na eventualidade de não ser convertida em lei”²⁵⁶.

A relatora ainda aponta a ofensa à proibição do retrocesso socioambiental pela medida provisória e pela lei que dela decorreu, calcando em doutrina (como Canotilho e Ingo Sarlet) e também em jurisprudência da Corte (ADI 4350, relator min. Luiz Fux). O que configura a ofensa ao princípio, para a ministra, foi a consumação de “indevida alteração de reservas florestais à revelia do devido processo legislativo formal, por ato discricionário da Presidente da República, em prejuízo da proteção ambiental reservada a Parques Nacionais em área de Amazônia”²⁵⁷, que não observou os parâmetros de respeito ao núcleo essencial dos direitos socioambientais ao avaliar a proporcionalidade e a razoabilidade da medida. A ministra realiza um confronto entre as finalidades objetivadas pela lei e a diminuição das unidades de conservação para chegar a essa conclusão, indicando que:

“As alterações promovidas pela Lei n. 12.678/2012, à exceção do acréscimo à área do Parque Nacional dos Campos Amazônicos, importaram em gravosa diminuição da proteção dos ecossistemas abrangidos pelas unidades de conservação acima referidas, acarretando ofensa ao princípio da proibição de retrocesso socioambiental, ao atingirem o núcleo essencial do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado previsto no art. 225 da Constituição da República”²⁵⁸.

²⁵⁵ Idem, p. 34.

²⁵⁶ Idem, p. 37.

²⁵⁷ Idem, p. 40.

²⁵⁸ Idem, p. 42.

Com esta argumentação, a ministra conhece parcialmente da ação, julgando procedente o pedido para, sem pronunciamento de nulidade, declarar a inconstitucionalidade da MP 558/2012, convertida na Lei 12678/2012.

O ministro Gilmar Mendes questiona a os efeitos da decisão a ser tomada nos termos do voto da ministra relatora, no que é informado pelo ministro Luiz Fux que na ocasião de outro julgamento em que se proferiu decisão de inconstitucionalidade sem declaração de nulidade, foi dado ao Congresso um prazo para ratificar a decisão pelo meio adequado. Mas a ministra Cármen expõe que a lei impugnada continuaria existindo (visto que gerou resultados irreversíveis), sendo a decisão do Supremo no sentido de declarar a inconstitucionalidade do comportamento, de modo que não haja repetição do comportamento pelo Poder Executivo.

O ministro Alexandre de Moraes pediu vista dos autos e devolveu para julgamento em 05/04/2018, com voto-vista. Em suas razões, concorda com a relatora sobre o “acolhimento da alegação de inobservância ao art. 225, § 1º, III, da CF, e, conseqüentemente, da alegação de violação ao devido processo legislativo para edição do conteúdo normativo regulado na MP 558/2012, que infringiu um limite material implícito à edição de medida provisória”²⁵⁹, e reconhece que houve redução do patamar de proteção ambiental pela desafetação de áreas relevantes em espaços territoriais protegidos, por meio de processo legislativo que dá menos oportunidades de participação da sociedade no debate parlamentar. Daí menciona que:

“Em que pese a proteção ao meio ambiente não constar expressamente no elenco de limitações do art. 62, § 1º, CF, tenho que a exigência de reserva legado constante do art. 225, § 1º, III, da CF, não é satisfeita apenas com a edição de lei em sentido formal, mas também exige que essa lei seja editada mediante o processo legislativo comum ordinário, como garantia de que opção política dessa natureza seja amadurecida por um debate parlamentar qualificado, com ampla participação da sociedade. Caso se permita a conclusão de que medidas provisórias satisfazem a exigência de reserva legal – com base na referência do art. 62, caput, da CF, de que medidas provisórias “tem força de lei” –, haveria indevido esvaziamento da salvaguarda estabelecida pelo legislador constituinte em prol da defesa do meio ambiente”²⁶⁰.

Com essa linha argumentativa, em que aduz que o manejo de MP para a alteração ou modificação de unidades de conservação flexibiliza matéria que a Constituição submeteu a regime mais rígido e estável, o ministro enfatiza a importância da defesa do meio ambiente pelo Poder Público enquanto um direito de 3ª geração para as presentes e futuras gerações. Assim,

²⁵⁹ Idem, p. 47.

²⁶⁰ Idem, p. 48.

vota acompanhando integralmente a ministra relatora. O ministro Edson Fachin também acompanha a relatora, trazendo declaração de voto na qual reconhece que houve sim o apontamento de motivo de relevância e urgência, mas que o teor da MP vulnerabiliza a proteção ambiental. Também aduz precedentes do STF para indicar que esta não é a medida adequada para o fim pretendido (alteração de área de unidades de conservação), e conclui pela inconstitucionalidade da medida sem pronúncia de nulidade em relação aos empreendimentos irreversíveis.

Os ministros Luís Roberto Barroso e Ricardo Lewandowski também acompanham a relatora, e o julgamento é finalizado, resultando em procedência parcial da ADI para declarar a inconstitucionalidade da MP 558/2012, convertida na Lei 12678/2012, sem pronunciamento de nulidade.

ADI 4988/TO – Relator Min. Alexandre de Moraes – protocolada em 17/06/2013, julgamento em 19/09/2018, publicação em 05/10/2018.

Ação direta proposta pela Procuradoria-Geral da República em face de dispositivo da Lei 1939/2008 do Estado de Tocantins, que autoriza pequenas construções com área máxima de 190 metros quadrados, utilizadas exclusivamente para lazer e que não contenham fossas sépticas ou outras fontes poluidoras em áreas de preservação permanente (APPs). Segundo a inicial, há violação ao Código Florestal, à Resolução 369/2006 do CONAMA e ao art. 225, *caput* e também § 1º, IV, da Constituição Federal.

O ministro relator manifesta que a legislação estadual contraria o disposto em norma federal (no caso, o Código Florestal), visto que esta não autoriza a instalação de equipamentos puramente recreativos em APPs. Por isso, “a disciplina protetiva determinada pelo Código Florestal em relação às APPs acaba sendo essencialmente escamoteada pela norma estadual ora impugnada, editada com o suposto intento de suplementar a legislação federal”²⁶¹. Neste sentido, considerando a competência concorrente da União para legislar sobre o assunto de maneira geral, conforme art. 24, IV da Constituição, há inconstitucionalidade formal da matéria em análise, segundo o relator.

O ministro também aduz inconstitucionalidade material da norma, por afronta ao art. 225, *caput* e demais dispositivos. De igual forma, indica que embora o lazer seja um direito fundamental, é preciso fazer uma ponderação de princípios para a resolução da demanda, onde aduz que:

²⁶¹ Brasil, 2018c: p. 9.

“Descrito no rol dos direitos fundamentais, o lazer está presente em vários dispositivos da CF (art. 7º, IV, art. 217, § 3º, e art. 227, caput), sendo relevante para a construção da cidadania e um dos fundamentos da República Federativa do Brasil. Apesar de seu elevado grau de abrangência social, econômica e cultural, o lazer é, no cotidiano contemporâneo, comumente suprimido e desvalorizado, uma vez que as exigências a que se submete o trabalhador em geral e a consequente escassez de tempo livre impedem a fruição desta importante conquista histórica, não obstante se tratar de direito fundamental de caráter inalienável, imprescritível e irrenunciável.

A despeito, entretanto, da salutar preocupação com o lazer, o dispositivo legal tocantinense, ao permitir a supressão de vegetação nativa em APPs, vulnerou o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, CF), tendo em vista que não passa por um teste mínimo de proporcionalidade.

Causa espécie, desde logo, o desajuste entre a finalidade almejada pelo legislador e os resultados práticos decorrentes da aplicação da lei, já que o lazer estimulado pelo dispositivo privilegia um restrito grupo de beneficiários — os proprietários de imóveis localizados às margens de cursos d’água — e, por outro lado, prejudica a coletividade, que arcará com as consequências negativas provenientes da intervenção humana no meio ambiente.

Ainda que os imóveis a serem construídos sejam “desprovidos de fossas sépticas ou qualquer outro meio poluidor”, é intuitivo que tal proibição não teria o condão de impedir, por parte dos veranistas, a produção dos mais diversos tipos de resíduos, como papéis, plásticos, vidros e outros. Em outros termos, a utilização do espaço físico, antes especialmente protegido, acumula custos para o meio ambiente, e, em última análise, para a própria coletividade. Assim, examinada pelo ângulo da adequação, fica evidente a inviabilidade prática da estratégia normativa adotada pela lei estadual atacada, fator suficiente para caracterizar a ruptura com o padrão de proporcionalidade que deve unguir os atos legislativos”²⁶².

Para além disso, o ministro entende que a lei é desproporcional, pois proteção insuficiente ao bem jurídico tutelado (o meio ambiente) em favor de permitir algo que não é essencial para o lazer – principalmente porque os proprietários dispõem de todo o resto do local para construção destes equipamentos, além de que nada impede a construção de residências fora dos espaços protegidos. Nesta linha, “será desproporcional em sentido estrito certa medida quando os motivos que fundamentam a sua adoção — no caso, a construção de casas destinadas ao lazer – não tenham peso suficiente para justificar a restrição ao direito fundamental atingido — o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”²⁶³. Com essas razões, o ministro vota pela procedência da ação direta, no que é acompanhado à unanimidade pelos demais ministros do Plenário.

ADI 5016/BA – Relator Min. Alexandre de Moraes – protocolada em 16/07/2013, julgamento em 11/10/2018, publicação em 29/10/2018.

²⁶² Idem, pp. 13-14.

²⁶³ Idem, p. 14.

Ação direta proposta pela Procuradoria-Geral da República, em face dos arts. 18, § 5º, 19, VI, 21 e 46, XI, XVIII e XXI, todos da Lei 11.612/2009 do Estado da Bahia, com a redação conferida pela Lei 12.377/2011. Os artigos impugnados possuíam a seguinte redação:

“Art. 18. Ficam sujeitos à outorga de direito de uso de recursos hídricos ou à manifestação prévia do órgão executor da Política Estadual de Recursos Hídricos, na forma do regulamento, as seguintes atividades ou empreendimentos: [...]

§ 5º A perfuração de poços tubulares poderá ser dispensada de outorga de direito de uso de recursos hídricos ou de manifestação prévia conforme disposto em regulamento.

Art. 19. A outorga de direito de uso de recursos hídricos poderá ser revisada, podendo ser suspensa parcial ou totalmente, por prazo determinado, nas seguintes circunstâncias: [...]

VI – necessidade de redução da vazão outorgada, conforme hipóteses aprovadas pelo CONERH;

Art. 21. O órgão executor da Política Estadual de Recursos Hídricos poderá emitir outorgas preventivas de uso de recursos hídricos, com a finalidade de declarar a disponibilidade de água para os usos requeridos.

Art. 46. O Conselho Estadual de Recursos Hídricos – CONERH, órgão superior do SEGREH, com funções de natureza consultiva, normativa, deliberativa, recursal e de representação, tem por finalidade o planejamento e acompanhamento da política e das diretrizes governamentais voltadas para a gestão dos recursos hídricos, competindo-lhe: [...]

XI – aprovar o enquadramento dos corpos de água do domínio estadual, em classes, segundo seus usos preponderantes; [...]

XVIII – aprovar os volumes das acumulações, derivações, captações e lançamentos considerados de pouca expressão, para efeito de dispensa de outorga de direito de uso dos Recursos Hídricos; [...]

XXI – aprovar as prioridades e os critérios específicos para outorga de direito de uso de recursos hídricos em situações de escassez;”²⁶⁴.

A autora alega que o art. 18, § 5º, da Lei 11.612/2009 viola o art. 21, XIX e o art. 225, § 1º, V, da Constituição. Também alega que os arts. 19, VI, e 46, XI, XVIII e XXI, violam os princípios “democrático (art. 1º, parágrafo único, da Constituição Federal) e da vedação do retrocesso, uma vez que tornam inexigível a atuação dos Comitês de Bacia Hidrográfica, o que reduziria a efetiva participação da sociedade na política de recursos hídricos, no Estado da Bahia”²⁶⁵, mesmos princípios ofendidos pela nova redação do art. 21 da lei.

A Assembleia Legislativa da Bahia pede a improcedência total do pedido. A Advocacia-Geral da União se manifesta pela procedência parcial, indicando invasão de competência por parte do legislador estadual no art. 18, § 5º, da Lei 11.612/2009. Em parecer, o Ministério Público Federal reforçou os termos da inicial. Houve liminar concedida pelo relator para

²⁶⁴ Brasil, 2018c: pp. 3-4.

²⁶⁵ Idem, p. 4.

suspender a eficácia do art. 18, § 5º da Lei 11.612/2009, em face dos artigos 21, XIX e 225 da Constituição Federal.

Em seu voto, o ministro mantém a decisão liminar. Além disso, declara a inconstitucionalidade dos demais dispositivos, a partir de dois argumentos: a um, formal, há invasão de competência da União na redação da lei, visto que compete à União estabelecer os critérios de outorga de direitos de uso de recursos hídricos (art. 21, XIX da Constituição); e, a dois, material, houve vulneração ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, visto que “a perfuração de poços tubulares, se realizada sem o devido cuidado, poderá contaminar e reduzir a quantidade de água em reservatórios subterrâneos”²⁶⁶. O ministro relator também aduz violação aos princípios democrático e da vedação do retrocesso na lei impugnada, pela supressão de participação popular nos Comitês de bacia Hidrográfica ocasionada pela lei impugnada.

Nestes termos, votou pela procedência da ação direta, declarando a inconstitucionalidade dos artigos impugnados, no que foi acompanhado à unanimidade pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal.

ADI 5312/TO – Relator Min. Alexandre de Moraes – protocolada em 23/04/2015, julgamento em 25/10/2018, publicação em 11/02/2019.

Ação direta protocolada pela Procuradoria-Geral da República, em face do art. 10 da Lei 2713/2013 do Estado do Tocantins, com a seguinte redação:

Art. 10. São dispensadas do licenciamento ambiental as atividades agrossilvipastoris. Parágrafo único. O benefício de que trata este artigo não exime o proprietário rural das obrigações estabelecidas:

I – na Lei Federal 9.433, de 8 de janeiro de 1997, Política Nacional de Recursos Hídricos, quanto aos casos de outorga para o uso de recursos hídricos ou intervenção em corpos hídricos;

II – na Lei Federal 12.651, de 25 de maio de 2012, Código Florestal, quanto ao disposto em seu art. 26²⁶⁷.

O requerente alega que houve extrapolação do âmbito de normatização suplementar delineado no art. 24, §§ 1º e 2º da Constituição. De igual modo, indica que normas federais sobre proteção do meio ambiente devem ser observadas pelos Estados, que só devem se limitar à edição de normas específicas, cabendo apenas à União definir critérios para licenciamento ambiental por se tratar de norma geral de proteção do meio ambiente. Argumenta que há

²⁶⁶ Idem, p. 13.

²⁶⁷ Brasil, 2018d: p. 3.

inconstitucionalidade material por violação ao art. 225, caput e § 1º, IV da Constituição, por atacar os princípios da prevenção e precaução.

A Assembleia Legislativa do Estado de Tocantins defendeu a regularidade da lei. A Advocacia-Geral da União se manifestou pela procedência da ação direta, em virtude da incompetência do ente federativo para a edição da norma em julgamento.

Em seu voto, o ministro relator aduz, inicialmente, inconstitucionalidade formal da lei por violação à distribuição de competências estabelecida pela Constituição Federal nos art. 23 e 24 da Constituição Federal. Segundo o ministro:

“Na espécie, tenho que a norma impugnada destoou do modelo federal de proteção ambiental ao prever a dispensa de licenciamento ambiental para as atividades agrossilvipastoris, em prejuízo de normas gerais que admitem o exercício do poder de polícia ambiental, por meio do licenciamento de empreendimentos potencialmente poluidores e que exigem a realização de estudos prévios de impacto ambiental”²⁶⁸.

Ademais, segundo o ministro, a norma também provocou “flexibilização indevida das normas gerais sobre licenciamento ambiental, em flagrante prejuízo ao nível de proteção ambiental firmado nessa normatização”²⁶⁹, e cita jurisprudência pretérita do STF a respeito da possibilidade de estados e municípios serem mais restritivas em matéria de proteção do meio ambiente do que as normas federais²⁷⁰. No caso, a situação é inversa, o que atrai a inconstitucionalidade da norma.

Do ponto de vista da inconstitucionalidade material, o relator indica se tratar de norma que configura proteção deficiente ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, vulnerando assim o art. 225 da Constituição Federal. De igual modo, a dispensa de estudos técnicos referidos no § 1º, IV do mesmo artigo também atrai inconstitucionalidade material para a matéria.

Neste sentido, o relator vota pela procedência da ação direta de inconstitucionalidade, para declarar a inconstitucionalidade do art. 10 da Lei 2.713/2013 do Estado do Tocantins, no que é acompanhado à unanimidade pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal.

²⁶⁸ Idem p. 13.

²⁶⁹ Idem, p. 19.

²⁷⁰ “Em matéria de proteção ao meio ambiente, a Jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL admite que a legislação dos demais entes federativos seja mais restritiva do que a legislação da União veiculadora de normas gerais. Nesse sentido, precedentes desta CORTE: ADI 3.937 (Rel. Min. MARCO AURÉLIO, redator para o acórdão Min. DIAS TOFFOLI, julgado em 24/8/2017, pendente a publicação de acórdão), que tratou de lei estadual paulista que proibiu a produção e circulação do amianto, confrontada com legislação federal que admite o emprego dessa substância; e o recente julgamento do RE 194.704 (Rel. para acórdão Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgamento concluído em 29/6/2017), em que validada lei do Município de Belo Horizonte/MG que estabeleceu padrões mais restritos de emissão de gases poluentes”. Idem acima.

ADI 4615/CE – Relator Min. Roberto Barroso – protocolada em 07/06/2011, julgamento em 20/09/2019, publicação em 28/10/2019.

Ação direta proposta pela Procuradoria-Geral da República, impugnando a Lei nº 14.882, de 27.01.2011, do Estado do Ceará, com o seguinte teor:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre procedimentos ambientais simplificados para implantação e operação de empreendimentos e/ou atividades de porte micro com potencial degradador baixo e adota outras providências.

Art. 2º Os empreendimentos e/ou atividades de porte micro com potencial poluidor degradador baixo que promovam a melhoria de qualidade de vida da população estão sujeitos ao licenciamento simplificado por autodeclaração junto ao órgão ambiental estadual competente, sem prejuízo do licenciamento municipal.

Art. 3º O licenciamento simplificado por autodeclaração consiste em fase unificada de emissão das licenças, podendo ser concedidas por certificação digital baseada em cadastro com informações técnicas e ambientais prestadas pelo interessado e definidas em Resolução do COEMA.

Parágrafo único. A concessão da licença ambiental simplificada decorrente da autodeclaração do empreendimento ou atividade como de porte micro com potencial degradador baixo é de responsabilidade da SEMACE.

Art. 4º Ficam sujeitos ao licenciamento simplificado por autodeclaração os seguintes empreendimentos e/ou atividades:

I - estação de tratamento de água-ETA, com simples desinfecção;

II - sistema de abastecimento de água com simples desinfecção;

III - passagem molhada sem barramento de recurso hídrico, com extensão de até 50,0 m;

IV - habitação de interesse social com até 50,0 unidades habitacionais, respeitando-se as Áreas de Preservação permanente definidas em lei pertinente;

V - habitação de interesse social acima de 50,0 unidades habitacionais implantadas em áreas urbanas consolidadas, respeitando-se as Áreas de Preservação Permanente já definidas em lei;

VI - restauração de vias e estradas de rodagem; VII - atividades de pesca artesanal;

VIII - atividades artesanais que não utilizem matéria prima de origem florestal;

IX - atividades de extrativismo realizada por comunidades tradicionais, indígenas e quilombolas;

X - implantação de sistema agroflorestais e/ou práticas agroecológicas;

XI - custeio e investimento agropecuário direcionados à agricultura familiar e empreendimentos familiares rurais, em conformidade com a Lei Federal n.º 11.326, de 24 de julho de 2006.

Art. 5º O licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos não previstas no art. 4º desta Lei, será feito de forma simplificada quando se tratar de empreendimentos e/ou atividades de porte micro com potencial poluidor degradador baixo, nos termos da Resolução COEMA n.º 08, de 15 de abril de 2004.

Art. 6º Estão sujeitos ao licenciamento ambiental simplificado os seguintes empreendimentos e /ou atividades:

I - passagem molhada com barramento de recurso hídrico, independente de sua extensão;

II - passagem molhada sem barramento com extensão acima de 50,0 m;

III - habitação de interesse social em área urbana não consolidada, excluindo-se as Áreas de Preservação Permanente definidas em lei;

IV - atividade agroindustrial familiar de leite e carne;

V - atividades artesanais que utilizem matéria prima de origem florestal;
VI - atividades de agroindústria desenvolvidas por agricultor familiar e empreendedor familiar rural, na forma da Lei n.º 11.326, de 24 de julho de 2006.

Parágrafo único. A localização, implantação e operação de aterros sanitários de pequeno porte, estão sujeitos ao licenciamento ambiental simplificado em conformidade com a Resolução 404/2008 do CONAMA.

Art. 7º O Governador do Estado submeterá à apreciação e aprovação do Colegiado do Conselho de Políticas e Gestão de Meio Ambiente-CONPAM, as propostas dos empreendimentos e/ou atividades públicos ou privados estratégicos para o Estado.

Art. 8º A licença ambiental para os empreendimentos e/ou atividades públicos ou privados, considerados estratégicos para o Estado, será emitida pelo órgão ambiental competente – SEMACE, após emissão de parecer de grupo técnico multidisciplinar e sua aprovação pelo COEMA.

§ 1º Cabe ao Presidente do Conselho de Políticas e Gestão do Meio Ambiente – CONPAM, instituir por meio de Portaria o grupo técnico a que se refere o caput deste artigo.

§2º O grupo técnico multidisciplinar será constituído por técnicos da SEMACE, de acordo com a natureza do empreendimento e/ou atividade, podendo contar com a participação de profissionais especializados sempre que as especificidades do empreendimento assim demandar.

§3º Cabe ao COEMA, por meio de Resolução, estabelecer os procedimentos para a constituição e funcionamento dos grupos técnicos multidisciplinares previstos no caput deste artigo.

Art. 9º Fica o Chefe do Poder Executivo autorizado a editar os atos normativos que se fizerem necessários à fiel execução desta Lei.

Art. 10. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação. Art. 11. Revogam-se as disposições em contrário²⁷¹.

A PGR alega violação aos arts. 24, VI e 225 da Constituição Federal, “por entender que houve usurpação da competência legislativa da União, que supostamente seria a entidade política responsável por fixar as normas gerais da Política Nacional do Meio Ambiente”²⁷².

A Assembleia Legislativa do Estado do Ceará indicou em suas razões que a lei é regular e constitucional. O governador do Estado do Ceará seguiu a mesma linha.

A Advocacia-Geral da União pugnou pela improcedência do pedido, indicando que o Estado agiu dentro de suas competências legislativas. Indica que a Resolução nº 237/1997, em seu art. 12, § 1º, do CONAMA autoriza a instituição de procedimentos simplificados em âmbito estadual para o licenciamento de atividades e empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental. Em parecer, o MPF defendeu os termos da inicial.

O ministro relator votou pela improcedência da ação, indicando que a lei está em consonância com a legislação e as resoluções sobre o tema, além de indicar que a matéria está de acordo com jurisprudência pacífica e dominante do STF, nos seguintes termos:

²⁷¹ Brasil, 2019: pp. 3-6.

²⁷² Idem, p. 6.

“Conclui-se que a matéria ambiental é disciplina de competência legislativa concorrente, cabendo aos Estados suplementarem a legislação federal autorizada pela Constituição Federal. Essa é a hipótese dos autos, tendo em vista que a lei estadual impugnada encontra-se em perfeita harmonia com a Constituição Federal, com as diretrizes gerais fixadas pela União e com a jurisprudência desta Corte”²⁷³.

Seu voto foi acompanhado à unanimidade pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal na ocasião.

ADI 861/AP – Relatora Min. Rosa Weber – protocolada em 16/04/1993, julgamento em 06/03/2020, publicação em 05/06/2020.

Ação relatada originalmente pelo min. aposentado Néri da Silveira, proposta pelo Governador do Estado do Amapá contra a Lei 64/1993, que dispõe sobre “a pesca industrial de arrasto de camarões e aproveitamento compulsório da fauna acompanhante dessa pesca na costa do Estado do Amapá”. A lei foi vetada pelo chefe do Poder Executivo local, mas teve o veto rejeitado.

A ação direta defende a inconstitucionalidade formal e material da lei questionada, com base nos “arts. 2º, 5º, I, II, e XIII, 22, I, 34, IV, 145, I, e 178, IV, da Lei Maior, por versar sobre matéria reservada à competência legislativa privativa da União, impor obrigações inexequíveis ao Poder Executivo, vulnerar o postulado da separação dos poderes e criar restrições indevidas ao exercício de profissão”²⁷⁴. A ação foi inicialmente pautada em 2002, mas voltou a julgamento apenas em 2020.

Em seu voto, a ministra inicialmente ressalta a cautelar concedida pelo relator originário e parcialmente ratificada pelo Plenário. Relembra que esta cautelar suspendeu trechos da lei em razão de invasão de competência federal e de desrespeito ao art. 225, § 1º, incisos V e VII, e § 4º. A relatora entendeu pela ratificação parcial da medida cautelar, excluindo apenas uma expressão da lei (“priorizar as empresas instaladas no Estado”), que fazia referência ao aproveitamento compulsório da fauna acompanhante ao camarão pescado nestas condições. Indica que não há invasão de competência por parte da lei impugnada, visto que

“A competência do Estado-membro para legislar sobre a pesca industrial de camarões na modalidade de arrasto, bem como sobre o aproveitamento compulsório da fauna a ela acompanhante tem assento, repito, no art. 24, VI, da Carta Política, no que assegura à União, aos Estados e ao Distrito Federal, competência para legislar concorrentemente sobre pesca, fauna, conservação da natureza, defesa dos recursos naturais e proteção do meio ambiente, com o reforço do art. 225, § 1º, V e VII, da CF, que impõem ao Poder

²⁷³ Idem, p. 15.

²⁷⁴ Brasil, 2020a: p. 5.

Público os deveres de defender e preservar o meio ambiente, incumbindo-lhe especificamente o controle do emprego de técnicas que comportam risco para o meio ambiente e a proteção da fauna”²⁷⁵.

Neste sentido, defende a ministra relatora que a lei está dentro da competência local e também está em conformidade com legislação federal sobre o assunto (Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Pesca, prevista na Lei nº 11.959/2009), competindo aos Estados, além da supressão de lacunas, a previsão de normas que possam complementar a norma geral e “atender suas peculiaridades locais, respeitados os critérios (i) da preponderância do interesse local, (ii) do exaurimento dos efeitos dentro dos respectivos limites territoriais – até mesmo para prevenir conflitos entre legislações estaduais potencialmente díspares – e (iii) da vedação da proteção insuficiente”²⁷⁶.

Por outro lado, houve invasão de competência da União para legislar sobre embarcações, prevista nos arts. 22, I e XI, e 178 da Constituição Federal, razão pela qual há a inconstitucionalidade do trecho previsto no art. 1º, III da lei impugnada (vedação de pesca industrial de arrasto de camarões na costa estadual nos casos de barcos estrangeiros arrendados que não contribuirão com transferência de tecnologia e melhores inovações, do que os barcos brasileiros, na diminuição da pesca predatória e no maior aproveitamento da fauna acompanhante).

Neste sentido, declarando constitucional os demais dispositivos da lei impugnada, a ministra vota pela procedência parcial da ação direta, sendo este entendimento acolhido de forma unânime pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal.

RE 654833/AC – Relator Min. Alexandre de Moraes – protocolada em 23/08/2011, julgamento em 20/04/2020, publicação em 24/06/2020.

Recurso extraordinário reconhecido como representante de controvérsia (*leading case*) do tema 999 de Repercussão Geral, na qual se debatia a possibilidade ou não de prescrição de pretensão de reparação civil de dano ambiental. O caso da controvérsia se desenvolveu nos autos de ação civil pública ajuizada pelo MPF em face de Orleir Messias Cameli, Marmud Cameli Cia. Ltda. e Abraão Cândido da Silva, com o objetivo de reparação de danos materiais, morais e ambientais, decorrentes de invasões em área indígena ocupada pela comunidade Ashaninka-Kampa do Rio Amônia, situada no Acre, as quais ocorreram entre os anos de 1981

²⁷⁵ Idem, pp. 14-15.

²⁷⁶ Idem, p. 21.

a 1987, com a finalidade de extrair ilegalmente madeira de elevado valor de mercado (mogno, cedro e cerejeira), conforme descreve o ministro relator.

Na sentença em primeiro grau, os réus (agora recorrentes) foram condenados a valor de indenização que ultrapassa R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais). Adveio apelação, na qual foi mantida a decisão de primeira instância. Interposto o recurso extraordinário, inicialmente foi inadmitido na origem, mas foi admitido pelo então relator, mas desprovido e transitou em julgado em 12/9/2012. Por outro lado, o recurso especial foi admitido e julgado pela ministra Eliana Calmon, no STJ, tendo sido desprovido. Naquela instância, a ministra relatora indicou a imprescritibilidade do direito ao pedido de reparação de danos ambientais, visto que se trata de direito inerente à vida, fundamental e essencial à afirmação dos povos, independentemente de não estar expresso em texto legal²⁷⁷. Deste argumento foi interposto novo recurso extraordinário, discutindo a tese de imprescritibilidade de dano ambiental, aduzindo violação os arts. 1º, III, 5º, caput, V e X, 37, § 5º, e 225, §3º, da Constituição. Em síntese, aduzem a anulação do acórdão recorrido em razão de o STJ ter agravado a situação jurídica de quem recorria ao decretar a imprescritibilidade; e também aduziu a inconstitucionalidade do entendimento em razão de os fatos serem anteriores à promulgação da Constituição de 1988, razão pela qual o prazo prescricional a ser aplicado deveria ser o quinquenal, previsto na Lei da Ação Popular (4717/1965). Subsidiariamente, aduzem a impossibilidade de aplicação da imprescritibilidade em relação à cobrança de verbas indenizatórias de natureza patrimonial e moral decorrentes mediatamente de infração ambiental, pedindo a “a distinção entre parcelas destinadas à reparação do dano ambiental, consideradas imprescritíveis, e às voltadas à indenização de teor pessoal ou individual homogêneo, visando à reparação moral e material dos indivíduos da comunidade indígena Ashaninka-Kampa do Rio Amônia, atentando-se ao prazo prescricional estampado no art. 21 da Lei 4.717/1.965”²⁷⁸.

A FUNAI, parte adversa, postulou o desprovido do recurso. Após sua remessa ao Supremo Tribunal Federal, a Associação Ashaninka do Rio Amônia APIWTXA requereu sua participação no feito na condição de assistente litisconsorcial, requerendo o não conhecimento do recurso. A PGR ofertou parecer pelo não seguimento do recurso. Inicialmente, o ministro relator denegou seguimento ao recurso, mas reconsiderou de sua decisão após os recorrentes demonstrarem a possibilidade de admissão do recurso “em situações processuais em que a questão constitucional exsurge de maneira inaugural no âmbito do STJ, que inovou na fundamentação de seu decisum, ao abraçar a tese da imprescritibilidade, a partir de uma

²⁷⁷ Brasil, 2020a: p. 9.

²⁷⁸ Idem, p. 11.

interpretação peculiar de dispositivos constitucionais em momento algum debatidos no feito, anteriormente àquele momento”²⁷⁹. Em 26/06/2018, a repercussão geral da matéria foi conhecida. Após, a PGR se manifestou pelo desprovimento do recurso. Em 2020, foi protocolado um termo de conciliação entre as partes Espólio de Orleir Messias Cameli, a empresa Marmud Cameli & Cia e a Associação Ashaninka do Rio Amônia – APIWTXA, o que ensejaria na extinção do recurso para estas partes. No entanto, o julgamento da tese continuaria, em razão do reconhecimento da repercussão geral.

Em seu voto, o ministro inicialmente vota pela homologação do acordo. Em seguida, afasta a preliminar de *reformatio in pejus*, visto que não houve agravamento da situação dos demandados no STJ, mas tão somente a manutenção da conclusão anterior. Em seguida, tece comentários a respeito da proteção ambiental pré-CF 1988, onde indica que o Brasil já dispunha de uma disciplina jurídica voltada à questão ecológica e à tutela do ambiente. Inicialmente, com a Lei 6938/1981, que trazia a obrigação de o poluidor reparar os danos mediante responsabilização objetiva (independente de culpa) e conferia ao MP a legitimidade para proposição de ação de responsabilidade civil e ambiental por danos causados ao meio ambiente. Fala ainda da Lei 7347/1985 (Lei da Ação Civil Pública) e indica que:

“Como se vê, a preocupação com a preservação do meio ambiente não é nova e reflete o reconhecimento, não só em nível nacional, como também pela comunidade internacional, de que o direito de viver em um ambiente saudável, com plenas condições de o ser humano desenvolver todas as suas capacidades sociais, culturais, de trabalho e lazer, encontra raízes no núcleo essencial dos direitos fundamentais atinente à vida, à saúde, à liberdade e à igualdade”²⁸⁰.

Em seguida, demonstra entendimento a respeito do meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental, citando a Declaração de Estocolmo das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano de 1972, a Lei 6938 e a própria Constituição, que segundo ele, “trouxo grande avanço ao dedicar um capítulo inteiro ao meio ambiente, confirmando a importância da preservação ambiental para as presentes e futuras gerações e para a sadia qualidade de vida”²⁸¹. Também cita a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92), onde se estabeleceu expressamente a humanidade “têm direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza, bem como consolidou a expressão desenvolvimento sustentável, com o dever de suprir as necessidades da geração presente sem

²⁷⁹ Idem, p. 13.

²⁸⁰ Idem, p. 20.

²⁸¹ Idem, p. 21.

comprometer os recursos naturais para a satisfação das demandas das gerações futuras”²⁸². Diz que o entendimento estabelecido pelo STJ não se distancia do que foi estabelecido pelo Supremo Tribunal Federal, e cita o MS 22164, relatado pelo ministro Celso de Mello, onde se reconheceu o meio ambiente enquanto direitos de terceira geração de titularidade coletiva – entendimento reafirmado por meio da ADI 3540, relatada pelo mesmo ministro. E indica o seguinte:

“A qualificação de direito fundamental atribuída ao meio ambiente ecologicamente equilibrado já foi reiteradamente proclamada pela jurisprudência desta SUPREMA CORTE, como se depreende dos seguintes precedentes: ADI 4.988, de minha relatoria, Tribunal Pleno, DJe de 5/10/2018; ADI 4.066, Rel. Min. ROSA WEBER, Tribunal Pleno, DJe de 7/3/2017; ADI 4.983, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, DJe de 27/4/2017; ADI 4.029, Rel. Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, DJe de 27/6/2012; ADI 1.856, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, DJe de 14/10/2011; e ADPF 101, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, DJe de 4/6/2012). Com efeito, em sede constitucional, o art. 225 consagrou como obrigação do Poder Público e de toda a coletividade a defesa e preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida (...)”²⁸³.

Com base na leitura do art. 225 da Constituição, o ministro relator entende que se trata de um “regime jurídico especial, que exorbita o Direito Comum”²⁸⁴, e indica que “o meio ambiente deve ser considerado patrimônio comum de toda humanidade, para a garantia de sua integral proteção, especialmente em relação às gerações futuras”²⁸⁵, onde “as posturas e condutas do Poder Público devem garantir proteção legislativa interna e de adesão aos tratados e pactos internacionais para evitar prejuízo da coletividade em face de recurso natural afetado a uma finalidade individual. No mais, também diz que como a Constituição não exclui normas decorrente do regime e dos princípios por ela adotados, assim como dos tratados internacionais dos quais o Brasil faz parte, é inconteste o caráter fundamental do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, que é previsto tanto na Constituição como em diversos tratados internacionais.

Em seguida, discorre sobre o princípio do poluidor-pagador em face da degradação ambiental, amparado constitucionalmente, mas que não pode ser visto “como uma autorização para poluir direcionada aqueles que têm condições de pagar, mas sim como desestimulador para aqueles que lucram com a degradação ambiental”²⁸⁶. Discorre sobre os efeitos prolongados

²⁸² Idem acima.

²⁸³ Idem pp. 23-24.

²⁸⁴ Idem, p. 24.

²⁸⁵ Idem acima.

²⁸⁶ Idem, p. 27.

provocados por alguns desastres ambientais, mencionando Chernobyl e também o caso Chisso, uma fabricante de produtos químicos que despejou por décadas toneladas de mercúrio na água da Baía de Minamata, no Japão, ocasionando na debilidade mental de milhares de pessoas. A empresa foi condenada ao pagamento de 600 milhões de dólares em 1973, no que foi a primeira condenação de uma grande indústria por danos ambientais. Citou também o caso do petroleiro Exxon-Valdez (1989), que ocasionou o derramamento de cerca de 250.000 barris de óleo cru na Baía de Príncipe William, no Alaska, responsável pela morte de centenas de milhares de aves além de milhares de lontras e baleias. Não deixou de mencionar o desastre de Mariana, provocado pelo rompimento da Barragem do Fundão em 2015, bem como o caso de Brumadinho, em 2019, também provocado pelo rompimento de uma barragem de rejeitos de mineração. Com este apanhado, o ministro indica que se pode afirmar com precisão que “os danos ambientais causados por falha humana são, muitas vezes, projetados para o futuro, de forma que apenas depois de anos saberemos seus reais impactos no meio ambiente e para a coletividade”²⁸⁷.

Ao mencionar o caso em específico, o ministro então aduz que o desmatamento ilegal causou prejuízo irremediável para a comunidade que vive no local, afetando diretamente esta comunidade, mas com impactos ambientais que se dirigem a toda a sociedade e com efeitos muitas vezes, só sendo percebidos anos depois. Isso porque “o desmatamento ilegal e desordenado traz severas consequências como a destruição da biodiversidade, empobrecimento do solo, elevação das temperaturas, entre outros males”²⁸⁸. Com esse apanhado, enfrenta a tese principal do recurso. Após fazer uma análise do instituto da prescrição, diz que:

“Consoante o contexto fático delineado pela instância de origem, os fatos ocorreram nos longínquos anos de 1981 a 1987 e, até o momento, as vítimas, indígenas da comunidade Ashaninka-Kampa, aguardam a recomposição de seu patrimônio material e moral. Adotar a tese da prescritibilidade seria o mesmo que lhes negar o direito fundamental e indisponível à vida ou, como quis a Constituição, à saudável qualidade de vida”²⁸⁹.

Somando-se este argumento ao fato de que a Constituição Federal conferiu proteção especial aos indígenas (art. 231), o ministro relator conclui que “a existência de direitos fundamentais individuais não tem o condão de afastar a supremacia do interesse público no que se refere à conservação de um meio ambiente ecologicamente equilibrado e sadio à qualidade

²⁸⁷ Idem, p. 30.

²⁸⁸ Idem, p. 31.

²⁸⁹ Idem, p. 33.

de vida”²⁹⁰. E nem mesmo o argumento de que os fatos são anteriores à promulgação da Constituição de 1988 prosperou, visto que “o ordenamento pátrio, bem como os protocolos internacionais, há muito já tutelavam o meio ambiente e previam a obrigação de o poluidor reparar os danos causados”²⁹¹. Com essa argumentação, votou pela prejudicialidade do recurso extraordinário, sugerindo a fixação da seguinte tese: “É imprescritível a pretensão de reparação civil de dano ambiental”.

O ministro Luís Roberto Barroso votou em seguida, acompanhando o relator com ressalvas, já que deixou de se manifestar em abstrato pela ausência de balizamento de um caso concreto. O ministro Edson Fachin interpreta pela “extensão da imprescritibilidade constitucional para as ações de ressarcimento decorrentes de atos ilícitos que gerem prejuízo ao erário”²⁹², incluindo todos os atos ilícitos que sustentam a razão de ser dos temas já formulados perante a Corte. Também menciona o desastre de Mariana, assim como elabora panorama entre meio ambiente e questão indígena, para em seguida, votar pelo desprovimento do recurso, propondo tese de repercussão geral similar à do ministro relator (“A pretensão reparatória do dano ambiental é imprescritível”).

O próximo a votar é o ministro Gilmar Mendes, que menciona em seu voto o princípio da responsabilidade intergeracional, trazido pelo art. 225, *caput* da Constituição. Faz um apanhado sobre a natureza da reparação civil por danos ambientais (indicando que parte da doutrina e o próprio STJ reconhecem esta como uma obrigação *propter rem*, já que a obrigação se transfere a quem quer que venha a possuir, ocupar ou ser proprietário do imóvel). No entanto, diverge do relator, concluindo pelo prazo prescricional para danos ambientais vintenário, votando pelo provimento do recurso extraordinário e assentando a prescritibilidade das ações ressarcitórias de matéria ambiental. O ministro Marco Aurélio Mello também diverge do relator, votando pelo provimento do recurso e fixando tese no sentido de prescritibilidade de reparação civil de dano ambiental.

O ministro Ricardo Lewandowski, por sua vez, vota pela fixação de tese de que “é imprescritível a pretensão de reparação civil decorrente de dano ambiental”, em sentido similar ao adotado pelo relator. Isso porque “é preciso que fique claro: de reparação civil não se trata, mas de legítima reparação ambiental, categoria específica cuja natureza não se confunde com a

²⁹⁰ Idem, p. 34.

²⁹¹ Idem acima.

²⁹² Idem, p. 58.

da mera reparação civil”²⁹³. A ministra Rosa Weber também vota no mesmo sentido que o relator, manifestando que:

“a essencialidade, a indisponibilidade, a transindividualidade e a solidariedade que caracterizam o direito ao meio ambiente coadunam-se com a imprescritibilidade da pretensão destinada à reparação do dano. Os interesses envolvidos são coletivos, ultrapassam gerações e fronteiras – o direito ao meio ambiente está no centro da agenda e das preocupações internacionais inauguradas formalmente com a Declaração de Estocolmo – e, como tais, não merecem sofrer limites temporais à sua proteção. Assume especial relevo conferir uma leitura ilimitada à proteção ao meio ambiente a fim de possibilitar a repressão ao dano ambiental que espraia efeitos em toda a sociedade”²⁹⁴.

Nestes termos, o Tribunal, por maioria, fixou a tese de que “É imprescritível a pretensão de reparação civil de dano ambiental”.

ADI 5475/AP – Relatora Min. Cármen Lúcia – protocolada em 16/02/2016, julgamento em 20/04/2020, publicação em 03/06/2020.

Ação direta ajuizada pelo Procurador-Geral da República, impugnando o art. 12, inc. IV e § 7º, da Lei Complementar amapaense n. 5/1994, alterada pela Lei Complementar amapaense n. 70/2012. As normas questionadas flexibilizam a necessidade de licença ambiental para determinados empreendimentos no Estado, ao criar a Licença Ambiental Única. O requerente argumenta invasão de competência da União para edição de normas gerais para proteção do ambiente, na forma do art. 24, VI da Constituição, além de ofender o seu art. 225, caput e § 1º, que impõe ao poder público o dever de defender e preservar o ambiente para as presentes e futuras gerações e exige estudo prévio de impacto ambiental (EPIA) para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação ambiental.

A Assembleia Legislativa do Estado pugnou pela improcedência da ação, ao indicar regularidade e constitucionalidade da lei. O Governador do Estado não prestou informações. A Advocacia-Geral da União se manifestou pela procedência do pedido, mesmo caminho adotado pelo MPF.

A ministra relatora aduz a discussão existente sobre a competência legislativa concorrente dentro do Supremo Tribunal Federal, que naquele momento estava no momento de “considerar direta a contrariedade à repartição de competência legislativa traçada pela Constituição da República, ainda que tal análise ponha também em pauta o cotejo das normas

²⁹³ Idem, p. 110.

²⁹⁴ Idem, p. 122.

infraconstitucionais”²⁹⁵. Neste sentido realiza cotejo analítico entre a legislação federal e a normatização do CONAMA e a regra impugnada, concluindo que “nas normas nacionais, prescreveu-se, portanto, a necessidade de concessão de licença ambiental em todas as fases dos empreendimentos e atividades potencialmente danosos ao meio ambiente, do planejamento ao início de funcionamento”²⁹⁶, que se colocam como normas gerais, necessariamente aplicáveis aos estados.

Neste sentido, aduz que não é lícito ao legislador estadual elaborar norma que venha a tornar mais frágeis e ineficazes os mecanismos de controle da Administração Pública sobre empreendimentos e atividades potencialmente danosas ao meio ambiente. Com isso, a norma ofende formalmente o art. 24 da Constituição, assim como materialmente o *caput* do seu art. 225. E para embasar seu argumento, a ministra relatora aduz que:

Além de intrínseco ao dever de proteção do meio ambiente equilibrado imposto ao Poder Público e à sociedade pela Constituição da República, o dever de prevenção contra danos ambientais tem previsão em tratados internacionais ratificados pelo Brasil, como a Convenção de Basileia sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito de 1989 (Decreto n. 875/1993) e a Convenção sobre Diversidade Biológica (Decreto n. 2.519/1998)²⁹⁷

Com estas razões, vota no sentido de julgar procedente o pedido para declarar formal e materialmente inconstitucional o inc. IV e o § 7º do art. 12 da Lei Complementar n. 5/1994 do Amapá, alterada pela Lei Complementar estadual n. 70/2012.

O primeiro a votar após a relatora é o ministro Alexandre de Moraes, que indica ter ocorrido “flexibilização indevida das normas gerais sobre licenciamento ambiental, em flagrante prejuízo ao nível de proteção ambiental firmado nessa normatização”²⁹⁸, pelo dispositivo impugnado, e cita o precedente firmado na ADI 1086, relatada pelo ministro Ilmar Galvão, para indicar ser “inconstitucional a legislação estadual que, a título de complementar as normas gerais editadas pela União, flexibiliza exigência legal para o desenvolvimento de atividade potencialmente poluidora”²⁹⁹. E antes de ir ao dispositivo, no qual julga procedente a ação direta, menciona que não se desconhece da importância do agronegócio para o país, mas isso “não diminui o necessário reconhecimento de seu potencial de degradação ao meio ambiente, risco que o licenciamento objetiva afastar”³⁰⁰.

²⁹⁵ Brasil, 2020b: p. 12.

²⁹⁶ Idem, p. 16.

²⁹⁷ Idem, p. 20.

²⁹⁸ Idem, p. 33.

²⁹⁹ Idem acima.

³⁰⁰ Idem, p. 35.

O ministro Gilmar Mendes, por sua vez, diverge da relatora, julgando improcedente a ação direta. Indica que a lei impugnada não desrespeita a lei nacional. Além disso, tece críticas ao que chama de diminuta competência legislativa dos Estados, além de mencionar exemplo de licenciamento ambiental unificado que foi exitoso (São Paulo), indicando que:

“é de se concluir pela constitucionalidade formal de normas dos Estados e do Distrito Federal que disponham supletiva e complementarmente sobre normas de licenciamento ambiental, desde que não ocorra invasão à competência material da União e que atuem nos limites previstos na própria legislação de regência federal, exatamente naqueles licenciamentos de competência estadual, aí incluída a simplificação do licenciamento ambiental, nos exatos termos do art. 12 da Resolução 237/1997 do Conama”³⁰¹.

A próxima a votar é a ministra Rosa Weber, que também julga procedente a ação direta, acompanhando com ressalvas o voto da ministra relatora.

Desta forma, o Tribunal, por maioria, julgou procedente o pedido formulado na ação direta para declarar formal e materialmente inconstitucionais o inc. IV e o § 7º do art. 12 da Lei Complementar nº 5/1994 do Amapá, alterada pela Lei Complementar estadual nº 70/2012.

ADI 6288/CE – Relatora Min. Rosa Weber – protocolada em 16/12/2019, julgamento em 23/11/2020, publicação em 03/12/2020.

Ação direta proposta pelo Partido Socialismo e Liberdade, questionando a constitucionalidade da Resolução do Conselho Estadual do Meio Ambiente do Ceará COEMA/CE nº 02, de 11 de abril de 2019, que “dispõe sobre os procedimentos, critérios e parâmetros e custos aplicados aos processos de licenciamento e autorização ambiental no âmbito da Superintendência Estadual do Meio Ambiente – SEMACE”. Aduz afronta aos arts. 1º, 24, VI, VII, VIII, §§ 1º, 2º, 3º e 4º, 30, I e II, 225, § 1º, I, II, III, IV, V, VI e VII da Constituição Federal, visto que a resolução:

“criou novos tipos de licenças ambientais, como a Licença de Instalação e Operação (LIO), a Licença de Instalação e Ampliação (LIAM), a Licença de Instalação e Ampliação para Readequação (LIAR), a Licença Ambiental Única (LAU), a Licença por Adesão e Compromisso (LAC) e a Licença Prévia e de Instalação (LPI). Aduz que a Resolução COEMA, ao estabelecer tipos de licença ambientais não previstos na Lei Estadual 14.882/2011, excedeu o seu poder regulamentar, invadindo atribuição do Poder Legislativo estadual”³⁰²

De igual modo:

³⁰¹ Idem, p. 53.

³⁰² Brasil, 2020c: p. 6.

“alega que o art. 1º da Resolução alcança, além dos procedimentos de licenciamento realizados pela Superintendência Estadual do Meio Ambiente - SEMACE, também aqueles efetuados pelos órgãos municipais de meio ambiente, de modo a configurar, por conseguinte, invasão da competência dos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local.

Aponta que o art. 8º da Resolução COEMA 02/2019 criou hipóteses de dispensa de licenciamento ambiental para a realização de atividades impactantes e degradadoras do meio ambiente, como, por exemplo, para o plantio com uso de agrotóxicos em imóveis com até 30 hectares”³⁰³.

A Assembleia Legislativa do Estado do Ceará aduziu a regularidade formal e material do ato. O Conselho Estadual de Meio Ambiente e o Governador do Estado do Ceará não apresentaram informações. A Advocacia-Geral da União opinou pela procedência parcial do pedido, aduzindo invasão de competência legislativa pelo ato impugnado. A Procuradoria-Geral da República opinou pela procedência parcial do pedido, também em virtude de invasão de competência, além de opinar pela interpretação conforme à Constituição de trecho da lei, de modo a resguardar a competência dos municípios para dispor sobre o licenciamento ambiental de atividades que causem impacto ambiental local.

A ministra relatora, evocando precedente do Tribunal sobre a competência legislativa específica do Estado para casos em comento (ADI 4615), aduz a constitucionalidade dos dispositivos impugnados que simplificam procedimentos de licenciamento para atividades com baixo potencial de degradação, que não minoram a proteção ambiental. Por outro lado, indica que o art. 8º da norma impugnada representa proteção deficiente, visto que criou hipóteses de dispensa de licenciamento ambiental para a realização de atividades impactantes e degradadoras do meio ambiente, razão pela qual é materialmente inconstitucional. Por fim, vota pela interpretação conforme à Constituição do art. 1º da resolução impugnada, tendo por parâmetro a competência local para definição de metodologia de licenciamento e a Resolução nº 237/97 do CONAMA, que diz competir ao órgão ambiental municipal, ouvidos os órgãos competentes da União, dos Estados e do Distrito Federal, quando couber, o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades de impacto ambiental local e daquelas que lhe forem delegadas pelo Estado por instrumento legal ou convênio. Isso se dá para, nas palavras da ministra relatora, “afastar a interpretação da norma impugnada que conduza ao entendimento de que a sua aplicação a todo o território do Estado abarca os Municípios”³⁰⁴.

³⁰³ Idem.

³⁰⁴ Idem, p. 36.

O voto foi declarado vencedor pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal à unanimidade.

ADI 6650/SC – Relatora Min. Cármen Lúcia – protocolada em 23/12/2020, julgamento em 27/04/2021, publicação em 05/05/2021.

Ação direta proposta pela Procuradoria-Geral da República, em face “dos §§ 1º, 2º e 3º do art. 29 da Lei n. 14.675, de 13.4.2009, alterada pela Lei n. 17.893, de 23.1.2020, de Santa Catarina, pela alegada contrariedade aos incs. VI e VII do art. 23, aos incs. VI e VIII e § 1º do art. 24 e ao inc. IV e caput do art. 225 da Constituição da República”³⁰⁵. Alega o autor que as normas impugnadas, que simplificam regras de licenciamento ambiental de lavra a céu aberto por escavação de cascalheiras, são dissonantes com o ordenamento protetivo estabelecido por lei federal. Também aduz que há violação à competência da União para legislar sobre o assunto, assim como não observam o dever do estado de proteger o meio ambiente e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Nas informações, o Governador de Santa Catarina pugna pela regularidade e constitucionalidade das normas questionadas. A Assembleia Legislativa de Santa Catarina também defendeu a improcedência do pedido. A Advocacia-Geral da União se manifestou pelo deferimento parcial da medida cautelar, no ponto em que algumas das regras atacadas ofendem a competência da União para legislar sobre normas gerais de proteção do meio ambiente.

Em seu voto, a ministra relatora aduz que o Poder Público, em todas as suas esferas de atuação, possui o dever de atuar cooperativamente para a proteção do meio ambiente. Neste sentido, a ministra aduz precedente a respeito da possibilidade de análise de incompatibilidade entre leis nacionais e leis estaduais, antes consideradas afronta indireta à norma constitucional. E passa à parametrização da norma impugnada com a legislação federal sobre o tema, em especial a Lei n. 6.938/1981, instituidora da Política Nacional do Meio Ambiente e do Sistema Nacional do Meio Ambiente, e a Lei Complementar n. 140/2011, pela qual se estabeleceram diretrizes para a cooperação dos entes federados em ação administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora. Também menciona a Resolução 237/1997, na qual se estabelecem as formas de licenciamento:

³⁰⁵ Brasil, 2021a: p. 3.

Na Resolução n. 237/1997, definiu-se Licença Ambiental como o ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente estabelece condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas nos empreendimentos ou atividades que utilizem recursos ambientais considerados efetiva ou potencialmente poluidores e naqueles que possam causar degradação ambiental (inc. II do art. 1º).

No art. 8º da Resolução n. 237/1997, o Conama, como previsto nos Decretos ns. 88.351/1983 e 99.274/1990, estabeleceu as seguintes espécies de Licença Ambiental: a) Licença Prévia, concedida na fase preliminar do planejamento de atividade para estabelecer os requisitos básicos a serem atendidos nas fases de localização, instalação e operação, observados os planos municipais, estaduais ou federais de uso do solo; b) Licença de Instalação, pela qual se autoriza o início da implantação da atividade, de acordo com o especificado no Projeto Executivo aprovado; e c) Licença de Operação, pela qual se autorizam, após verificações, o começo da atividade licenciada e o funcionamento de seus equipamentos de controle de poluição, em consonância com o previsto nas Licenças Prévia e de Instalação. No art. 12 da Resolução n. 237/1997 há previsão de licenciamento por processo simplificado para atividades e empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental (...)³⁰⁶.

Neste sentido, entende a ministra que as normas nacionais prescrevem “a necessidade de concessão de licença ambiental em todas as fases dos empreendimentos e atividades capazes potencialmente de causar danos ao meio ambiente”³⁰⁷, aplicáveis necessariamente aos estados. Daí, aduz o precedente firmado no julgamento da ADI 5996, relatada pelo min. Alexandre de Moraes, onde “ressaltou-se a importância do fortalecimento do equilíbrio federativo para atender às peculiaridades regionais e locais em matéria ambiental, se mais protetivas ao meio ambiente”³⁰⁸, entre outros. Estabelecido o parâmetro de análise, a ministra relatora conclui que há inconstitucionalidade formal (por invasão de competência da União para legislar sobre a matéria) e material (por desrespeito ao art. 225, da Constituição), redundando no seguinte raciocínio:

A exigência de licença ambiental para empreendimentos e atividades potencialmente danosos ao meio ambiente deve ser vista como medida tipicamente preventiva, pela qual se permite ao Poder Público o controle e a fiscalização do cumprimento da legislação ambiental.

Nas normas estaduais impugnadas, portanto, não apenas se invadiu competência da União para editar normas gerais sobre proteção do meio ambiente, como se infringiu o dever de proteção imposto pelo art. 225 da Constituição da República, estabelecendo-se procedimento de licenciamento ambiental menos eficaz na proteção ambiental que o delineado pela legislação nacional³⁰⁹.

³⁰⁶ Brasil, 2021a: pp. 16-17.

³⁰⁷ Idem, p. 17

³⁰⁸ Idem, p. 19.

³⁰⁹ Idem, p. 29.

Com isso, a ministra vota pela procedência do pedido para declarar inconstitucionais os §§ 1º, 2º e 3º do art. 29 da Lei n. 14.675/2009 de Santa Catarina, no que é acompanhada à unanimidade pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal.

ADPF 825/DF – Relator Min. Marco Aurélio Mello, redator do acórdão Min. Nunes Marques – protocolada em 09/04/2021, julgamento em 03/08/2021, publicação em 26/11/2021.

Arguição de descumprimento de preceito fundamental ajuizada pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT), tendo como objeto a 17ª Rodada de Licitações de Blocos para Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural, a ser realizada, em 6 e 7 de outubro de 2021, pela Agência Nacional do Petróleo, Gás e Biocombustível – ANP. Busca interpretação conforme à Constituição ao § 2º do artigo 6º da Resolução nº 17/2017 do Conselho Nacional de Política Energética – CNPE. Indica inobservância aos preceitos relativos aos objetivos fundamentais da República, à vida, à dignidade da pessoa humana, à saúde, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à vedação do retrocesso – artigos 1º, inciso III, 3º, incisos I, II e IV, 5º, cabeça, 6º, 170, inciso VI, e 225, cabeça, da Lei Maior, além de risco de degradação ambiental, entre outros problemas. Aduz a violação a preceito fundamental pela ausência de Avaliação Ambiental de Área Sedimentar.

A Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP informou que a viabilidade e o estudo de impacto ambiental serão realizados na etapa de licenciamento, ônus dos concessionários além de indicar relevante interesse público na produção de petróleo. A AGU se manifestou pela inadmissão da ADPF, além do indeferimento da liminar. A PGR opina pela inadmissibilidade da arguição, por ausência do requisito da subsidiariedade entre outros.

Em seu voto, o ministro relator (Marco Aurélio Mello) inicia afastando a preliminar de inépcia da inicial assim como a de ausência de questão constitucional. Também afastou as preliminares aduzidas pela PGR, visto que o que está sendo analisado na ADPF é a “imprescindibilidade, ou não, para o planejamento da exploração e produção de petróleo e gás natural, da elaboração de estudos ambientais e da Avaliação Ambiental de Área Sedimentar – AAAS, e não a própria estimativa de lesividade ao meio ambiente”³¹⁰. No entanto, o relator entende ser inadequado o manejo da ADPF para a discussão. Em suas palavras, embora a Resolução CNPE nº 17/2017 não possa ser atacada por ADI, por não se tratar de norma de natureza primária, “A amplitude do objeto da arguição de descumprimento de preceito

³¹⁰ Brasil, 2021b: p. 12.

fundamental não significa admitir seja qualquer ato passível de submissão direta ao exame do Supremo. A óptica implica desvirtuamento da jurisdição assegurada na Constituição Federal”³¹¹.

No mérito, o ministro indica que a matéria envolve dificuldades técnicas a exigirem informações específicas para chegar-se a prognósticos adequados, pois a Resolução requer providência por órgão com capacidade para definir o procedimento e determinar os requisitos do planejamento de outorga de áreas a serem destinadas à exploração e produção de petróleo e gás natural, o que o CNPE está acostumado a fazer. Embora as variáveis que motivaram a edição do ato não sejam imunes ao crivo judicial, a complexidade “requer cautela e deferência às soluções encontradas pelos órgãos técnicos”³¹². Daí manifesta que afastar as razões do Órgão do Executivo, previstas na Resolução CNPE nº 17/2017, “pode corresponder a imposições impertinentes e usurpação de competência do agente legitimado para resolver questões dessa natureza, resultando na inobservância de preceitos fundamentais, como separação de poderes, devido processo legal, eficiência administrativa e razoabilidade”³¹³.

Então, indica que o licenciamento ambiental, fase posterior, irá avaliar os potenciais impactos e riscos ambientais da atividade, onde se irá concluir pela viabilidade ou não da exploração de petróleo e gás natural nos locais. Neste sentido, afirma não haver inobservância aos preceitos constitucionais apontados na inicial, “porquanto o início da atividade de exploração condiciona-se à obtenção, pelo vencedor da licitação, de licença ambiental junto aos órgãos competentes, os quais avaliarão a viabilidade do empreendimento, a teor da Lei nº 6.938/1981”³¹⁴. E vota pela improcedência dos pedidos.

O ministro Edson Fachin, primeiro a votar, acompanha o relator com ressalvas. Entende que a discussão levada ao STF na ação não reúne as condições de cognoscibilidade da ADPF, já que possuem como parâmetro normativo atos infralegais do Poder Executivo. Além disso, havia informações de diversas ações civis públicas e ações populares que promoveram o debate sobre a rodada de licitações objeto da arguição em julgamento. E vota para acompanhar o relator exclusivamente quanto à negativa de seguimento da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental.

Com isso o Tribunal, por unanimidade, julgou improcedentes os pedidos, nos termos do voto do Relator. O Ministro Edson Fachin acompanhou o Relator com ressalvas.

³¹¹ Idem, p. 13.

³¹² Idem, p. 15.

³¹³ Idem p. 16.

³¹⁴ Idem, p. 17.

ADI 4970/DF – Relatora Min. Cármen Lúcia – protocolada em 17/06/2013, julgamento em 15/09/2021, publicação em 22/09/2021.

Ação direta protocolada pelo Procurador-Geral da República, em face do art. 10 da Lei n. 12.058/2009, pela qual acrescentado o § 7º do art. 18 da Lei n. 9.636/1998, na qual se dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União. A norma questionada indica que “o espaço aéreo sobre bens públicos, o espaço físico em águas públicas, as áreas de álveo de lagos, rios e quaisquer correntes d’água, de vazantes e de outros bens do domínio da União, contíguos a imóveis da União afetados ao regime de aforamento ou ocupação, poderão ser objeto de cessão de uso”³¹⁵. O autor alega se tratar de matéria estranha ao objeto inicial da MP que gerou a lei convertida, gerando interpretação capaz de causar prejuízos graves ao meio ambiente e aos princípios da Administração Pública.

Em informações, o Congresso Nacional e a Presidência da República aduziram a regularidade e a constitucionalidade da lei. A AGU manifestou-se pela improcedência do pedido. O parecer do MPF se remeteu às razões da petição inicial.

A ministra relatora se remete à jurisprudência do STF para aduzir a inconstitucionalidade da inserção de emenda estranha ao objeto inicial da Medida Provisória, mas indica que não há a necessidade de declarar a inconstitucionalidade formal da lei 12058/2009 como um todo. A ministra afirma que a matéria em debate tem relevância porque:

“a extensão territorial do País possibilita a ocorrência de conflitos, sendo muitos os relacionados à ocupação irregular, clandestina ou descumpridora das funções sociais, especialmente aquele que se refere ao dever de se promover o desenvolvimento sustentável e de se garantir a preservação do meio ambiente equilibrado para a presente e para as futuras gerações”³¹⁶.

E manifesta que há capacidade do ser humano em desestabilizar o meio ambiente, extraíndo trecho do voto do ministro Luiz Fux na ADC 42 que discutiu a constitucionalidade de dispositivos do Código Florestal. Assim, elabora panorama sobre o instituto da cessão de bens da União, e indica que “medidas de desburocratização não podem, legitimamente, fragilizar direitos fundamentais ou enfraquecer o dever de proteção de bens jurídicos que compõem o patrimônio de toda a coletividade nacional presente e futura”³¹⁷. Por isso, para se

³¹⁵ Brasil, 2021c: p. 3.

³¹⁶ Idem, p. 18.

³¹⁷ Idem, p. 21.

compatibilizar a norma questionada com a proteção obrigatória, vota pela interpretação conforme à Constituição, para

“admitir a cessão de uso do espaço aéreo sobre bens públicos, do espaço físico em águas públicas, das áreas de álveo de lagos, dos rios e quaisquer correntes d’água, das vazantes e de outros bens do domínio da União, contíguos a imóveis da União afetados ao regime de aforamento ou ocupação, desde que sejam observados os requisitos previstos nos incs. I e II do art. 18, vale dizer, nas hipóteses em que realizada a cessão a Estados, Distrito Federal, Municípios ou entidades sem fins lucrativos nas áreas de educação, cultura, assistência social ou saúde, ou a pessoas físicas ou jurídicas, demonstrado, objetivamente e mediante instrumentos de controle eficiente, o interesse público ou social”³¹⁸.

Seu voto é acompanhado à unanimidade pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal.

ADI 6672/RR – Relator Min. Alexandre de Moraes – protocolada em 10/02/2021, julgada em 15/09/2021, publicação em 22/09/2021.

Ação direta protocolada pelo partido Rede Sustentabilidade, em face da Lei Estadual do Estado de Roraima 1453/2021, que “dispõe sobre o Licenciamento para a Atividade de Lavra Garimpeira no Estado de Roraima, e dá outras providências”. Segundo o partido requerente há afronta formal e material à Constituição, por invasão de competência e por vulneração ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, com o dever do Estado de promover sua defesa e proteção para as presentes e futuras gerações. Em 22/2/2021, o ministro relator concedeu a medida cautelar pleiteada, para suspender os efeitos da lei impugnada.

O Governador do Estado de Roraima defende a regularidade e a constitucionalidade do ato impugnado. A Assembleia Legislativa do Estado de Roraima também. A Advocacia-Geral da União se manifestou pelo conhecimento parcial da ação, e no mérito pela improcedência do pedido formulado, aduzindo possibilidade de complementação de norma federal pelos Estados e compatibilidade da lei atacada com a Constituição. O Procurador-Geral da República manifestou posicionamento pela procedência do pedido.

Foram admitidos na condução de *amici curiae* as seguintes instituições: (i) Cooperativa de Extrativismo Mineiro Artesanal de Roraima – MINERAR; (ii) Articulação dos Povos Indígenas do Brasil – APIB; (iii) Clínica de Direitos Humanos e Direito Ambiental da Escola de Direito da Universidade do Estado do Amazonas – ED/UEA, Clínica de Direitos Humanos do Programa de PósGraduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PPGD/PUCPR, Laboratório de Farmacologia Molecular do Instituto de Ciências Biológicas da

³¹⁸ Idem, p. 22.

Universidade Federal do Pará – ICB/UFPA e Centro de Culturas Jurídicas Comparadas, Internacionalização do Direito e Sistemas de Justiça – CCULTIS, em conjunto; (iv) Defensoria Pública da União – DPU; (v) Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira – COIAB; e (vi) Instituto Alana.

Em seu voto, o ministro relator aborda a Instrução Normativa 3/2021, ato que foi editado em momento posterior pela Fundação Estadual do Meio Ambiente e Recursos Hídricos – FEMARH, e dispõe sobre licenciamento ambiental para atividade de mineração de modo trifásico, estabelecendo metodologia posterior à estabelecida pela lei impugnada. Anota que, embora a jurisdição constitucional abstrata brasileira não admita “ajuizamento ou a continuidade de arguição de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo já revogado, substancialmente alterado ou cuja eficácia já tenha se esgotado, independentemente do fato de terem produzido efeitos concretos residuais”³¹⁹, entende que no caso sob análise inexistia notícia de revogação da lei impugnada. Assim, passa à análise de sua constitucionalidade.

O ministro relator manifesta a necessidade de defesa do meio ambiente para as futuras e presentes gerações, matéria cuja relevância fez com que o legislador constituinte distribuisse entre todos os entes federativos “as competências materiais e legislativas em matéria ambiental, reservando ao ente central (União) o protagonismo necessário para a edição de normas de interesse geral e, aos demais entes, a possibilidade de suplementarem essa legislação geral”³²⁰ (arts. 23 e 24 da Constituição). O ministro tece comentários a respeito da distribuição federativa de competências, e reconhece que

“O princípio geral que norteia a repartição de competência entre os entes componentes do Estado Federal brasileiro, portanto, é o princípio da predominância do interesse, não apenas para as matérias cuja definição foi preestabelecida pelo texto constitucional, mas também em termos de interpretação em hipóteses que envolvem várias e diversas matérias, como na presente ação direta de inconstitucionalidade”³²¹

Mas, ao analisar as razões que levam à centralização de certas competências legislativas na União, o ministro relator entende que “a norma impugnada destoou do modelo federal de proteção ambiental ao prever a existência de modalidade mais célere e simplificada de licenciamento ambiental único”³²², se afastando da legislação federal sobre o tema (em especial a Lei 6938/1981). Com isso, aduz a predominância do interesse na uniformidade da matéria em

³¹⁹ Brasil, 2021d: p. 21.

³²⁰ Idem acima.

³²¹ Idem, p. 25.

³²² Idem, p. 27.

todo o Brasil para justificar a vedação de os Estados-Membros dissentirem da regulação federal sobre o assunto. Para dar base jurisprudencial ao seu entendimento, aduz o precedente firmado nos autos das ADIs 5475 e 6650, relatadas pela ministra Cármen Lúcia, assim como a ADI 5312, de relatoria do próprio ministro Alexandre de Moraes.

Antes de finalizar seu voto, o ministro aduz trecho das razões de *amicus curiae* apresentadas pela Defensoria Pública, na qual se argumenta o potencial danoso da lei impugnada. E indica que a jurisprudência do STF autoriza dissenso entre a legislação federal e a legislação estadual na hipótese de esta segunda ser mais restritiva que a legislação da União (trazendo os precedentes firmados em diversas ações de controle concentrado, entre elas a ADPF 101, de relatoria da Ministra Cármen Lúcia. Mas, como na hipótese o que se tem é a situação contrária, entende pela inconstitucionalidade material da legislação impugnada (e aduz o precedente firmado na ADI 1086, de relatoria do ministro Ilmar Galvão). Por fim, também aduz a inconstitucionalidade formal, por invasão de competência legislativa da União ao legislar sobre recursos minerais.

O ministro então vota pela confirmação da medida cautelar e pelo julgamento procedente da ação direta, no que é acompanhado à unanimidade pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal.

ADI 7007 MC – Relator Min. Ricardo Lewandowski – protocolada em 01/10/2021, julgamento em 04/11/2021, publicação em 23/02/2022.

Ação direta protocolada pela Procuradoria-Geral da República em face dos arts. 19, parágrafo único, e 139, § 2º, da Lei 10.431/2006, na redação da Lei 13.457/2015, ambas do Estado da Bahia, que dispõem sobre a Política de Meio Ambiente e de Proteção à Biodiversidade daquela unidade federada. Argumentam que há inconstitucionalidade formal, por invasão de competência da União para estabelecimento de normas gerais de proteção e responsabilidade por danos ao meio ambiente e inconstitucionalidade material, por ofensa ao art. 225, *caput* e § 4º, por descumprimento do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e sua proteção para as presentes e futuras gerações, além da invasão de competência da União para estabelecer condições de uso e preservação dos recursos naturais da Mata Atlântica e da Zona Costeira. Os dispositivos impugnados permitem procedimentos diferenciados para licenciamento de atividades e empreendimentos na zona costeira e na área de Mata Atlântica, além de autorizar a supressão de vegetação nativa em para todos os estágios de regeneração da Mata Atlântica.

No mérito de seu voto, o ministro relator indica haver a existência dos requisitos para a concessão da liminar, uma vez que o conteúdo da lei indica invasão de competência da União para legislar sobre os assuntos mencionados. Menciona precedentes do STF sobre o assunto (ADI 5016, ADI 5316, relatadas pelo min. Alexandre de Moraes; e ADI 5475, relatada pela min. Cármen Lúcia), além de existir o perigo de dano irreversível aos biomas da Mata Atlântica e da Zona Costeira.

O ministro Nunes Marques vota no sentido de acompanhar o relator, fazendo apenas uma ressalva: a de que é necessário a abertura de prazo para que o Estado da Bahia se adeque ao julgado, para que a liminar não atinja a capacidade de fiscalização municipal ou estadual:

“Com a declaração de inconstitucionalidade das normas impugnadas, cessará a legitimidade e, portanto, a competência dos órgãos municipais quanto à concessão e fiscalização do licenciamento e demais atos administrativos, os quais dão concretude ao efetivo controle da política pública ambiental. Tal controle municipal ocorria dessa forma desde 2015, ou seja, há pelo menos seis anos, ao menos desde a entrada em vigor da Lei n. 13.457/2015.

Nessa lógica, é prudente que se conceda ao Estado da Bahia prazo razoável para que possa se adequar aos efeitos do julgamento, por meio da reestruturação de seus órgãos ambientais, de modo que, doravante, passe a exercer de forma eficiente e adequada a análise, concessão e fiscalização de licenciamentos ambientais em toda a região. Somente com prazo razoável ele poderá dispor de estrutura e pessoal suficientes para executar a contento a fiscalização adequada do meio ambiente”³²³.

No entanto, prevaleceu o voto do relator, à unanimidade.

ADPF 749/CE – Relatora Min. Rosa Weber – protocolada em 02/10/2020, julgamento em 14/12/2021, publicação em 10/01/2022.

Arguição de descumprimento de preceito fundamental protocolada pelo partido político Rede Sustentabilidade, em face da Resolução nº 500, de 28 de setembro de 2020, do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), no que revoga as Resoluções nºs 284/2001, 302/2002 e 303/2002. Segundo o relatório da ministra relatora:

“Os atos normativos revogados dispõem, respectivamente, sobre (i) o licenciamento de empreendimentos de irrigação, (ii) os parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente de reservatórios artificiais e o regime de uso do entorno e (iii) os parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente. Impugna, também, (iv) a Resolução CONAMA nº 499/2020 sobre “licenciamento da atividade de coprocessamento de resíduos em fornos rotativos de produção de clínquer”, que diz revogar e substituir a Resolução nº 264/1999”³²⁴.

³²³ Brasil, 2021e: pp. 26-27.

³²⁴ Brasil, 2021f: p. 7.

As agremiações autoras alegam violação a diversos dispositivos constitucionais, entre eles o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 da Constituição Federal), além de vulneração ao princípio da vedação do retrocesso institucional e socioambiental, visto que as resoluções revogadas eram mais protetivas. A ação foi aditada em 21/10/2020, diante da publicação da Resolução CONAMA nº 499/2020, que permite a queima de resíduos em fornos de produção de clínquer.

A ministra determinou a tramitação conjunta desta ação com a ADPF 747, em razão da similitude de objetos. Nas informações prestas, o Ministério do Meio Ambiente aduz a regularidade e a constitucionalidade das medidas atacadas, sobretudo por estarem de acordo com o entendimento do STF sobre o Código Florestal. A AGU se manifestou pelo não conhecimento dos pleitos e, no mérito, por suas improcedências. A ministra concedeu parcialmente a cautelar requerida, suspendendo os efeitos da Resolução nº 500 do CONAMA e restabelecendo as resoluções por ela revogadas, mas indeferiu o pedido em relação à Resolução nº 499/2020, no que foi acompanhada à unanimidade pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal no ato de ratificação da medida cautelar.

A PGR se posicionou pelo conhecimento parcial da ADPF, e, no mérito, pela procedência parcial do pedido, para declarar a inconstitucionalidade da revogação das Resoluções CONAMA 284/2001, 302/2002 e do art. 3º, IX e X, da Resolução CONAMA 303/2002.

Foram admitidos como *amici curiae* na ação as seguintes entidades: e, (a) Partido Verde, (b) Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público de Meio Ambiente – ABRAMPA e a Rede Nacional Pró Unidades de Conservação – REDE PRÓ UC, (c) a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil – CNA, (d) a Câmara Brasileira da Indústria da Construção – CBIC, a Associação das Empresas de Loteamento e Desenvolvimento Urbano – AELO e o Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo – SECOVI, (e) o Sindicato Nacional das Indústrias do Cimento - SNIC, (f) a Confederação Nacional da Indústria – CNI, e (g) a Associação Brasileira de Companhias de Energia Elétrica – ABCE.

Antes de adentrar no mérito de seu voto, a ministra aduz que a lesão ao art. 225 da Constituição autoriza o manejo de ADPF, albergando-se no precedente firmado na ADPF 101, de relatoria da ministra Cármen Lúcia. Também indica que o requisito da subsidiariedade se faz presente, pela ausência de outros meios processuais capazes de assegurar solução à controvérsia posta. No mérito, inicialmente faz análise a respeito do CONAMA, indicando que

“o exercício da competência normativa do CONAMA vê os seus limites materiais condicionados aos parâmetros fixados pelo constituinte e pelo legislador³²⁵”, e que essas resoluções apenas são legítimas quando cumprem o conteúdo material da Constituição e da legislação ambiental. Em seguida aborda o conteúdo do art. 225, § 1º da Constituição e da Lei 6938/1981 (Política Nacional do meio Ambiente), para fixar o parâmetro de análise da ADPF.

A ministra indica que as resoluções revogadas “apresenta agravamento da situação de inadimplência do Brasil para com suas obrigações constitucionais e convencionais de tutela adequada e efetiva do meio ambiente”³²⁶, sendo que a supressão das normativas não se confunde com atualização e ajustes necessários, o que configura retrocesso na proteção e defesa ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, à vida e à saúde, além de “provocar a impressão da ocorrência de efetivo desmonte da estrutura estatal de prevenção e reparação dos danos à integridade do patrimônio ambiental comum”³²⁷.

A ministra aduz a Convenção Americana sobre Direitos Humanos e sua proteção a um meio ambiente sadio enquanto condição para o direito ao desenvolvimento. Também menciona o Protocolo de San Salvador e Parecer Consultivo OC-23/17, solicitado pela Colômbia diante do risco de impacto severo no meio ambiente marinho a ser provocado por obras de infraestrutura realizadas no Mar do Caribe. Também menciona a Declaração do Rio sobre o meio ambiente e o desenvolvimento (Rio-92) e entendimentos do STF (MS 22164 e ADI 3540, ambos relatados pelo ministro Celso de Mello), para dar suporte à sua argumentação a respeito da consecução de políticas públicas que venham a assegurar o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. E então manifesta que:

“Ao fixar parâmetros mínimos de proteção de um direito fundamental, a Lei nº 12.651/2012 não impede que as autoridades administrativas ambientais, mediante avaliação técnica, prevejam critérios mais protetivos. O que não se pode é proteger de forma insuficiente ou sonegar completamente o dever de proteção.

No modelo adotado pela Política Nacional do Meio Ambiente, estabelecidas pela legislação os parâmetros mínimos de proteção, às autoridades integrantes do SISNAMA, e notadamente ao CONAMA, compete, por expressa autorização legal (Lei nº 6.938/1981), a supressão de eventuais lacunas e a complementação da legislação de regência, respeitados (i) o conteúdo material da proteção constitucional, (ii) os patamares mínimos de proteção previstos em lei, (iii) imperativos de ordem técnica, (iv) a vedação da proteção insuficiente e (v) o dever de levar em consideração as necessidades das presentes e futuras gerações.

Bem compreendida, a Lei nº 12.651/2012 apresenta condições mínimas de parametrização das áreas de preservação permanente. Não ostenta necessariamente, todavia, eficácia preemptiva de atividade normativa do órgão ambiental que, no

³²⁵ Idem, p. 26.

³²⁶ Idem, p. 34.

³²⁷ Idem acima.

exercício legítimo de competência outorgada pelo legislador, venha a impor, com base em critérios técnicos, controles mais rígidos”³²⁸.

A partir desta construção conclui pela inconstitucionalidade da Resolução nº 500 do CONAMA, afirmando que há vulneração a princípios da Constituição Federal com sonegação à proteção adequada e suficiente ao direito fundamental ao meio ambiente equilibrado. E manifesta que é preciso sempre que se leve em conta o princípio da precaução, preferindo preservação à restauração, haja vista a possibilidade de a restauração de espaço territorial comprometido em sua integridade poder ser extremamente difícil ou inviável.

No entanto, em relação à Resolução CONAMA nº 499, a ministra entende que não há inconsistência desta com as obrigações constitucionais, convencionais e legais do Poder Público.

Neste sentido, a ministra relatora vota pelo parcial provimento da ADPF, para confirmar a cautelar e declarar a inconstitucionalidade da Resolução CONAMA nº 500/2020, com a imediata restauração da vigência e eficácia das Resoluções CONAMA nºs 284/2001, 302/2002 e 303/2002, e pela improcedência do pedido de inconstitucionalidade da Resolução CONAMA nº 499/2020. Seu voto é acompanhado à unanimidade pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal.

ADI 5675/MG – Relator Min. Ricardo Lewandowski – protocolada em 22/03/2017, julgamento em 18/12/2021, publicação em 25/01/2022.

Ação direta protocolada pela Procuradoria-Geral da República em face dos arts. 2º, III; 3º, II, c, e 17 da Lei 20.922/2013, do Estado de Minas Gerais, que dispõe sobre políticas florestais e proteção à biodiversidade naquela unidade federativa. Os dispositivos impugnados permitiam a ocupação antrópica em áreas de preservação permanente. Segundo o requerente, há inconstitucionalidade formal por invasão de competência da União para legislar sobre o assunto. Também foi apontado que o extenso conceito de ocupação antrópica vulnera o art. 225, § 3º da Constituição.

A Assembleia Legislativa pugnou pela improcedência dos pedidos formulados e indicou, em preliminar, perda de objeto da ADI em razão de medida provisória que revogou o art. 47 da Lei Federal 11977/2009. A Advocacia-Geral da União opinou pela procedência da ação, com base na inconstitucionalidade formal da lei impugnada. Em parecer, o Ministério Público Federal reforçou os termos da inicial.

³²⁸ Idem, p. 42.

Em seu voto, o ministro relator indica que “o cerne da discussão travada nesta ação objetiva diz respeito à repartição constitucional de competências legislativas entre os entes federados e a União em matéria ambiental, especificamente, acerca da implantação e disciplina das Áreas de Preservação Permanente”³²⁹, manifestando que a lei é inconstitucional neste ponto. No entanto, também aduz que “O art. 225, §1º, III, da CF, por sua vez, estabelece que a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado possui estreita relação com o poder-dever do Estado de definir espaços territoriais e seus componentes, especialmente protegidos”³³⁰. Neste sentido, afasta o argumento preliminar da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, visto que a alteração legislativa ali apontada tratava tão somente da permanência de ocupações antrópicas consolidadas em APPs rurais. Daí, aponta que:

É certo que, segundo a jurisprudência desta Suprema Corte, em matéria de competência legislativa concorrente, vale a regra da predominância do interesse, respeitando-se a legislação estadual sempre - e apenas - que ela promover um aumento no padrão normativo de proteção aos bens jurídicos tutelados (ADPF 109, Relator Ministro Edson Fachin). Ocorre que, na hipótese sob exame, a lei mineira, na realidade, flexibilizou a proteção ao meio ambiente local, tornando-o mais propenso a sofrer danos, quando comparada com a norma federal.

Assim, existindo à época legislação nacional que tratava da ocupação fundiária em Áreas de Preservação Permanentes e sua regularização, não poderia o Estado de Minas Gerais ter ampliado, em detrimento da proteção ambiental, os casos de ocupação antrópica.

Essa é a razão pela qual, em meu entender, a norma impugnada padece do vício de inconstitucionalidade formal, por não se submeter às regras de repartição de competência legislativa, especialmente quanto àquela deferida à União no tocante ao estabelecimento de normas gerais que objetivem a padronização da proteção ecológica em âmbito nacional.³³¹

Citando jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (ADI 5312 e ADI 4988, ambas relatadas pelo ministro Alexandre de Moraes), o ministro relator manifesta que a única possibilidade aberta ao legislador estadual é a regulação da norma federal de modo a adaptá-la às peculiaridades locais ou ampliar as suas restrições em benefício do meio ambiente, sendo ilícito flexibilizá-las. Sua conclusão é pela procedência da ação, no que foi acompanhado à unanimidade pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal.

ADI 5676/RJ – Relator Min. Ricardo Lewandowski – protocolada em 22/03/2017, julgamento em 18/12/2021, publicação em 25/01/2022.

³²⁹ Brasil, 2021g: p. 11.

³³⁰ Idem, p. 12.

³³¹ Idem, pp. 13-14.

Ação direta protocolada pela Procuradoria-Geral da República, em face de trecho de decreto estadual do Rio de Janeiro que reduziu a área de proteção ambiental (APA) de Tamoios. Segundo o requerente, o decreto vulnera o art. 225, § 1º, III da Constituição Federal pois promoveu redução da APA em aproximadamente 15.356,73ha, o que só poderia acontecer, em tese, por lei em sentido formal. Para além disso, a PGR aponta a violação dos princípios da vedação ao retrocesso e da proibição de proteção insuficiente.

O Instituto Estadual do Ambiente (INEA), do Rio de Janeiro, aduziu que o decreto não reduziu o tamanho da APA de Tamoios, mas tão somente fixou a abrangência do plano de manejo da área. O Governador do Estado do Rio de Janeiro manifestou-se pelo não conhecimento da ação direta para impugnar ato infralegal, e no mérito, pela improcedência do pedido. O MPF ofertou parecer pela procedência da ação.

Em seu voto, o ministro inicialmente aduz o conhecimento da ação, visto que o decreto, embora seja ato infralegal, acabou por disciplinar tema sujeito à lei em sentido estrito, sendo por isso objeto de controle via ADI. Também indica que ainda que o decreto trate apenas da área sujeita a plano de manejo, há afronta ao texto constitucional, visto que:

“a Lei 9.985/2000, regulamentadora desse comando constitucional, dispõe, em seu art. 27, que “as unidades de conservação devem dispor de um Plano de Manejo” e, ainda, que “o Plano de Manejo deve abranger a área da unidade de conservação, sua zona de amortecimento e os corredores ecológicos, incluindo medidas com o fim de promover sua integração à vida econômica e social das comunidades vizinhas” (§ 1º)”³³².

Neste sentido, reforça que qualquer alteração ou supressão de espaço territorial protegido só pode ser realizada por lei em sentido estrito. Indica precedente do Supremo Tribunal Federal no mesmo sentido (ADI 4717, relatada pela ministra Cármen Lúcia), além de dados técnicos levados aos autos, para sustentar que houve supressão “de extenso espaço territorial especialmente protegido, o que vulnera o dever de proteção e preservação do ambiente, de que trata o artigo 225, caput, CF, além de ofender os postulados da vedação do retrocesso e da proibição da proteção insuficiente”³³³.

Nestes termos, aduzindo doutrina de Canotilho e Ingo Sarlet para sustentar os postulados mencionadas, além de precedente firmado nos autos da ADI 5016, relatada pelo ministro Alexandre de Moraes, o ministro relator vota pela procedência da ação direta, no que é acompanhado à unanimidade pelo Plenário do Supremo Tribunal.

³³² Brasil, 2021h: p. 11.

³³³ Idem, p. 15.

ADI 6808/DF – Relatora Min. Cármen Lúcia – protocolada em 22/04/2021, julgamento em 28/04/2022, publicação em 14/07/2022.

Ação direta protocolada pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB) em face do art. 6º e o inc. II do art. 11-A da Lei n. 11.598/2007, com as alterações promovidas pelo art. 2º da Medida Provisória n. 1040/2021, a partir de inconstitucionalidade por infração ao *caput* do art. 37, ao *caput* do art. 62, ao inc. IV do art. 170, ao art. 196, ao *caput* e ao inc. IV do art. 225, todos da Constituição. As normas impugnadas tratam, em síntese, da flexibilização de requisitos de licenciamento para atividades de médio risco, visto que as licenças seriam concedidas de forma automática, sem análise humana, a partir da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios (Redesim).

Em informações prestadas, o Presidente da República indicou a constitucionalidade e a regularidade formal da norma impugnada, mesmo entendimento do Senado Federal. A Advocacia-Geral da União se manifestou pelo indeferimento da cautelar e, no mérito, pelo não provimento dos pedidos formulados na exordial. A PGR opinou pelo não conhecimento da ação direta, por ausência de aditamento da inicial após a conversão da MP em lei.

Em seu voto, a ministra relatora inicialmente entende que a falta de alteração substancial das normas impugnadas faz com que a falta de aditamento tempestivo não importe no prejuízo da ação. Passando ao mérito, inicialmente elabora a parametrização da REDESIM, para indicar que se trata de sistema com o condão de dispensar de atos públicos de liberação “atividades econômicas aquelas consideradas de baixo risco para a obtenção de licenciamento no sistema Redesim, conforme a legislação vigente”³³⁴, e que a regra impugnada tem o objetivo de ampliar a desburocratização estatal de procedimentos para liberação de atividade econômica. No entanto, ao tentar realizar esse ato, acaba por abrir a possibilidade de gerar situação de alta e inequívoca insegurança, ao autorizar de forma automática e sem atuação humana diversas atividades perigosas ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, por se tratarem de atividades com potencial de danos ambientais e sanitários.

A ministra relatora então evoca a Lei Complementar 140/2011, art. 2º, inciso I, para manifestar que o licenciamento se dá por procedimento administrativo e pode incluir, a depender do potencial impacto ou degradação, “o estudo previsto no inc. IV do § 1º do art. 225 da Constituição da República, nos termos do que dispõem o Decreto n. 99.274/1990 do Presidente da República e a Resolução n. 237/1997 do Conselho Nacional do Meio Ambiente

³³⁴ Brasil. 2002a: p. 24.

– CONAMA”³³⁵. A ministra ressalta que o licenciamento ambiental não pode ser suprimido (mesmo que de forma indireta) por lei, e indica a inconstitucionalidade do ato impugnado em razão de esta ter afastado os princípios da prevenção e da precaução ambiental sob o pretexto de desburocratização e desenvolvimento econômico. A ministra então cita jurisprudência do STF a respeito de assuntos similares, de atos normativos que flexibilizavam regras de financiamento (ADI 5312, relatada pelo ministro Alexandre de Moraes e ADI 5475, relatada por ela mesmo), para indicar que a dispensa de licenciamento ambiental só pode acontecer após o estudo de cada caso, a partir de decisão tecnicamente fundamentada do órgão ambiental, que comprove a falta de potencial ou efetiva poluição ou agressividade da atividade ao meio ambiente.

Em relação ao outro trecho da norma (inciso III do art. 11-A, que institui a vedação da coleta adicional de dados pelos órgãos competentes, seja em processos de licenciamento ambiental ou não), também aponta inconstitucionalidade. Indica que o seu conteúdo pode fazer com que a proteção ao meio ambiente seja comprometido por interesses empresariais ou dependa exclusivamente de motivações econômicas, e o desenvolvimento econômico, portanto, “deve ocorrer de forma sustentável, no sentido da proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações”³³⁶. Com, isso, aduz o precedente firmado na ADI 3540, relatada pelo ministro Celso de Mello, para sustentar que esta vedação representa desrespeito aos princípios da prevenção e da precaução. Destaca doutrina de Paulo Affonso Leme Machado e entendimento do ministro Herman Benjamin, do STJ, antes de indicar que a interpretação das normas da Constituição de 1988 deve adotar “como diretriz o necessário para antecipar-se aos riscos de danos que se possam causar ao meio ambiente”³³⁷, manifestando que não se resolve a crise econômica com a criação de uma crise que se mostra gravosa ao meio ambiente e ao direito de todos à saúde. E, após mencionar a ADI 5547, relatada pelo ministro Edson Fachin, onde se descreve as dimensões do desenvolvimento sustentável, que devem ser integradas e equilibradas, lança mão da doutrina de Ingo Wolfgang Sarlet a respeito da vedação do retrocesso, para então julgar parcialmente procedente o pedido para dar interpretação conforme ao art. 6º-A e ao inc. III do art. 11-A da Lei n. 14.195/2021, excluindo da aplicação desses artigos as licenças em matéria ambiental.

O ministro André Mendonça é o próximo a votar. Inicialmente, afasta seu impedimento para analisar a matéria, visto que atuou enquanto Advogado-Geral da União quando de seu

³³⁵ Idem, p. 27.

³³⁶ Idem, p. 31.

³³⁷ Idem, p. 33.

protocolo. Em seguida, aduz vícios na ADI que resultam em sua convicção pelo não conhecimento da ação. No mérito, indica que a ausência de análise humana em procedimentos administrativos corriqueiros não aparenta ser inconstitucional, e também entende ser possível e constitucional o manejo da técnica versada na lei, por não vislumbrar proteção deficiente. Neste sentido, julga a ação improcedente no mérito.

Por sua vez, o ministro Nunes Marques entende que o texto da lei pode gerar dúvidas em sua interpretação, que podem acabar representando não favorecimento ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, apesar de ele acreditar que a norma impugnada não afasta a legislação de regência sobre o assunto. Assim, vota por acompanhar a relatora no mérito, apesar de também entender pelo não conhecimento da ação.

O ministro Alexandre de Moraes conhece da ação, e no mérito acompanha a relatora. Aduz jurisprudência do STF no sentido de já ter rechaçado normas menos protetivas de licenciamento em legislações subnacionais (ADI 5312, relatada por ele; e as ADIs 5475 e 6650, relatadas pela ministra Cármen Lúcia). E acompanha a relatora, indicando que embora a norma impugnada faça parte de um esforço de desburocratização da atividade econômica, falta nela em específico clareza quanto à necessidade de observância de todas as normas ambientais autorizativas de certas atividades que, possam oferecer potencial de dano ambiental, o que vulnerabiliza a plena proteção ao meio ambiente, prevista no art. 225 da Constituição Federal. O mesmo caminho é adotado pelo ministro Edson Fachin, pela ministra Rosa Weber e pelo ministro Ricardo Lewandowski. Por sua vez, o ministro Gilmar Mendes vota pelo não conhecimento da ação direta, nos termos do parecer da PGR, mas no mérito vota com a ministra relatora. O ministro Luiz Fux também vota com a relatora, assim como o ministro Roberto Barroso, que se retirou da sessão antes do intervalo mas antecipou seu entendimento.

Assim, por maioria, restou consignado que conheceu da presente ação direta tendo por objeto o disposto no art. 6º-A e inc. III do art. 11-A da Lei n. 14.195/2021, decorrentes da conversão, respectivamente, do art. 6º e inc. II do art. 11 da Medida Provisória n. 1.040/2021, do Presidente da República, para converter o julgamento da medida cautelar em definitivo de mérito e julgar parcialmente procedente o pedido para dar interpretação conforme ao art. 6º-A e ao inc. III do art. 11-A da Lei n. 14.195/2021, para excluir a aplicação desses artigos às licenças em matéria ambiental, nos termos do voto da relatora.

ADPF 651/DF – Relatora Min. Cármen Lúcia – protocolada em 10/02/2020, julgamento em 28/04/2022, publicação em 29/08/2022.

Arguição de descumprimento de preceito fundamental ajuizada pelo partido político Rede Sustentabilidade, em face do Decreto Presidencial n. 10224, de 5 de fevereiro de 2020, publicado em 6 de fevereiro de 2020, que, a pretexto de regulamentar a Lei n. 7.797/89 que cria o Fundo Nacional do Meio Ambiental (FNMA), exclui a sociedade civil do conselho deliberativo do FNMA. A arguição se pauta na alegada contrariedade a diversos preceitos fundamentais, entre eles o princípio da participação popular direta e o direito à proteção do meio ambiente. A norma impugnada muda a composição e a forma de acesso aos cargos previstos no conselho deliberativo do Fundo.

Em informações, o Presidente da República alegou a regularidade e constitucionalidade da norma impugnada. A GU se manifestou pelo não conhecimento da arguição e pelo indeferimento da cautelar. A PGR opinou pelo não conhecimento da arguição.

Em 03/06/2020, o partido autor requereu o aditamento da petição inicial para incluir o Decreto 10239, de 11 de fevereiro de 2020; e o art. 1º, CCII, do Decreto 10223, de 5 de fevereiro de 2020, sobretudo pela exclusão da participação social e de diversas representações de instituições brasileiras do conselho deliberativo do Fundo. O aditamento foi recebido regularmente pela ministra relatora.

No mérito, a relatora inicialmente contextualiza o Fundo Nacional do Meio Ambiente, que tem como objetivo contribuir enquanto financiado para a implementação da Política Nacional do Meio Ambiente. O conselho deliberativo do órgão é a estrutura colegiada que tem atribuições como “, estabelecer prioridades e diretrizes para a atuação do FNMA, em conformidade com a Política Nacional do Meio Ambiente. Constitui, assim, instância final de decisão, a ele competindo apreciar e decidir sobre os projetos apresentados”³³⁸. Antes do decreto impugnado, sua composição continha 17 integrantes, sendo 9 de organizações governamentais e 8 da sociedade civil, sendo que destes, 5 eram eleitos entre as organizações contidas no Cadastro Nacional de Entidades Ambientalistas, sendo necessária inclusive a satisfação de critério de distribuição geográfica das representações. O período de mandato era de 2 anos, de acordo com o Decreto n. 6985/2007, pelo qual alterado o art. 4º do Decreto n. 3524/2000. A norma impugnada, por sua vez, retirou a representação da sociedade civil.

No caso do Conselho Nacional da Amazônia Legal, a ministra explica que se trata de órgão colegiado ao qual compete coordenar e acompanhar a implementação das políticas públicas relacionadas à Amazônia Legal, com atribuições previstas no art. 3º do Decreto

³³⁸ Brasil, 2022b: p. 23.

10239/2020. A normatização anterior incluía governadores dos estados que compreendem a Amazônia Legal.

O outro item impugnado, CCII do Decreto n. 10223, de 05/02/2020, revogou os art. 4º a 6º do Decreto n. 6527/2008, que dispõe sobre os Comitês que integram o Fundo Amazônia e são responsáveis pela sua estrutura de governança. O órgão extinto foi o “Comitê Orientador do Fundo Amazônia – COFA, que tinha como função zelar pela fidelidade das iniciativas do Fundo Amazônia ao Plano Amazônia Sustentável - PAS e ao Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAm”³³⁹, órgão composto por “representantes do Governo Federal, dos Governadores dos Estados integrantes da Amazônia Legal (...), que tivessem plano estadual de prevenção e combate ao desmatamento e por representantes da sociedade civil”³⁴⁰.

Segundo a ministra, houve afronta à Constituição nos dispositivos impugnados, em virtude do desrespeito ao princípio da proibição do retrocesso ambiental e à participação da sociedade civil na formulação, desenvolvimento e controle das políticas ambientais. Isso porque a participação da sociedade civil e dos governadores dos Estados da Amazônia Legal não poderia simplesmente ter sido extinta nesses colegiados a pretexto de reorganização da Administração Pública. A ministra demonstra que a participação popular nos processos decisórios e na composição de órgãos colegiados em matéria ambiental é tratada no Princípio 10 da Declaração do Rio de 1992, além de mencionar a Convenção de Aarhus de 1998 e o Acordo de Escazú, ainda não ratificado pelo país à época. A ministra também interpreta o art. 225 da Constituição, onde estabelece-se a característica de “bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida” do meio ambiente ecologicamente equilibrado, o que atrai o dever da coletividade de defendê-lo e participar do processo de tomada de decisões envolvendo políticas públicas ambientais, suportando esse entendimento na doutrina de Ingo Sarlet e Tiago Fensterseifer sobre participação social nas medidas de proteção ambiental impostas ao Estado pela Constituição.

A ministra também cita o fato de que o governo da época estaria reduzindo a participação social em outros Conselhos, e cita diversos processos manejados contra a prática, todos em trâmite no Supremo Tribunal Federal. E manifesta que “o dever do Estado de assegurar o direito fundamental ao meio ambiente está previsto, expressamente, em tratados de direitos humanos acolhidos pelo Brasil”³⁴¹, mencionando o Pacto Internacional sobre Direitos

³³⁹ Idem, p. 29.

³⁴⁰ Idem acima.

³⁴¹ Idem, p. 35.

Econômicos, Sociais e Culturais – PIDESC e o Protocolo de São Salvador, para então demonstrar precedentes nos quais o STF viu afronta ao princípio da vedação do retrocesso ambiental (ADI 4717, por ela relatada, ADPF 656-MC, relatada pelo ministro Ricardo Lewandowski, ADI 6288 e ADPF 748-MC, de relatoria da ministra Rosa Weber), para indicar concluir pelo caminho adotado no julgamento em curso.

Assim, menciona que o direito ambiental contemporâneo tem apoio em três princípios (a reverência à ciência no que se refere ao conhecimento produzido no tema; a necessidade de participação popular em colaboração necessária com o Estado, sendo o passo mais largo da democracia participativa efetiva da sociedade civil; e a cooperação internacional, até mesmo com contribuições financeiras), e conclui com o voto no sentido

“de receber o aditamento à petição inicial, conhecendo da presente arguição como ação direta de inconstitucionalidade. Se não superada a questão referente ao aditamento, mantenho o objeto da matéria questionada restrito à validade constitucional ou não do Decreto n. 10.224, de 2020, julgando a ação procedente para declarar inconstitucional a norma do art. 5º do Decreto n. 10.224/2020, pela qual se extinguiu a participação da sociedade civil no Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente, restabelecendo-se, no ponto o disposto no Decreto n. 6.985/2009, pelo qual alterado o art. 4º do Decreto n. 3.524/2000.

Se acolhido pelo Plenário o aditamento, estendo a parte dispositiva para também julgar procedente a ação para a) declarar a inconstitucionalidade do Decreto n. 10.239/2020, especificamente no ponto em que excluída a participação de Governadores no Conselho Nacional da Amazônia Legal, restabelecendo-se o inc. III do art. 3o. do Decreto n. 1.541, de 27 de junho de 1995; b) declarar a inconstitucionalidade do inc. CCII do art. 1º do Decreto n. 10.223/2020, especificamente no ponto em que se extinguiu o Comitê Orientador do Fundo Amazônia”³⁴².

O próximo a votar é o ministro Ricardo Lewandowski, acompanhando integralmente a ministra relatora.

O ministro André Mendonça também vota com a relatora, mas sem aceitar o aditamento requerido pelo autor da ação e atribuindo eficácia *ex nunc* (dali para frente) ao julgamento, indicando a repristinação do art. 4º do Decreto nº 3524/2000, com redação dada pelo Decreto nº 6985/2009. O ministro Alexandre de Moraes vota na sequência, também seguindo a relatora. Já o ministro Nunes Marques vota pelo não conhecimento da arguição, visto que entende não se tratar de meio apto a resolver conflitos entre normas infralegais e a Constituição, enquanto que no mérito, vota pela improcedência dos pedidos, indicando que houve apenas reposicionamento dos atores envolvidos na temática e não supressão total de participação. Ademais, chama a atenção para a possibilidade de criação de status de imutabilidade dos

³⁴² Idem, pp. 41-42.

conselhos sociais caso o entendimento de se “admitir a impossibilidade de Presidente da República revogar um decreto voltado a organizar um conselho que administra um fundo”³⁴³ vigore. Cumpre destacar que a ministra Cármen Lúcia pediu a palavra após a prolação do voto para indicar que:

“O que nós estamos falando não é que o Presidente da República não possa - aliás, isso ficou claro no meu voto, o Ministro André chamou a atenção para esse ponto -, pode, sim, alterar, deve, é próprio da vida, pode ser uma outra formulação, desde que não exclua representante da sociedade civil, porque o que nós temos aqui, primeiro, é um objeto específico, matéria ambiental, segundo, com previsão constitucional. Por isso, o tempo todo eu falei que nós estamos fazendo o cotejo das normas questionadas - no caso específico, do 10.224 - com a Constituição, não passando por essa via, porque esta matéria tem um tratamento constitucional.

Ministro Nunes Marques, em nenhum momento, nós estamos falando na diminuição da participação; nós estamos falando na ausência dela. E foi encarecido no meu voto, expressamente, que o Presidente pode tratar do assunto, deve tratar do assunto, a competência dele não está sendo afastada (...)

Afirmar que isto aqui seria um precedente no sentido de que o Presidente da República estaria impedido, em qualquer circunstância, de mudar, especialmente para aumentar a democracia, porque amanhã ele não pode mudar, isso não existe no meu voto e, até onde eu pude compreender dos outros três votos já exarados, Presidente, isso em nenhum momento foi cuidado. Essas situações são perigosas porque, quando se expõe isso, expõe-se quem votou até agora como se estivéssemos fazendo uma barbaridade, que seria mesmo”³⁴⁴.

O julgamento foi interrompido por decurso de prazo da sessão e retornou no dia 27/04/2022, com o voto-vogal do ministro Edson Fachin, que vota acompanhando a ministra relatora. O ministro denota que “a nova composição do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente (art. 5º do Decreto 10.224, de 5.2.2020), retirando a participação da sociedade civil, viola o artigo 1º, par. único, e o art. 225 da Constituição”³⁴⁵.

O próximo a votar é o ministro Luís Roberto Barroso. Na análise da matéria, o ministro estabelece três partes: a discussão da questão ambiental do ponto de vista global, a questão ambiental no Brasil (incluindo a Amazônia) e a resolução dos pedidos da ação. No primeiro ponto, ressalta a questão da mudança climática e do aquecimento global, situação em que relata estar havendo uma tragédia dos comuns, visto que “os indivíduos em geral, agindo com atenção apenas em seu interesse próprio, comportam-se na utilização de recursos escassos de maneira contrária ao bem comum”³⁴⁶. Ele expõe que há duas circunstâncias que atrasam a discussão sobre a questão ambiental e a mudança climática no mundo: em primeiro lugar, o negacionismo;

³⁴³ Idem, p. 86.

³⁴⁴ Idem, pp. 87-88.

³⁴⁵ Idem, p. 115.

³⁴⁶ Idem, p. 117.

e em segundo lugar, a condição egoísta da humanidade e a política movida por objetivos de curto prazo. Isso porque:

“As emissões de gases de efeito estufa, o desmatamento e outras degradações ambientais cometidas hoje só vão produzir seu impacto nefasto daqui a 25, 30, 40, 50 anos. Por essa razão, governos e empresas adiam repetidamente soluções urgentes desde agora. O grande conceito nessa matéria continua a ser o de desenvolvimento sustentável de longa data, entendido como aquele que atende às necessidades das gerações do presente sem comprometer as possibilidades das gerações futuras de atenderem suas próprias necessidades”³⁴⁷.

O ministro expõe que o aquecimento global se associa ao efeito estufa, e explica o fenômeno. E menciona que há maior intensidade neste fenômeno desde a revolução industrial, diante da queima de combustíveis fósseis, desmatamento e outras atividades humanas responsáveis pela maior emissão de gases de efeito estufa na atmosfera. Com esse contexto, expõe a dificuldade de esforço acordado de diversos países para a resolução da situação, e faz uma contextualização da construção dos documentos internacionais sobre o assunto, destacando a Convenção-Quadro, o Protocolo de Kyoto e o Acordo de Paris. Ao contextualizar o Acordo de Paris e a sua meta de contribuição voluntária de cada país para a mitigação do lançamento de gases de efeito estufa no ar, o ministro menciona que as emissões globais de GEE caíram 7% no mundo e aceleraram em 9,5% no Brasil, em 2020, impulsionadas pelo desmatamento. E cita o primeiro dos relatórios da sexta série do IPCC, o AR6, da seguinte forma:

“O Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas, da ONU, de agosto de 2021, também tem uma manifestação importante, que merece registro. Esse Painel, no âmbito da ONU, faz a revisão crítica de toda a literatura científica que se produz sobre mudança climática no mundo. Eles não fazem pesquisa própria, mas fazem o levantamento do que todos os cientistas relevantes publicam sobre essa matéria. No último relatório, o IPCC concluiu que a temperatura global está aumentando mais rápido do que se imaginava e que teremos um número crescente de eventos climáticos extremos. O relatório prevê que o aumento do nível do mar pode destruir, ainda este século, cidades costeiras e que a ação humana é a principal responsável por tudo. Para quem acha que esse é um tema distante, desimportante, abstrato, estamos falando de cidades que vão ser submersas, em um país em que as principais cidades, ou muitas das principais cidades, estão no litoral”³⁴⁸.

Em seguida, contextualiza a necessidade de proteção de todos os biomas brasileiros, como decorrência de uma referência à justiça intergeracional prevista no art. 225 da Constituição, e ressalta a necessidade de atenção específica à Amazônia, por decorrência do

³⁴⁷ Idem, pp. 117-118.

³⁴⁸ Idem, p. 120.

assunto discutido na ação. Expõe a importância da Amazônia em razão de sua biodiversidade, mas também em razão de seu papel na mitigação do aquecimento global (nas palavras do ministro, por conta de sua atividade de fotossíntese, na qual absorve e armazena dióxido de carbono). E avalia que:

A verdade é que a derrubada da floresta produz grave impacto sobre a vida na Terra não só pela extinção de espécies e pela redução de chuvas, mas - e é o que nos interessa para esse tema - pela não absorção de carbono. Quando se derruba a floresta, produzimos dois efeitos negativos: deixar de armazenar o carbono e, uma vez destruída, liberar, na atmosfera, o carbono armazenado. Esse desmatamento tem vindo de maneira crescente no Brasil. Até os anos de 1960, ela permaneceu praticamente intocada; a partir dos anos de 1970, em uma fase histórica do Brasil e da humanidade em que havia pouca consciência ambiental - o desmatamento era confundido com a ideia de progresso - há um estímulo à ocupação. Portanto, entre 1970 e 1990, 10% da floresta foram desmatados. Esse ritmo de desmatamento continua progressivo, até que, em 2004, chegou ao seu apogeu, com 27.700 km² desmatados.

Como já registrado no voto da eminente Relatora, entre 2004 e 2012, em razão do plano de prevenção e controle do desmatamento na Amazônia, conseguiu-se uma redução de 80% no desmatamento, que, em 2012, chegou a apenas - embora, muito - 4.600 km².

Esse número é importante, porque estamos triplicando, no momento atual, esse número de 2012. Entre 2004 e 2012 - penso que a Ministra Cármen Lúcia falou isso no voto -, o Brasil foi o país que mais contribuiu para a mitigação climática no mundo. A partir de 2013, no entanto, houve um relaxamento no cumprimento do Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal - PPCDAm, e, a partir de 2019, o aumento passou a ser exponencial. Em 2019, o desmatamento por corte raso chegou a 10.129 km², ou seja, mais do que o dobro do que se havia chegado em 2012. Em 2020, houve novo aumento para 10.851 km² e, em 2021, o desmatamento chegou a 13.235 km². Todos dados oficiais. Portanto, hoje temos, Ministra Cármen Lúcia, um total de desflorestamento acumulado que já ultrapassa 800 mil km², aproximando-se de 20% da área original da Amazônia - mais do que duas Alemanhas, Ministro Gilmar. Os cientistas consideram que, se chegar a 40%, haverá um ponto de não retorno e de savanização da Amazônia. Alguns, com uma visão mais dura, dizem que esse *tipping point* é de 25%.

Indica, então, as principais causas de desmatamento (incluindo aí a criação de pastagens para criação de gado e extração e comércio ilegal de madeira), e menciona os efeitos de uma possível savanização da Amazônia, que incluem incremento do aquecimento global e redução drástica de chuvas, que comprometerá a própria vida da população brasileira. E diz que sua manifestação reproduz “o consenso entre cientistas e ambientalistas, aqui homenageando o Professor Carlos Nobre, Beto Veríssimo, o pessoal do Imazon, pessoas que se dedicam a pensar e proteger a floresta”. Aduz as razões para este cenário e as soluções apontadas pela comunidade científica debruçada pelo tema, e questiona retoricamente se a questão é passível de tratamento pelo Supremo Tribunal Federal, se é puramente política ou se é vinculada à legislação, aos tratados internacionais e à Constituição. E entende que se trata de questão passível de tratamento pelo STF, decorrente do art. 225 da CF e o fato de não se tratar de norma meramente

programática, mas sim “norma que já concretiza as obrigações do Poder Público em matéria de proteção ambiental”³⁴⁹.

O ministro então menciona a ingerência de tribunais de outros países na questão ambiental, e menciona a decisão do caso Neubauer (na Alemanha) e do caso Royal Dutch Shell (nos Países Baixos, em que a Shell foi ordenada a reduzir suas emissões de CO2 em 45% até 2030, em relação aos níveis de 2019). E aduz que “um tribunal que impõe também às empresas privadas o ônus de participar desse esforço coletivo que é o enfrentamento do aquecimento global”³⁵⁰ provavelmente fará jurisprudência mundial.

Passo este ponto, o ministro enfrenta a argumentação sobre o tema da vedação do retrocesso e da erosão democrática, mencionando as teorias do constitucionalismo abusivo e do legalismo autocrático, além de mencionar o infralegalismo autocrático (todas práticas que afrontam o sistema constitucional democrático). E encerra seu voto, defendendo que a proteção ambiental não é um tema desimportante, e que deve ser uma agenda prioritária para todos os países, visto que quanto menos for feito agora, mais as próximas gerações terão que fazer, configurando um problema de justiça intergeracional. E encerra seu voto, acompanhando a relatora e instituindo as seguintes teses:

1. É inconstitucional norma que, a pretexto de regulamentar, exclui a participação da sociedade civil no Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Meio Ambiente.
2. O princípio federativo assegura aos estados que compõem a Amazônia Legal o direito de representação no Conselho Nacional da Amazônia Legal.
3. É inconstitucional a extinção pura e simples do Comitê Orientador do Fundo Amazônia, eliminando a participação de governadores e da sociedade civil do monitoramento das suas iniciativas³⁵¹.

A ministra Rosa Weber também acompanha a relatora à integralidade, assim como o ministro Dias Toffoli. O ministro Gilmar Mendes, por sua vez, vota em parte com a ministra relatora, julgando procedente o pedido principal da ADPF 651 e declarando a inconstitucionalidade do decreto impugnado. O ministro aduz proteção deficiente para valores da ordem constitucional e o fato de que o decreto constitui fator de desestabilização das garantias trazidas pela Política Nacional do Meio Ambiente. E diz que o decreto contraria a experiência internacional sobre o tema de proteção e preservação do meio ambiente, já que é demonstrado que “a tutela efetiva do direito ao meio ambiente depende da correta calibragem do perfil institucional dos órgãos responsáveis pela tomada de decisões em matéria

³⁴⁹ Idem, p. 126.

³⁵⁰ Idem, p. 128.

³⁵¹ Idem, p. 131.

ambiental”³⁵², sendo fundamental que estas entidades sejam estruturas a partir de uma composição plural e democrática.

O julgamento novamente é suspenso por decurso de prazo, e retorna no dia 28/04/2022, com o voto do ministro Luiz Fux pela procedência do pedido formulado na ADPF, acompanhando a relatora em todos os pontos.

Neste sentido, restou consignado que o Tribunal, por maioria, recebeu o aditamento à petição inicial, conheceu da presente arguição como ação direta de inconstitucionalidade e julgou procedente a ação para declarar inconstitucional a norma do art. 5º do Decreto n. 10.224/2020, pela qual se extinguiu a participação da sociedade civil no Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente, restabelecendo-se, no ponto, o disposto no Decreto n. 6.985/2009, pelo qual alterado o art. 4º do Decreto n. 3.524/2000, e também julgou procedente a ação para (a) declarar a inconstitucionalidade do Decreto n. 10.239/2020, especificamente no ponto em que excluída a participação de Governadores no Conselho Nacional da Amazônia Legal, restabelecendo-se o inc. III do art. 3º do Decreto n. 1.541, de 27 de junho de 1995; e (b) declarar a inconstitucionalidade do inc. CCII do art. 1º do Decreto n. 10.223/2020, especificamente no ponto em que se extinguiu o Comitê Orientador do Fundo Amazônia.

ADPF 748/DF – Relatora Min. Rosa Weber – protocolada em 01/10/2020, julgamento em 23/05/2022, publicação em 05/08/2022.

Arguição de descumprimento de preceito fundamental protocolada pelo Partido Socialista Brasileiro em face da Resolução nº 500, de 28 de setembro de 2020, do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), no que revoga as Resoluções nºs 284/2001, 302/2002 e 303/2002. Segundo o relatório, os atos normativos revogados dispõem, respectivamente, sobre (i) o licenciamento de empreendimentos de irrigação, (ii) os parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente de reservatórios artificiais e o regime de uso do entorno e (iii) os parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente. Impugna, também, (iv) a Resolução do CONAMA resultante do processo nº 02000.002783/2020- 43, sobre “licenciamento da atividade de coprocessamento de resíduos em fornos rotativos de produção de clínquer”, que diz revogar e substituir a Resolução nº 264/1999.

Segundo o partido autor, há violação a múltiplos dispositivos constitucionais, entre eles o art. 225 em virtude de desrespeito ao direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à proibição do retrocesso socioambiental.

³⁵² Idem, p. 156.

O Ministro de Estado do Meio Ambiente, em informações, pugnou pela regularidade e constitucionalidade das normas impugnadas. Aduziu que a legislação sobre o bioma da Mata Atlântica e a Zona Costeira afastam qualquer prejuízo ao meio ambiente que pudesse ensejar o deferimento do pedido de tutela de urgência. Se referiu também ao reconhecimento da constitucionalidade do Código Florestal de 2012 pelo STF. Sobre a resolução que institui o licenciamento da atividade de coprocessamento de resíduos em fornos rotativos de produção de clínquer, afirma que se trata de tema de feição técnico-ambiental. A AGU se manifesta pelo não conhecimento dos feitos e, no mérito, pelo indeferimento do pedido de liminar. Os demais aspectos do relatório se remetem ao relatório da ADPF 749, bem como o voto de mérito.

No entanto, em 23/05/2022, o ministro Dias Toffoli devolveu esta argumentação em específico para julgamento, com voto-vista. Aduz que a proteção do meio ambiente pelo Poder Público não configura mera liberalidade, mas é um “e imperativo constitucional que obriga as autoridades competentes a cumprir e a fazer cumprir tais preceitos, o qual irradia-, além disso, para todo o corpo social, como se extrai dos princípios gerais da ordem econômica, na forma prevista no art. 170, inciso VI”³⁵³. Manifesta que o princípio da vedação do retrocesso surge na proteção do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como “uma barreira à supressão pura e simples do núcleo essencial desse preceito, o que tem impacto na atividade legislativa e regulamentar que visa disciplinar a matéria”³⁵⁴, e que embora não seja princípio revestido de caráter absoluto e com condão de engessar competências dos Podres, trata-se de possibilidade de afastamento de possibilidade de que

“alterações legislativas ou regulamentares venham a eliminar a proteção ambiental sobre determinados ecossistemas ou a dispensar a fiscalização ambiental sobre determinados empreendimentos com potencial degradante, por configurar uma involução na proteção ao meio ambiente que não se justifica perante o ordenamento jurídico”³⁵⁵.

Por essa razão, o ministro indica que não é permitido ao legislador estabelecer vácuo normativo que impossibilite a concretização de direitos fundamentais para os quais o texto constitucional determina postura protetiva. E cita, enquanto doutrina de base, Felipe Derbli, Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer.

Ao final, o ministro indica que a revogação da resolução Conama nº 284/2001, sem a edição de ato normativo que venha a substituir suas disposições, “exclui do ordenamento

³⁵³ Brasil, 2022c: p. 56.

³⁵⁴ Idem, pp. 56-57.

³⁵⁵ Idem, p. 57.

jurídico a disciplina para a concessão de licença ambiental no âmbito de projetos de irrigação”³⁵⁶, vácuo este que não é preenchido por nenhuma outra resolução. O ministro também indica que é danosa a revogação pura e simples da Resolução CONAMA nº 302/2002, mesmo aduzindo a constitucionalidade dos dispositivos do Código Florestal em choque com o ato, pois “excluiria do ordenamento jurídico importantes balizas previstas no normativo, ainda aplicáveis aos empreendimentos que pleiteiem o licenciamento ambiental para essas áreas”³⁵⁷. E, por fim, a Resolução Conama nº 303/2002, por estipular parâmetros relevantes para a configuração de Áreas de Proteção Permanente, não apresenta excesso regulamentar, razão pela qual a motivação para sua revogação não subsiste.

Com isso, o ministro Dias Toffoli acompanha integralmente o voto da relatora das ações, votando pela parcial procedência da arguição, declarando-se a inconstitucionalidade da Resolução CONAMA nº 500/2020 e restaurando-se a vigência das Resoluções CONAMA nºs 284/2001, 302/2002 e 303/2002. Ademais, voto pela improcedência da arguição no que se refere à Resolução CONAMA nº 499/2020. Os demais ministros também acompanham a ministra relatora, de modo que o Tribunal vota de forma unânime pela procedência da ação.

ADPF 708 – Relator Min. Roberto Barroso – protocolada em 30/06/2020, julgamento em 04/07/2022, publicação em 28/09/2022.

Ação direta de inconstitucionalidade por omissão recebida como arguição de descumprimento de preceito fundamental ajuizada por um conjunto de partidos políticos (PSB, PSOL, PT e Rede) contra a paralisação do Fundo Clima pela União entre 2019 e 2020, por deixar de destinar recursos para o enfrentamento das mudanças climáticas. Os requerentes aduzem violação do art. 225 da Constituição, além de descumprimento de compromissos internacionais de redução de emissões de gases de efeito estufa e de combate às alterações do clima pelo Brasil.

Em informações, a Presidência da República alegou o descabimento da ação e indicou inexistir retrocesso na matéria, defendendo a discricionariedade do Chefe do Executivo para destinar os recursos em questão. O Senado Federal se posicionou indicando a ausência de omissão inconstitucional por parte do Poder Legislativo, demonstrando conjunto de projetos de lei e atos praticados sobre a matéria. A AGU apresentou parecer pelo descabimento da ação (entendendo ausência de veiculação de matéria constitucional, mas infraconstitucional, e ausência do requisito da subsidiariedade).

³⁵⁶ Idem, p. 58.

³⁵⁷ Idem p. 60.

Foi realizada audiência pública sobre o tema, com a presença de diversos órgãos do governo, organizações multilaterais, sociedade civil, cientistas e outros agentes interessados na matéria. O ministro apontou que a ocasião o guiou “a preocupação não apenas com o não funcionamento do Fundo Clima em si, mas com o contexto mais amplo em que o problema se insere, de grave retrocesso ambiental e desarticulação de políticas públicas, a tornar a situação ainda mais grave”³⁵⁸. E o ministro também indicou em seu relatório que “causa estranheza o confronto do discurso de autoridades do governo com os relatos de experts e das entidades da sociedade civil”³⁵⁹, além de citar que a manifestação do então ministro do meio ambiente reconheceu de forma implícita o não funcionamento do Fundo Clima entre 2019 e a propositura da ação. Esses valores foram alocados em grande volume para as ações reembolsáveis do fundo enquanto que a parte alocada para ações não reembolsáveis ficou contingenciada.

O ministro destacou a participação de um dos *amici curiae* da ação, o Observatório do Clima para o fato de que o comitê gestor do Fundo, nomeado pelo governo, “teria privilegiado em suas alocações para financiamento não reembolsável as atividades de saneamento e destinação de resíduos sólidos, que contribuiriam com percentual irrisório, de apenas 4%, das emissões de GEEs do Brasil”³⁶⁰, deixando descobertos setores como desmatamento e alterações do uso da terra, responsáveis por mais de 50% das emissões de GEE no país. Além do Observatório, foram admitidos na ação: (i) o Instituto Alana (voltado à defesa dos direitos de crianças e adolescentes em face de políticas públicas sociais e orçamentárias); (ii) o Laboratório do Observatório do Clima (Observatório do Clima); (iii) a Frente Nacional dos Prefeitos (FNP); (iv) a Conectas Direitos Humanos (entidade de defesa de direitos humanos); e (v) a Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público do Meio Ambiente (ABRAMPA).

No seu voto, primeiramente é realizada uma contextualização a respeito das mudanças climáticas, necessário para entender o desenvolvimento do caso. Tece explicação científica a respeito do fenômeno, mencionando a participação humana no seu desenvolvimento e o fato de que:

“A solução do problema depende do esforço de todos e cada um dos países e passa por repensar o modo de produção e consumo consolidado até aqui, de forma a incorporar o conceito de “desenvolvimento sustentável”: aquele que “atende às necessidades do presente, sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades”. O desenvolvimento sustentável depende de uma redução geral

³⁵⁸ Brasil, 2022d: p. 9.

³⁵⁹ Idem acima.

³⁶⁰ Idem, p. 11.

de gases de efeito estufa (GEEs) por todos os atores envolvidos, entre outras medidas”³⁶¹.

Em seguida, elabora raciocínio a respeito dos acordos internacionais assumidos pelo Brasil, falando da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças do Clima, o Protocolo de Kyoto e o Acordo de Paris, que traz a figura da “contribuição nacionalmente determinada” para as ações de mitigação nas emissões de GEEs. Menciona também o compromisso voluntário assumido pelo Brasil em 2009, na forma da Política Nacional de Mudanças do Clima (Lei 12187/2009) e o compromisso assumido perante o Acordo de Paris, prevendo “reduzir a emissão de GEEs em 37%, com relação ao nível de 2005, até o ano de 2025, e em 43% até o ano de 2030”³⁶².

Após, o ministro aduz existir grave retrocesso em matéria ambiental, ressaltando o aumento progressivo dos números de desmatamento na Amazônia desde 2012 e indicando que, a partir do cenário desenhado a partir de 2019 aponta para o Brasil adotar um caminho “no sentido contrário aos compromissos assumidos e à mitigação das mudanças climáticas, e que a situação se agravou substancialmente nos últimos anos”, se tratando, nas palavras do ministro, de quadro preocupante e persistente no qual se encontra o enfrentamento às mudanças climáticas no Brasil, colocando em risco “a vida, a saúde e a segurança alimentar da sua população, assim como a economia no futuro”³⁶³.

O próximo ponto reforça o fato de o meio ambiente ser uma questão de cunho constitucional, e a compatibilidade do Acordo de Paris, enquanto acordo de matéria ambiental, constituir “espécie do gênero tratados de direitos humanos e desfrutam, por essa razão, de status supranacional”³⁶⁴, o que retira do país a opção de se omitir no combate às mudanças climáticas. E menciona que os dados trazidos aos autos demonstram que há uma situação de colapso nas políticas públicas de combate às mudanças climáticas agravado pela omissão do Executivo Federal, o que atrai a aplicação do princípio da vedação do retrocesso.

Em seguida realiza cotejo analítico dos atos normativos que instituem o Fundo Clima, aduzindo a inoperabilidade do Fundo Clima entre 2019 e 2020, mormente em razão da falta de nomeação do Comitê Gestor do Fundo. Neste sentido, cita a inconstitucionalidade da medida evocando diversos precedentes do STF em casos de supressão de participação da sociedade civil e experts em tais órgãos, de modo a assegurar o controle do governo sobre as decisões e

³⁶¹ Idem, p. 20.

³⁶² Idem, p. 21.

³⁶³ Idem, p. 22.

³⁶⁴ Idem, p. 23.

informações a serem produzidas nestes colegiados. E conclui que o Fundo esteve inoperante por vontade deliberada da União, diante do Decreto nº 10143/2019, que alterou as regras de composição do Fundo Clima e da Portaria MMA nº 113/2020, do Ministério do Meio Ambiente, que nomeou os novos integrantes do Conselho. Neste sentido, afasta a alegação de perda de objeto pela alocação de recursos após o ingresso da ação e ainda apontou que:

“A alegação, invocada pelo então Ministro do Meio Ambiente, de que o não funcionamento ocorreu porque se esperava o novo marco normativo de saneamento não procede. Em primeiro lugar, os recursos do Fundo não se destinam a saneamento nem exclusivamente, nem majoritariamente, como se infere do dispositivo transcrito acima (art. 5º, § 4º, da Lei nº 12.114/2009). Existem outras muitas atividades às quais seus recursos poderiam ser destinados, que inclusive emitem mais GEEs do que a atividade de saneamento e, portanto, seriam mais efetivas na mitigação das mudanças climáticas”³⁶⁵.

Outro ponto da decisão versa sobre a leitura cumulada dos artigos 2º e 225, da Constituição, com o 9º, § 2º da LRF. Aduz a gravidade da situação ambiental brasileira, a partir da aversão à temática manifestada pela União com o histórico de desestruturação de órgãos colegiados da Administração Pública e a falta de alocação de recursos para a proteção ambiental, que segundo o ministro, corroboram “a necessidade de que o Supremo Tribunal Federal atenda ao pedido dos requerentes de determinação de que o Executivo tem o dever – e não a livre escolha – de dar funcionamento ao Fundo Clima e de alocar seus recursos para seus fins”³⁶⁶. Na mesma linha, entende ser procedente o pedido de vedação ao contingenciamento dos recursos do Fundo, visto porque as obrigações de destinação dessa verba contam com apreciação do Executivo e do Legislativo, se configurando em escolha alocativa que se sujeita ao princípio da separação dos Poderes. Com efeito, o Executivo não pode ignorar as destinações determinadas pelo Legislativo, sob pena de violação ao princípio da separação de Poderes. E maneja a LRF ao indicar que “não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente”. Ainda entende que “A alocação de recursos do Fundo Clima concretiza o dever constitucional de tutela e restauração do meio ambiente (e dos direitos fundamentais que lhes são interdependentes)”³⁶⁷, se tratando de recursos que não podem ser contingenciados, encontrando base no precedente formado nos autos da ADPF 347, relatada pelo ministro Marco Aurélio. E demonstra que “O contingenciamento, no presente caso, atingiria área – combate às mudanças climáticas – em que, para além de qualquer dúvida,

³⁶⁵ Idem, p. 26.

³⁶⁶ Idem, p. 28.

³⁶⁷ Idem, p. 29.

a atuação do Estado é manifestamente insatisfatória e, mais do que isso, encontra-se em franco retrocesso”³⁶⁸, razão pela qual seu contingenciamento é impossível.

A título de *obiter dictum*, o ministro relator ainda indica que o controle sobre a suficiência de destinação de assuntos possa escapar aos limites desta ação, a persistência nesta prática de não enfrentamento a fontes importantes de emissão de GEEs pode “ensejar a atuação futura do Judiciário no tema, de modo a assegurar que os recursos cumpram os fins a que foram destinados pela norma e/ou a evitar a violação do princípio da proporcionalidade por vedação à proteção deficiente”³⁶⁹.

Então, em respeito aos fundamentos aduzidos, em especial o direito constitucional ao meio ambiente saudável e ao dever do país de cumprir com direitos e compromissos assumidos internacionalmente, julga procedente a ação para reconhecer a omissão da União, em razão da não alocação integral dos recursos do Fundo Clima referentes a 2019, determinar à União que se abstenha de se omitir em fazer funcionar o Fundo Clima ou em destinar seus recursos; e vedar o contingenciamento das receitas que integram o Fundo. E firma a tese no sentido de que

“O Poder Executivo tem o dever constitucional de fazer funcionar e alocar anualmente os recursos do Fundo Clima, para fins de mitigação das mudanças climáticas, estando vedado seu contingenciamento, em razão do dever constitucional de tutela ao meio ambiente (CF, art. 225), de direitos e compromissos internacionais assumidos pelo Brasil (CF, art. 5º, par. 2º), bem como do princípio constitucional da separação dos poderes (CF, art. 2º, c/c o art. 9º, par. 2º, LRF)”³⁷⁰.

O próximo a votar é o ministro Edson Fachin, que em seu voto também contextualiza a emergência climática, cita a necessidade de medidas urgentes de mitigação de emissões de GEE e menciona o sexto relatório do IPCC, que demonstra o consenso científico a respeito da situação. E diz que “Reconhecer a gravidade e a latitude da emergência climática é premissa de todos os terrestres. Este reconhecimento está embasado no melhor conhecimento científico disponível”³⁷¹, e que a questão climática é “a pergunta interrogante que nos lança o destino e as respostas que nós pudermos formular decidirão qual futuro terá a humanidade – ou se haverá algum futuro. Não há outra pauta, não há outro problema, não há outra questão. A emergência climática é a antessala de todas as outras”³⁷². Tece comentários sobre a responsabilidade intergeracional de proteção do meio ambiente, indicando que o reconhecimento da atividade

³⁶⁸ Idem, p. 31.

³⁶⁹ Idem, p. 32.

³⁷⁰ Idem, p. 33.

³⁷¹ Idem, p. 38.

³⁷² Idem acima.

humana enquanto causadora de danos tem importantes repercussões jurídicas, e que o reconhecimento do direito ao meio ambiente equilibrado como direito fundamental das presentes e futuras gerações fez com que o legislador constituinte conclamasse os Poderes Públicos e a coletividade a defendê-lo e preservá-lo enquanto um dever precípua.

Com efeito, menciona precedentes internacionais (como o caso Neubauer, na Alemanha e o caso *Tierra Nuestra vs. Argentina*) para concluir que “consectário lógico das ações previstas de forma a viabilizar a tutela ambiental é o fato de que a ciência tem papel fundamental: a alocação dos riscos depende do basilar consenso científico”³⁷³. Menciona precedente do ministro Roberto Barroso formulado nos autos da ADI 6241 a respeito do uso de critérios científicos e a responsabilização de agentes públicos diante da pandemia de Covid-19, e explica que “o entendimento acerca da necessidade de os agentes públicos embasarem suas decisões em critérios técnicos e científicos também se aplica aos atos administrativos que provocam consequências ambientais”³⁷⁴, e que não há discricionariedade administrativa que permita políticas públicas ou programas de governo que ignorem os deveres de resposta à emergência climática, que derivam diretamente do texto constitucional. O ministro demonstra acordo com as conclusões trazidas pelo relator, reconhece a natureza estrutural da ação em discussão e entende “ser necessário que se adotem outras determinações, de modo a permitir que o emprego dos recursos esteja alinhado às diretrizes da Política Nacional sobre Mudança do Clima e aos demais instrumentos elencados pela Lei 12.187, de 2009”³⁷⁵, em especial no ponto em que os autores pleiteiam a publicação, pela União, de relatório estatístico trimestral elaborado pelo IBGE/MCTI que evidencie o percentual de gastos do Fundo Clima nos cinco segmentos (energia, indústria, agropecuária, LULUCF e resíduos), os mesmos segmentos adotados pelo Inventário Nacional, instrumento da Política Nacional, além de indicar ser necessário “que formule com periodicidade razoável o Inventário Nacional de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa, com obrigatória segmentação por Estados e Municípios, dando ampla publicidade aos dados e estatísticas consolidados no documento”³⁷⁶. Assim, o dispositivo de seu voto fica consignado da seguinte forma:

Ante o exposto, acompanho o e. Relator para (i) reconhecer a omissão da União, em razão da não alocação integral dos recursos do Fundo Clima referentes a 2019; (ii) determinar à União que se abstenha de se omitir em fazer funcionar o Fundo Clima ou

³⁷³ Idem, p. 41.

³⁷⁴ Idem p. 42.

³⁷⁵ Idem, p. 44.

³⁷⁶ Idem acima.

em destinar seus recursos; e (iii) vedar o contingenciamento das receitas que integram o Fundo.

Peço vênia a Sua Excelência para, acolhendo o pedido veiculado pelos requerentes, também determinar (iv) que a União publique relatório estatístico trimestral elaborado pelo IBGE/MCTI que evidencie o percentual de gastos do Fundo Clima nos cinco segmentos (energia, indústria, agropecuária, LULUCF e resíduos); e (v) que a União formule com periodicidade razoável o Inventário Nacional de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa, com obrigatória segmentação por Estados e Municípios, dando ampla publicidade aos dados e estatísticas consolidados no documento³⁷⁷.

O último voto é do ministro Nunes Marques, que abre divergência para julgar o pedido improcedente, aduzindo que há priorização pelo governo da proteção ao meio ambiente, e termina vencido. Cumpre destacar que o ministro chegou a defender a abertura de CPI para investigar as atividades de ONGs na Amazônia em seu voto. Além disso, responsabiliza o contexto de pandemia pelos contingenciamentos.

Desta forma, acabou declarado ao fim que Tribunal, por maioria, julgou procedente a ação para: (i) reconhecer a omissão da União, em razão da não alocação integral dos recursos do Fundo Clima referentes a 2019; (ii) determinar à União que se abstenha de se omitir em fazer funcionar o Fundo Clima ou em destinar seus recursos; e (iii) vedar o contingenciamento das receitas que integram o Fundo, fixando a seguinte tese de julgamento: "O Poder Executivo tem o dever constitucional de fazer funcionar e alocar anualmente os recursos do Fundo Clima, para fins de mitigação das mudanças climáticas, estando vedado seu contingenciamento, em razão do dever constitucional de tutela ao meio ambiente (CF, art. 225), de direitos e compromissos internacionais assumidos pelo Brasil (CF, art. 5º, par. 2º), bem como do princípio constitucional da separação dos poderes (CF, art. 2º c/c art. 9º, par. 2º, LRF).

ADI 6957/PB – Relator Min. Edson Fachin – protocolada em 05/08/2021, julgamento em 17/12/2022, publicação em 06/02/2023.

Ação direta protocolada pelo Governador do Estado da Paraíba em face da Lei Estadual n. 11422/2019, que cria a Área de Proteção Ambiental da Praia de Jacarapé. O requerente alega que a lei estadual extrapola limites da competência suplementar estadual para legislar sobre meio ambiente por contrariar norma federal sobre o assunto (Lei 9985/2000). Denota inconstitucionalidade formal, visto que teria havido invasão de competência por parte da Assembleia Legislativa e aduz inconstitucionalidade material da norma por violação ao princípio da proibição do retrocesso ambiental, visto que faz com que o bem público antes

³⁷⁷ Idem, pp. 44-45.

afetado à preservação ambiental deixa de ter proteção integral para ser submetido ao uso sustentável.

A Assembleia Legislativa protestou pela regularidade e constitucionalidade da lei. A Advocacia-Geral da União opinou pela improcedência do pedido formulado. A Procuradoria-Geral da União também opinou pela improcedência do pedido. Houve a participação da Associação de Sustentabilidade dos Pescadores, Ambientalistas e Moradores da Praia de Jacarapé como *amicus curiae*.

Em seu voto, o relator inicialmente indica que não há usurpação de competências, especialmente por conta da necessidade de um olhar “para uma compreensão menos centralizadora e mais cooperativa da repartição de competências no federalismo brasileiro”³⁷⁸. Manifesta que a norma impugnada não contraria a legislação federal regente sobre o assunto, visto que não houve comprovação de ilegalidade no processo legislativo estadual e também não houve invasão de competência do Poder Executivo Estadual, visto que a previsão de competência ao órgão público estadual prevista no normativo questionado constam na lei federal de regência, não representando, assim, inovação de atribuição ou aumento de despesas.

Sobre a alegação de retrocesso socioambiental, o ministro indica que a proteção do meio ambiente não deve se dar modo absoluto a engessar ação legislativa e administrativa, admitindo-se margem de discricionariedade às autoridades públicas para sua conformação, desde que dentro do controle de constitucionalidade. Nisso, o ministro relator defende que a justificativa da norma questionada delineia muito bem a justificativa para sua edição, diante da existência de comunidade que habita tradicionalmente a região da Praia de Jacarapé, o que torna inadequada a norma anterior que submeteu a região ao regime de proteção integral. Com isso, não há retrocesso, mas adequação da proteção ambiental à justiça social, que é compatível com os preceitos da ordem econômica, da defesa do meio ambiente, entre outros. Ademais, reconhece que a atividade desenvolvida pela comunidade (pesca artesanal), não deve ser reconhecida inicialmente como empreendimento potencialmente danoso, cabendo aos órgãos de fiscalização e ao Ministério Público fiscalizar eventual vulneração ao meio ambiente.

Com isso, o ministro relator aduz que a norma questionada não denota retrocesso e nem vulnera os princípios da precaução, proteção ou vedação da proteção deficiente, mas “se faz predisposta a reequilibrar a proteção constitucional dispensada ao meio ambiente, à justiça social e às comunidades tradicionais, cujas atividades econômicas são por natureza de baixo impacto”³⁷⁹, contemplando justiça social e proteção ao meio ambiente. Com efeito, vota pela

³⁷⁸ Brasil, 2022e: p. 11.

³⁷⁹ Idem, p. 26.

improcedência da ação direta, no que é acompanhado à unanimidade pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal.

Referências

- ABBOUD, Georges. Processo constitucional brasileiro [livro eletrônico] - 5. ed. rev., atual. e ampl. - São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.
- ANGELO, Cláudio. A espiral da morte - como a humanidade alterou a máquina do clima. 1ª edição. Cia das Letras, São Paulo, 2016.
- ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. **Coalizões de advocacia na formulação da política nacional de biodiversidade e florestas**. Mestrado, Universidade de Brasília, 2007.
- AVRITZER, Leonardo; MARONA Marjorie Corrêa. Judicialização da política no Brasil: ver além do constitucionalismo liberal para ver melhor. **Rev. Bras. Ciênc. Polít.** (15). Sep-Dec 2014. Acesso via: <https://doi.org/10.1590/0103-335220141504>
- AZEVEDO, Nauê Bernardo Pinheiro de. A atuação do Supremo Tribunal Federal na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 708 – reativação do Fundo Clima. **Diálogos Soberania e Clima**, v. 2, nº 2, Fevereiro de 2023. Brasília, Centro Soberania e Clima. 18p.
- AZEVEDO, Nauê Bernardo Pinheiro de. O uso do Fundo Clima enquanto instrumento de aceleração das políticas de adaptação e mitigação. **Diálogos Soberania e Clima**, v. 2, nº 5, Abril de 2023. Brasília, Centro Soberania e Clima. 13p.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo: tradução Luís Antero Reto, Augusto Pinheiro**. - São Paulo: Edições 70, 2011. 3ª reimp. da 1ª edição de 2011. Título original: *L'analyse de contenu*.
- BARROSO, Luís Roberto. Revolução Tecnológica, Crise da Democracia e Mudança Climática: limites do direito num mundo em transformação. **REI-Revista Estudos Institucionais**, v. 5, n. 3, p. 1234-1313, 2019.
- BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz; KOZICKI, Katya. Judicialização da política e controle judicial de políticas públicas. **Conflito entre Poderes e ativismo judicial. Rev. direito GV 8** (1). Jun 2012 Acesso via: <https://doi.org/10.1590/S1808-24322012000100003>
- BAUERMANN, Desirê. Structural Injunctions no Direito norte-americano. In: Arenhart, Sergio Cruz; Jobim, Marco Félix. **Processos Estruturais**. Salvador: Juspodivm, 2017. Pp.279-301.
- BEÇAK, R. A separação de poderes, o Tribunal Constitucional e a "judicialização da política". **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo**, [S. l.], v. 103, p. 325-336, 2008. Acesso via: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67808>.
- BERTOLDI, Márcia Rodrigues; DE MORAES DAMASCENO, Ádria Tábita. O princípio da solidariedade intergeracional como fundamento da governança transnacional ambiental. **Revista Culturas Jurídicas**, v. 5, n. 11, 2018.

BORGES, Caio; PROLO; Caroline Dihl; ROVERE, Emilio Lèbre; organizado por Instituto Clima e Sociedade (2021): **Análise Científica e Jurídica da nova Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC) Brasileira ao Acordo de Paris**. Rio de Janeiro/RJ – Brasil

BRASIL. **Constituição Federal**. 1988 Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 14 jun. 2018.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. 2018. **Ação Declaratória de Constitucionalidade n. 42**. Relator: Ministro Luiz Fux. Julgado em 28.2.2018. Publicado em 13.8.2019. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur408490/false>. Acesso em: 24 mai. 2023.

_____. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 101**. 2009. Relatora: Ministra Carmen Lúcia. Julgado em 24.6.2009. Publicado em 4.6.2012. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur210078/false>. Acesso em: 24 mai. 2023.

_____. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 651**. 2022b. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Julgado em 28.4.2022. Publicado em 29.8.2022. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur468755/false>. Acesso em: 24 mai. 2023.

_____. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 708**. 2022d. Relator: Ministro Roberto Barroso. Julgado em 4.7.2022. Publicado em 28.9.2022. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur470395/false>. Acesso em: 24 mai. 2023.

_____. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 748**. 2022c. Relatora: Ministra Rosa Weber. Julgado em 23.5.2022. Publicado em 5.8.2022. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur467643/false>. Acesso em: 24 mai. 2023.

_____. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 749**. 2021f. Relatora: Ministra Rosa Weber. Julgado em 14.12.2021. Publicado em 10.1.2022. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur458045/false>. Acesso em: 24 mai. 2023.

_____. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 825**. 2021b. Relator: Ministro Marco Aurélio Mello. Redator: Ministro Nunes Marques. Julgado em 3.8.2021. Publicado em 26.11.2021. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur456546/false>. Acesso em: 24 mai. 2023.

_____. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 487**. 1991. Relator: Ministro Octavio Galotti. Julgado em 9.5.1991. Publicado em 11.4.1997. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur118503/false>. Acesso em: 24 mai. 2023.

_____. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 861**. 2020a. Relatora: Ministra Rosa Weber. Julgado em 6.3.2020. Publicado em 5.6.2020. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur425979/false>. Acesso em: 24 mai. 2023.

_____. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1086.** 2001a. Relator: Ministro Ilmar Galvão. Julgado em 10.8.2001. Publicado em 10.8.2001. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur18646/false>. Acesso em: 24 mai. 2023.

_____. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1505.** 2004. Relator: Ministro Eros Grau. Julgado em 24.11.2004. Publicado em 4.3.2005. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur11940/false>. Acesso em: 24 mai. 2023.

_____. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1516.** 1997. Relator: Ministro Sydney Sanches. Julgado em 6.3.1997. Publicado em 13.8.1999. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur110289/false>. Acesso em: 24 mai. 2023.

_____. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1952.** 1999. Relator: Ministro Moreira Alves. Julgado em 12.8.1999. Publicado em 12.5.2000. Disponível em <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur100047/false>. Acesso em: 24 mai. 2023.

_____. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2083.** 2000. Relator: Ministro Moreira Alves. Julgado em 3.8.2000. Publicado em 9.2.2001. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur473636/false>. Acesso em: 24 mai. 2023.

_____. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2473.** 2001b. Relator: Ministro Néri da Silveira. Julgado em 13.9.2001. Publicado em 7.11.2001. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur14009/false>. Acesso em: 24 mai. 2023.

_____. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3074.** 2014. Relator: Ministro Teori Zavascki. Julgado em 28.5.2014. Publicado em 13.6.2014. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur267496/false>. Acesso em: 24 mai. 2023.

_____. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3378.** 2008. Relator: Ministro Carlos Ayres Britto. Julgado em 9.4.2008. Publicado em 20.6.2008. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=534983>. Acesso em: 24 mai. 2023.

_____. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3540.** 2005. Relator: Ministro Celso de Mello. Julgado em 1.9.2005. Publicado em 3.2.2006. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur94859/false>. Acesso em: 24 mai. 2023.

_____. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4218.** 2012. Relator: Ministro Luiz Fux. Julgado em 13.12.2012. Publicado em 19.2.2013. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur224374/false>. Acesso em: 24 mai. 2023.

_____. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4269.** 2017. Relator: Ministro Edson Fachin. Julgado em 18.10.2017. Publicado em 1.2.2019. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur397323/false>. Acesso em: 24 mai. 2023.

_____. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4615.** 2019. Relator: Ministro Roberto Barroso. Julgado em 20.9.2019. Publicado em 28.10.2019. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur414015/false>. Acesso em: 24 mai. 2023.

_____. _____. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4717**. 2018b. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Julgado em 5.4.2018. Publicado em 15.2.2019. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur398386/false>. Acesso em: 24 mai. 2023.

_____. _____. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4970**. 2021c. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Julgado em 15.9.2021. Publicado em 22.9.2021. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur453072/false>. Acesso em: 24 mai. 2023.

_____. _____. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4988**. 2018c. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Julgado em 19.9.2018. Publicado em 5.10.2018. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur392021/false>. Acesso em: 24 mai. 2023.

_____. _____. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5016**. 2018d. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Julgado em 11.10.2018. Publicado em 29.10.2018. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur393481/false>. Acesso em: 24 mai. 2023.

_____. _____. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5312**. 2018e. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Julgado em 25.10.2018. Publicado em 11.2.2019. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur397942/false>. Acesso em: 24 mai. 2023.

_____. _____. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5475**. 2020c. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Julgado em 20.4.2020. Publicado em 3.6.2020. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur425818/false>. Acesso em: 24 mai. 2023.

_____. _____. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5675**. 2021g. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Julgado em 18.12.2021. Publicado em 25.1.2022. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur458254/false>. Acesso em: 24 mai. 2023.

_____. _____. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5676**. 2021h. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Julgado em 18.12.2021. Publicado em 25.1.2022. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur458255/false>. Acesso em: 24 mai. 2023.

_____. _____. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6288**. 2020d. Relatora: Ministra Rosa Weber. Julgado em 23.11.2020. Publicado em 3.12.2020. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur437503/false>. Acesso em: 24 mai. 2023.

_____. _____. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6650**. 2021a. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Julgado em 27.4.2021. Publicado em 5.5.2021. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur445767/false>. Acesso em: 24 mai. 2023.

_____. _____. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6672**. 2021d. Relator: Ministro Alexandre de Moares. Julgado em 15.9.2021. Publicado em 22.9.2021. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur453074/false>. Acesso em: 24 mai. 2023.

_____. _____. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6808**. 2022a. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Julgado em 28.4.2022. Publicado em 14.7.2022. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur467360/false>. Acesso em: 24 mai. 2023.

_____. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6957**. 2022e. Relator: Ministro Edson Fachin. Julgado em 17.12.2022. Publicado em 6.2.2023. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur474285/false>. Acesso em: 24 mai. 2023.

_____. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7007**. 2021e. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Julgado em 4.11.2021. Publicado em 23.2.2022. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur459498/false>. Acesso em: 24 mai. 2023.

_____. **Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão n. 42**. 2018a. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Julgado em 28.2.2018. Publicado em 13.8.2019. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur408490/false>. Acesso em: 24 mai. 2023.

_____. **Recurso Extraordinário n. 194704**. 2017. Relator: Ministro Carlos Velloso. Julgado em 29.6.2017. Publicado em 17.11.2017. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14071244>. Acesso em: 24 mai. 2023.

_____. **Recurso Extraordinário n. 586224**. 2015. Relator: Ministro Luiz Fux. Julgado em 5.3.2015. Publicado em 8.5.2015. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=8399039>. Acesso em: 24 mai. 2023.

_____. **Recurso Extraordinário n. 654833**. 2020b. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Julgado em 20.4.2020. Publicado em 24.6.2020. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur427220/false>. Acesso em: 24 mai. 2023.

_____. **Suspensão de Tutela Antecipada n. 171**. 2008. Relatora: Ministra Ellen Gracie. Julgado em 12.12.2007. Publicado em 29.2.2008. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=512005>. Acesso em: 24 mai. 2023.

CALZADILLA, Paola Villavicencio. **Climate justice: case studies in global and regional governance challenges (Environmental Law Institute Washington DC 2016)**. PER [online]. 2017, vol.20, n.1 [cited 2021-07-20], pp.1-8. Available from: <http://www.scielo.org.za/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1727-37812017000100027&lng=en&nrm=iso>

CANE, Mark A. El niño. **Annual Review of Earth and Planetary Sciences**, v. 14, n. 1, p. 43-70, 1986.

CAPPELLETTI, Mauro. **Juízes Legisladores? Tradução Carlos Alberto Alvaro de Oliveira**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1993, reimpressão, 1999.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo – 31ª edição, revista e ampliada**. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

Climate Change Litigation Databases. Sabin Center for Climate Change Law. Acesso via <http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/>

CONECTAS DIREITOS HUMANOS. **Guia de Litigância Climática**. São Paulo, 2021

COUTO, Cláudio Gonçalves; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Politização da justiça: atores judiciais têm agendas próprias. **Cadernos Adenauer**, v. 20, n. 1, p. 139-162, 2019

DA MOTTA, Ronaldo Seroa. A política nacional sobre mudança do clima: aspectos regulatórios e de governança. **Mudança do clima no Brasil**, p. 30-31, 2011.

DA SILVA DIAS, Maria Assunção Faus. Eventos climáticos extremos. **Revista usp**, n. 103, p. 33-40, 2014.

DIDIER Jr., Fredie; Zaneti Jr., Hermes. **Curso de direito processual civil: processo coletivo – 15ª ed. rev. atual. e ampl.** – Salvador, ed. JusPodivm, 2021.

FENSTERSEIFER, Tiago. A Responsabilidade do Estado Pelos Danos Causados às Pessoas Atingidas Pelos Desastres Ambientais Associados às Mudanças Climáticas: Uma Análise à Luz dos Deveres de Proteção Ambiental do Estado e da Proibição de Insuficiência na Tutela do Direito.... **Revista Opinião Jurídica (Fortaleza)**, Fortaleza, v. 9, n. 13, p. 322, dez. 2011. ISSN 2447-6641. Disponível em: <<https://periodicos.unichristus.edu.br/opiniaojuridica/article/view/794>>. Acesso em: 22 abr. 2023. doi:<http://dx.doi.org/10.12662/2447-6641oj.v9i13.p322.2011>

GRIMM, Alice; ACEITUNO, Patricio. El niño, novamente!. **Revista Brasileira de Meteorologia**, v. 30, p. 351-357, 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbmet/a/LsJdbVvPrjy5tdmZc5YHywK/?lang=pt#>. Acesso em: 26 mai. 2023

GUTIÉRREZ BELTRÁN, Andrés Mauricio. **El amparo estructural de los derechos. Tesis doctoral inédita leída en la Universidad Autónoma de Madrid** (14/7/2016). Cap. 3 (pp. 140-177).

HOHMANN, L. H. G. FUNDAMENTOS DA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL BRASILEIRA. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, [S. l.], v. 2, n. 2, 2007. Acesso via: <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/97>.

IPCC. **IPCC First Assessment Report Overview and Policymaker Summaries and 1992 IPCC Supplement**. Canada. 1992, 178 pp. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/report/climate-change-the-ipcc-1990-and-1992-assessments/>. Acesso em: 26 mai. 2023.

IPCC. **The Supplementary Report to the IPCC Impacts Assessment**. 1992. 130 pp. Disponível em: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/05/ipcc_wg_II_1992_suppl_report_full_report.pdf. Acesso em: 26 mai. 2023.

IPCC. **IPCC Second Assessment Climate Change**. 1995. 73 pp. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/05/2nd-assessment-en-1.pdf>. Acesso em: 26 mai. 2023.

IPCC. **Climate Change 2001: Synthesis Report**. 2001. 409 pp. Disponível em: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/05/SYR_TAR_full_report.pdf. Acesso em: 26 mai. 2023.

IPCC. **Climate Change 2007: Synthesis Report**. 2007. 112 pp. Disponível em: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/ar4_syr_full_report.pdf. Acesso em: 26 mai. 2023.

IPCC. **Climate Change 2014: Synthesis Report**. 2014. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/report/ar5/syr/>. Acesso em: 26 mai. 2023.

IPCC. **Climate Change 2023: Synthesis Report**. 2023. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-cycle/>. Acesso em: 26 mai. 2023.

LAYRARGUES, Phillipe Pomier. Anti ecologismo no Brasil: reflexões ecopolíticas sobre o modelo do desenvolvimentismo-extrativista-predatório e a desregulação ambiental pública. In: OLIVEIRA, M.M.D., MENDES, M., HANSEL, C.M., DAMIANI, S. (Org). **Cidadania, Meio Ambiente e Sustentabilidade**. Caxias do Sul: EDUCS. p.325-356. 2017

LEITE, Glauco Salomão. Poder Judiciário legislador? In: LEITE, George Salomão; STRECK, Lênio; NELSON, Nery Junior. **Crise dos Poderes da República: Judiciário, Executivo e Legislativo**. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2017 (Versão Eletrônica).

MARTINE, George; ALVES, José Eustáquio Diniz. **Economy, society and environment in the 21st century: three pillars or trilemma of sustainability?** R. bras. Est. Pop., Rio de Janeiro, v.32, n.3, p.433-459, set./dez. 2015

MASSAUÍ, Guilherme; RODRIGUES BERTOLDI, Márcia. Solidariedade ambiental: entre mudanças climáticas e desigualdade. **Araucaria**, 24 (51), 373-393., 2022.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Jurisdição Constitucional: o controle abstrato de normas no Brasil e na Alemanha**. 6ª Edição, São Paulo: Saraiva, 2014.

MORAES, Miguel Avila. **A consolidação da agenda de clima no Brasil: agentes, redes, coalizões de defesa e a viabilidade dos compromissos assumidos na UNFCCC. 2020**. xx, 283 f., il. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) — Universidade de Brasília, Brasília, 2020.

NOBRE, Carlos A.; SAMPAIO, Gilvan; SALAZAR, Luis. Mudanças climáticas e Amazônia. **Ciência e Cultura**, v. 59, n. 3, p. 22-27, 2007.

NOBRE, Carlos A.; REID, Julia; VEIGA, Ana Paula Soares. **Fundamentos científicos das mudanças climáticas**. São José dos Campos, SP: Rede Clima/INPE, 2012.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de; MADEIRA, Lígia Mori. Judicialização da política no enfrentamento à Covid-19: um novo padrão decisório do STF? Seção Especial: A Ciência Política frente à crise do COVID-19. **Rev. Bras. Ciênc. Polít.** (35), 2021. Acesso via: <https://doi.org/10.1590/0103-3352.2021.35.247055>

PESSOA, Marcelo de Souza; BASTOS, Elísio Augusto Velloso. A jurisdição constitucional e a democracia no Brasil: inflexões e pontos de tensão. **XXVIII Congresso Nacional do CONPEDI – Política judiciária, gestão e administração da justiça (pp. 60-80)**. Belém-PA, 2019.

QUINTAS, Fábio Lima. **O Mandado de Injunção perante o Supremo Tribunal Federal: a reserva de jurisdição constitucional do Supremo Tribunal Federal para o suprimento das omissões legislativas inconstitucionais**. Tese de Doutorado. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2013.

QUINTAS, Fábio Lima. Juízes-administradores: a intervenção judicial na efetivação dos direitos sociais, **Revista de informação legislativa**, v. 53, n. 209, p. 31-51, jan./mar. 2016.

RAJÃO, Raoni; DAVIS, Juliana; ROCHEDO, Pedro; FILHO, Britaldo Silveira Soares. **Brazil's new climate target backtracks and allows an increase in deforestation**. LAGESA, UFMG, abril de 2021.

REBOITA, Michelle Simões et al. **Entendendo o Tempo e o Clima na América do Sul**. 2012.

RIBEIRO, Leandro Molhano; ARGUELHES, Diego Werneck. Contextos da judicialização da política: novos elementos para um mapa teórico. **Rev. direito GV 15** (02), 2019. Acesso via: <https://doi.org/10.1590/0103-3352.2021.35.247055>

SANTOS, Pollyana Martins; LORETO, Maria das Dores Saraiva de. Política nacional do meio ambiente brasileira: uma análise à luz do ciclo de políticas públicas. **Oikos: Família e Sociedade em Debate**, v. 30, n. 2, p.211-236, 2019.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Algumas notas sobre a dimensão ecológica da dignidade da pessoa humana e sobre a dignidade da vida em geral. **Revista Brasileira de Direito Animal**, v. 2, n. 3, 2007.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Notas sobre os deveres de proteção do Estado e a garantia da proibição de retrocesso em matéria (socio) ambiental. **Direito constitucional do ambiente: teoria e aplicação**. **Caxias do Sul: Educs**, p. 121-206, 2011.

SILVA, Irapuã Santana do Nascimento; NÓBILE, Aline. STF e STJ: tribunais de teses ou de casos concretos? o STF e a essência do julgamento contramajoritário das cortes constitucionais. In: LEITE, George Salomão; STRECK, Lênio; NELSON, Nery Junior. **Crise dos Poderes da República: Judiciário, Executivo e Legislativo**. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2017 (Versão Eletrônica).

SOUSA, Miguel Teixeira de. **A legitimidade popular na tutela dos interesses difusos**. Lisboa: Lex, 2003. pp. 231-257.

STRECK, Lênio. Interpretação da Constituição e alteração do texto da Constituição por decisão judicial. ativismo judicial. In: LEITE, George Salomão; STRECK, Lênio; NELSON, Nery Junior. **Crise dos Poderes da República: Judiciário, Executivo e Legislativo**. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2017 (Versão Eletrônica).

TONELLI, Maria Luiza Quaresma. **Judicialização da política**. Fundação Perseu Abramo, São Paulo, 2016. Acesso via: <http://bibliotecadigital.fpabramo.org.br/xmlui/handle/123456789/189>

TRINDADE, André Karam. OLIVEIRA, Rafael Tomaz de. Os impactos do ativismo judicial no sistema político: notas sobre a relação entre o Judiciário e os demais poderes em tempos de crise política. In: LEITE, George Salomão; STRECK, Lênio; NELSON, Nery Junior. **Crise dos Poderes da República: Judiciário, Executivo e Legislativo**. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2017 (Versão Eletrônica).

VALADÃO, Marco Bruno Xavier et al. Instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente: como se encontram após 40 anos da promulgação? **Research, Society and Development**, v. 11, n. 3, p. e15711326262-e15711326262, 2022.

VERONESE, Alexandre. Pesquisa em Direito. In: **Enciclopédia Jurídica da PUCSP, tomo I (recurso eletrônico): Teoria Geral e Filosofia do Direito**. Coords.: Celso Fernandes Campilongo, Alvaro Gonzaga, André Luiz Freire - São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017.

WEDY, Gabriel. **Climate legislation and litigation in Brazil**. Sabin Center for Climate Change Law, Columbia Law School, 2017.

WEISS, Edith Brown. Climate Change, Intergenerational Equity, and International Law. In: **Vermont Journal of Environmental Law, Vol. 9**, 2008.

WOLFF, Simone. Meio Ambiente x Desenvolvimento+ Solidariedade= Humanidade.. **Revista Jurídica da Presidência**, v. 6, n. 67, 2004.

WORLD ECONOMIC FORUM. **Global Risks Report 2023**. ISBN-13: 978-2-940631-36-0. Janeiro de 2023.

ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo Coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos**. 2005.