



## A CRISE CLIMÁTICA E O ESTADO DE COISA - INCONSTITUCIONAL E INCONVENCIONAL – BRASILEIRO

JOANA D'ARC DIAS MARTINS

**Resumo:** Desde 2007 o IPCC aponta que o aumento da temperatura média global decorre das emissões de GEE de razões antrópicas. Por outro lado, o Brasil, que já figurou como um protagonista mundial no combate à mudança climática, a partir de 2019 passou a colecionar retrocessos nessa seara e a se destacar pela omissão no cumprimento das obrigações impostas na PNMC e aos objetivos do Acordo de Paris e na Agenda 2030. Considerando que na sua atual estrutura constitucional o direito a um clima estável configura-se um direito fundamental, o combate à alteração climática é um dever constitucional do Estado brasileiro que o vincula, inclusive, perante a ordem internacional, o objetivo desse artigo é analisar as recentes e frequentes violações ambientais e como elas repercutem em face do direito humano e fundamental ao meio ambiente equilibrado gerando um estado de coisa inconstitucional e inconveniente passível de ser reconhecido legitimamente pelo STF a partir do ajuizamento dos litígios climáticos.

**Palavras-chave:** Mudança climática; litigância climática; violação a direitos fundamentais; estado de coisa inconstitucional ambiental e climático; justiça climática

## THE CLIMATE CRISIS AND THE STATE OF AFFAIRS - UNCONSTITUTIONAL AND UNCONVENTIONAL - BRAZILIAN

**Abstract:** Since 2007, the IPCC points out that the increase in global average temperature is due to GHG emissions due to anthropogenic reasons. On the other hand, Brazil, which has already figured as a world player in the fight against climate change, from 2019 began to collect setbacks in this area and to stand out for its failure to comply with the obligations imposed in the PNMC and the objectives of the Paris Agreement and in the 2030 Agenda. Considering that in its current constitutional structure the right to a stable climate is a fundamental right, the fight against climate change is a constitutional duty of the Brazilian State that binds it, even before the international order, the objective of this article is to analyze the recent and frequent environmental violations and how they impact the human and fundamental right to a balanced environment, generating an unconstitutional and unconventional state of affairs that can be legitimately recognized by the STF from the filing of climate disputes.

**Keywords:** climate change; climate litigation; violation of fundamental rights; environmental and climate unconstitutional state of affairs; climate justice

### INTRODUÇÃO

Estudos recentes apontaram que o ano de 2021 está entre os cinco mais quentes da história, e que no acumulado dos últimos sete anos, esse é o pior momento da humanidade desde





1850. Além disso, entre os anos de 2021 e 2022 as concentrações de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) e metano (CH<sub>4</sub>) na atmosfera atingiram novos patamares recordes.

O Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC), que em 2007, no seu 4º relatório de avaliação, já havia previsto que o aumento da temperatura média global decorre das emissões de gases de efeito estufa (GEE) de razões antrópicas, recentemente previu um aumento de temperatura de 2,5 a 10 graus ao longo do próximo século, já sendo possível sentir os impactos que as aceleradas alterações do clima têm provocado. Igualmente, Estados e organismos internacionais avançam no reconhecimento da interconexão entre a mudança climática e a erosão dos direitos humanos.

Apesar da dimensão global da mudança climática, suas consequências atingem as pessoas distintamente, existindo uma estreita relação entre esse evento e situações como a discriminação racial e a pobreza. Esse contexto é perceptível no Brasil, principalmente nos grandes centros urbanos, onde a população carente é empurrada para os locais geotecnicamente inseguros, exposta aos riscos decorrentes da falta de saneamento básico, além de ocuparem habitações precárias, muitas vezes construídas em encostas de morros ou erguidas em beiras de cursos d'água, sujeitas a enchentes ou próximas de depósitos de lixo.

O Brasil é o 6º maior emissor de GEE do planeta e já está sofrendo com os efeitos da mudança climática. Eventos como a variação dos regimes de chuvas e o aumento de temperatura estão cada vez mais associados a alterações estruturais nas condições climáticas, com repercussões socioambientais devastadoras.

A despeito disso, o país que já figurou como um protagonista mundial no combate à mudança climática, a partir de 2019 passou a colecionar retrocessos nessa seara e a se destacar pela omissão no cumprimento das obrigações impostas na Política Nacional da Mudança do Clima (PNMC) e aos objetivos assumidos junto ao Acordo de Paris e da Agenda 2030, além do desmonte sistemático da política pública climática, agravando a crise e as consequências que lhe são correlatas nos eixos econômico, ambiental e, sobretudo, humano, podendo afirmar que atualmente o Brasil vive um estado de coisa inconstitucional, ambiental, de modo geral, e climático, de modo especial.

Partindo-se do pressuposto de que o direito a um clima estável, na atual estrutura constitucional brasileira, configura um direito fundamental, o combate à sua alteração é um dever do Estado que o vincula, inclusive, perante a ordem internacional. Desse modo, o objetivo deste artigo é demonstrar que a omissão da administração pública federal durante o Governo do

Presidente Jair Messias Bolsonaro perante a política climática caracteriza uma falha de Estado, apta a perfazer ato ilícito e geradora de responsabilidade.

Conseqüentemente, busca-se evidenciar que a litigância climática, já utilizada com sucesso em vários países, pode ser eficazmente utilizada como estratégia para fortalecimento da governança climática, impedindo que os governantes promovam retrocessos da proteção ecológica e para obrigar o Estado brasileiro a implementar a PNMC e os objetivos assumidos no Acordo de Paris e na ODS 13 da Agenda 2030. Diante disso, a intervenção do Poder Judiciário na condução da política climática não é apenas possível como juridicamente necessária, não havendo que se falar em usurpação de poder.

A metodologia utilizada no presente estudo tem natureza qualitativo-exploratória, associada à técnica da revisão e análise bibliográfica e jurisprudencial, contemplando a consulta em fontes primárias e secundárias.

### **1. O desenvolvimento histórico-evolutivo da regulação internacional da mudança climática**

Na atualidade, o tema com maior repercussão no discurso ambientalista, pautado por inserções políticas e jurídicas cada vez mais importantes, tanto no plano nacional quanto internacional, diz respeito ao aquecimento global e à mudança climática. O cientista britânico, James Lovelock (2006), na obra “A vingança de Gaia”, destaca a situação limite que o planeta teria chegado – ou que talvez já tenha ultrapassado – em matéria de mudança climática, desencadeada especialmente pela emissão de GEE, liberados na atmosfera especialmente pela queima de combustíveis fósseis e pela destruição de florestas tropicais.

Entre as nefastas conseqüências advindas do aquecimento global estão o aumento no número de mortos e desabrigados em decorrência da intensidade e frequência de episódios climáticos extremos envolvendo os desastres ambientais, alteração nos ciclos e regimes de chuvas, desaparecimento paulatino das camadas de gelo acompanhado de um aumento do nível do oceano e do nível médio de temperaturas do globo terrestre.

A magnitude da intervenção do ser humano no Planeta Terra tem sido tão significativa que culminou com o término do Período Geológico do Holoceno e o início do novo Período Geológico do Antropoceno, marcado por alterações nas características geofísicas predominantes até o período pré-industrial, dentre as quais se destaca a rápida elevação da temperatura do planeta desencadeada pela alta emissão de gases agravadores do efeito estufa e pelo desmatamento das florestas. Diante dessa sistemática intervenção, alguns cientistas têm



utilizado a expressão “limites planetários” para identificar os principais processos biofísicos do sistema planetário nos quais a sua capacidade de autorregulação e resiliência já se encontram comprometidos ou em vias de ser. De acordo com o estudo, os limites seguros de operação do sistema climático já foram ultrapassados em escala global (ROCKSTRÖM, 2009).

Criado em 1988 pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e pela Organização Meteorológica Mundial (OMM), o IPCC tem como objetivo fornecer avaliações científicas regulares sobre a mudança do clima, suas implicações e possíveis riscos futuros, bem como propor opções de adaptação e mitigação. Portanto, em se tratando do estudo da mudança climática, um dos seus principais diferenciais é justamente a de poder contar, desde o seu nascedouro, com uma organização mundial especializada, cuja missão é apontar o estado da arte da pesquisa científica (VEIGA, 2015, p. 164).

Em 2007, no seu 4º relatório, o IPCC diagnosticou que o aquecimento global observado nos últimos 50 anos - com mais de 90% de confiabilidade – teria origem antrópica, bem como que as temperaturas poderão subir de 1,8 a 4° C até o ano de 2100. Os relatórios que o sucederam confirmaram esse mesmo diagnóstico, havendo na atualidade um consenso científico nesse sentido.

Em 1992, alimentados pelos dados do IPCC, durante a Conferência do Rio sobre “Meio Ambiente e Desenvolvimento” (ECO-92), foi aprovada a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (em inglês, UNFCCC) - principal tratado de Direito Internacional a dispor sobre a cooperação para evitar o aquecimento global perigoso - que passou a vigor a partir de 1994 e conta hoje com 195 países signatários (BODANSKY, 1993). Esse documento, apesar de não prescrever limites para as emissões de GEE, serve como uma Constituição que declara uma moldura subjacente de governança e de cooperação intergovernamental sobre o enfrentamento das mudanças climáticas (DANISH, 2014, p. 39). Dentro do seu “guarda-chuva” foram adotados dois importantes acordos internacionais: o Protocolo de Quioto (1997) e o Acordo de Paris (2015).

Em resumo, a criação do IPCC em 1988, e da UNFCCC em 1992, foram determinantes para a virada de entendimento acerca da mudança climática e o seu combate. O primeiro reúne informação científica sobre os eventos climáticos enquanto o segundo - marco regulatório no âmbito internacional da mudança climática - apresenta soluções de mitigação para preveni-las e alternativas para adaptação aos fenômenos decorrentes dessa alteração.



Posteriormente, em 2015, durante a Conferência do Clima das Nações Unidas (COP 21), em Paris, foi celebrado o Acordo de Paris, o mais importante passo em direção à contenção do aquecimento, cujo objetivo central é fortalecer a resposta global às ameaças da mudança do clima, mantendo o aumento da temperatura média terrestre em bem menos de 2°C acima dos níveis pré-industriais e de envidar esforços para limitar o aumento da temperatura a 1,5°C até 2100, trazendo como referência inicial o período pré-industrial.

Nesse Acordo os países signatários assumiram o compromisso de apresentar suas Contribuições Nacionalmente Determinadas (CND) nas quais se comprometeram em contribuir para os esforços globais de mitigação da mudança climática. Para a consecução dos objetivos propostos eles deveriam criar políticas legais nacionais específicas de mitigação e adaptação baseadas nos princípios, conceitos, regras e obrigações legais erigidas no arcabouço jurídico do plano internacional.

Além da aprovação do Acordo de Paris, em setembro de 2015 os Estados membros da ONU aprovaram a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, estabelecendo 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 metas que coordenariam as ações nos próximos 15 anos. Entre as importantes metas propostas foi aprovado o “Objetivo 13”, cujo foco é a adoção de medidas para combater a mudança climática e seus impactos.

Não há que se olvidar que a humanidade está cada vez mais consciente do fenômeno da variação do clima e dos efeitos deletérios que dela decorrem em escala global, notadamente no tocante à violação sistemática dos direitos humanos. Em vista disso, fundamental trazer à tona respostas jurídicas para o seu combate, especialmente considerando a recente realidade brasileira marcada pela reversão de uma trajetória até então progressiva do marco jurídico e das políticas públicas climáticas, bem como ações governamentais flagrantemente contrárias à proteção ecológica com grave repercussão no usufruto do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

## **2. Acordo de Paris e as CND do Brasil**

O Brasil é signatário do Acordo de Paris e suas CND são extensas e lidam com uma série de medidas em termos de redução de desmatamento, reflorestamento e mudanças na matriz energética. Em síntese, o país se comprometeu a reduzir emissões de GEE em 37% até 2025 e redução de 43% até 2030, tendo como ano de referência 2005.



À época o país figurava como um protagonista mundial no combate à mudança climática e foi o primeiro a apresentar suas contribuições propondo a redução absoluta de emissões. Defendeu, também, que os países não deveriam se limitar a apresentar unicamente contribuições de mitigação, já que tinham a possibilidade de indicar ações concretas de adaptação e considerações sobre como implementá-las, inclusive através do financiamento (PEIXER, 2019, p. 201).

A partir daí o Brasil vinha criando um cenário propício para efetivação das metas acordadas no Acordo de Paris. Todavia, a partir de 2016 e intensificado durante o Governo Bolsonaro, o país enfraqueceu a proteção ambiental por meio de atos e decretos decorrente da instabilidade política e com o objetivo de obter apoio dos proprietários de terras e dos aliados políticos, culminando com o aumento do desmatamento e colocando em risco os objetivos estabelecidos. Esses atos, ao incluir a redução dos requisitos de licenciamento ambiental, permitiu aos grandes pecuaristas e agricultores a exploração indiscriminada de novas terras, suspensão da ratificação de terras indígenas - geralmente associada a maior desmatamento - e redução do tamanho das áreas protegidas (ROCHEDO *et al.*, 2018).

O adimplemento dos objetivos apresentados nas CND depende de determinação e atuação prática por parte do Brasil, o que não ocorreu nos últimos anos. Tanto é verdade que a despeito do seu cumprimento estar intrinsecamente ligada ao desmatamento - dado a imprescindibilidade das florestas e dos biomas para a redução de emissão de GEE - atualmente o país é o sexto maior emissor de GEE do planeta. Entre os anos de 2005 e 2012 as emissões de GEE haviam diminuído 54%, justamente pela redução de 78% no desmatamento. Malgrado, as taxas anuais de perda florestal na região voltaram a aumentar, atingindo a maior taxa da última década em 2018 (ROCHEDO *et al.*, 2018) e se ampliando ainda mais nos anos que se sucederam.

Não se pode desconsiderar que essas contribuições, pela sua própria natureza, são compromissos dos países que se vinculam à adoção de determinadas medidas para colaborar de forma afetiva para o atingimento dos objetivos assumidos. Não basta a determinação de contribuições que não são cumpridas, tampouco a sua efetivação insuficiente, para alcançar os objetivos do Acordo. Tem-se, então, um grande desafio: a efetivação – de fato – dessas contribuições pelo país e a adoção de outras medidas, ainda mais ambiciosas, com o escopo de efetivamente cooperar para que o objetivo comum seja alcançado.



As políticas de uso de terra mais recentes - posteriores a 2012 e intensificadas com o posicionamento do presidente da República, Jair Bolsonaro, mudaram a perspectiva de diminuição de desmatamento verificada até 2012. A alteração da Lei Florestal (12.651/2012), por exemplo, representou uma reversão no declínio do desmatamento da Amazônia e um grande aumento no Cerrado (MARIN; MASCARENHAS, 2020). Nos últimos anos esse processo se ampliou, com recordes anuais de desmatamento e queimadas.

Igualmente, as ações efetivadas pelo Governo brasileiro visando diminuir a proteção conferida aos biomas acarretam enormes riscos à efetividade das propostas brasileiras perante o Acordo de Paris. Se os 19.6 milhões de hectares - alocados para expansão de privatizações de terras - forem disponibilizados para venda, entre 1.1 e 1.6 milhões de hectares estão em risco de serem desmatados em decorrência da expansão da fronteira agropecuária até 2027, o que significaria a emissão de 4.5 a 6.5 megatoneladas de dióxido de carbono. Essa previsão está entre três a cinco vezes acima da meta anual de desmatamento para a Amazônia legal até 2020, em total desconformidade com a PNMA. Esse cenário de privatização das terras públicas estimula novas ocupações ilegais de outras áreas, aumentando as emissões possíveis dentro do contexto do Acordo de Paris (BRITO, 2019).

Em dezembro de 2020, cumprindo a determinação de rever as contribuições a cada cinco anos, o Brasil surpreendeu o mundo ao submeter uma nova CND com menor ambição de redução de emissões para 2030, quando comparada à que já havia sido apresentada em 2015. O anúncio foi proferido juntamente em um momento no qual a maioria dos países, entre eles os vizinhos Argentina, Chile e Colômbia, caminham em direção oposta, apresentando objetivos mais ambiciosos e com uma visão de que terão vantagens competitivas em um futuro inevitavelmente de economias descarbonizadas.

Ao apresentar essa nova contribuição o Governo assumiu como meta os mesmos índices previstos na primeira CND. Inobstante, entre a primeira e a nova CND, a contabilização de GEE emitida em 2005 foi atualizada com a publicação do Terceiro Inventário Nacional que aprimorou a metodologia de cálculo de emissões, algo natural para incorporar o processo científico, resultando no aumento da contabilização de emissões para aquele ano. Se no segundo inventário a emissão em 2005 - utilizada como base para as CND no ano de 2015 - foi de 2,1 bilhões de toneladas de dióxido de carbono equivalente (GtCO<sub>2</sub>e), no terceiro subiu para 2,8 GtCO<sub>2</sub>e (ROMEIRO; GENIN; FELIN, 2021).



Essa manobra contábil (pedalada climática) consistiu em alterar retroativamente sua estimativa de emissões. A proposta oficial do país era reduzir até o fim dessa década 43% de suas emissões de GEE em relação a 2005, ano definido como base de cálculo. Como o inventário brasileiro de emissões mudou em 2018, de 2,1 bilhões para 2,8 bilhões de toneladas a estimativa de CO<sub>2</sub> emitida em 2005, o governo aumentou proporcionalmente sua meta para 2030 sem a alterar a taxa proporcional de corte (GARCIA, 2021).

Na prática, esse novo compromisso permite ao Brasil emitir mais GEE do que anteriormente previsto - cerca de 400 milhões de toneladas a mais do que a meta submetida em 2015 – mantendo a mesma porcentagem, apesar do aumento no valor absoluto a que essa porcentagem se refere. E mais, a nova contribuição, diferente da anterior, não contempla metassetoriais, não menciona estratégias de mitigação e, para piorar, condicionava os objetivos de longo prazo a financiamento internacional.

Não satisfeito com a apresentação de uma nova CND com caráter nitidamente retrocessivo, o Ministro do Meio Ambiente à época, Ricardo Salles, ainda recorreu a uma chantagem climática ao afirmar que poderia antecipar a meta de emissões líquidas zero para antes de 2060, caso o Brasil recebesse US\$ 10 bilhões por ano. E o pior, no documento enviado à UNFCCC o “compromisso” de 2060 sequer existia, estando condicionado ao “funcionamento apropriado dos mecanismos de mercados definidos pelo Acordo de Paris”. Para completar, falsamente o texto ainda sugeriu que houve participação da sociedade civil via Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas (ICS, 2021).

O sinal de que a ONU não reconheceu a nova proposta apresentada pelo Brasil como avanço está no novo Relatório sobre Lacuna de Emissões, *The heat is on: A world of climate promises not yet delivered* (UNEP, 2021), publicado anualmente pelo Pnuma e que avalia o *status* das promessas de cortes de emissão de todos os países dentro do Acordo de Paris. De acordo com esse documento, o Brasil é o único país do G20 que recuou em sua promessa de corte de emissão de CO<sub>2</sub>. Esse recuo viola frontalmente a cláusula de proibição de retrocesso e incrementalismo previsto expressamente no Acordo de Paris para o clima (artigo 4º, número 9).

Ressalta-se, por oportuno, que no case *Amigos do meio ambiente irlandês v. Irlanda*, julgado procedente em 2019, entre os argumentos sustentados pela parte autora, estava justamente a ilegalidade do Plano Nacional de Mitigação, apresentado pelo país em 2017, no qual o Governo irlandês não teria demonstrado ambição suficiente no corte das emissões, além de não cumprir os requisitos da Lei de 2015 e não ter conseguido justificar a compatibilidade



de suas ações com os direitos constitucionais e humanos possivelmente violados pelas causas antrópicas do aquecimento global (WEDY; SARLET; FENSTERSEIFER, 2022).

Destarte, não há que se olvidar que o Brasil aumenta sua inadimplência climática ano a ano, com repercussão direta no direito humano e fundamental ao meio ambiente equilibrado. Ao fazê-lo, na prática significa que o país está infringindo regras do Acordo de Paris, ou pelo menos demonstra não estar comprometido com o adimplemento dos resultados pactuados.

### **3. A política climática do estado brasileiro durante o Governo Bolsonaro**

Buscando se inserir no regime jurídico internacional que trata da proteção climática, o Brasil foi o primeiro país a assinar a UNFCCC, em 1992, durante a Conferência Rio-92, e o Protocolo de Quioto, em 1997. Tais instrumentos, constituídos com a intenção de buscar o planejamento, a gestão e minoração das causas e consequências da mudança climática, prescreveram os objetivos a serem alcançados pelos países signatários no sentido de minorar e mitigar os efeitos das alterações do clima.

Durante a COP-15, ocorrida no ano de 2009 em Copenhague, houve uma grande pressão exercida pelos países do Anexo I da Convenção do Clima para que os países em desenvolvimento (Não-Anexo I)<sup>1</sup> - diferentemente do que ficou estabelecido no Protocolo de Quioto - também se comprometessem a adotar metas voluntárias de mitigação.

Foi nesse contexto que o Brasil, absorvendo conceitos dos diplomas internacionais, normatizou em âmbito interno o problema da mudança climática com a criação da PNMC, instituída através da Lei nº 12.187/2009, onde definiu o seu compromisso voluntário quanto à redução de 36,1% a 38,9% das emissões de GEE projetadas para o ano de 2020. Para auxiliar no alcance dessas metas o Poder Executivo deveria estabelecer planos setoriais de mitigação e adaptação no intuito de consolidar uma economia de baixo consumo de carbono nos âmbitos local, regional e nacional.

Considerada um dos principais instrumentos de planejamento e efetivação de ações de mitigação da mudança climática, essa política pública, diferentemente de outras políticas ambientais mais específicas, e em razão das complexidades que envolvem essa temática, aborda os mais variados temas, como desmatamento, energia, agropecuária, siderurgia, geração de emprego e renda, entre outros, constituindo uma importante ferramenta de implementação e

<sup>1</sup> Não-Anexo I: São os países que não integram o Anexo I. Os países deste grupo e signatários do Protocolo de Quioto não possuem metas de redução, embora precisem montar um plano de ação para a redução interna de suas emissões de GEE e medidas para adaptação perante as futuras alterações climáticas.



promoção de programas ambientais, tendo estabelecido metas para o controle de emissões de GEE no país e instituído uma estrutura normativa de governança dotada de princípios, diretrizes, objetivos, órgãos e mecanismos de combate às ações relacionadas à mudança do clima (artigo 1º), todos passíveis de concretização por decisão judicial (WEDY, 2019).

A PNMC é organizada em torno de quatro pilares: i) oportunidades de mitigação; ii) impactos, vulnerabilidades e adaptação; iii) pesquisa e desenvolvimento; e iv) educação, capacitação e comunicação. Igualmente, buscando dar cumprimento aos objetivos estabelecidos na ECO-92 e na Agenda 2030, essa política foi elaborada com base em desígnios que buscam equilibrar desenvolvimento socioeconômico e o desenvolvimento sustentável, propiciando a gestão racional dos recursos naturais.

Os objetivos dessa política pública estão definidos em seu artigo 4.º, no qual o Brasil assumiu o compromisso de adotar medidas voltadas à preservação, conservação e recuperação dos recursos ambientais, especialmente os grandes biomas naturais tidos como patrimônio nacional. Inobstante, dados oficiais revelam o não atingimento de tais metas e um expressivo aumento de queimadas e devastação florestal, notadamente a partir de 2019.

A Floresta Amazônica, por exemplo, cujo desmatamento de sua área nos últimos 50 anos já corresponde a quase 20%, está na iminência de atingir seu ponto de ruptura (*tipping point*), consoante referido por Lovejoy e Nobre (2018), tomando um rumo similar à tragédia ecológica verificada na Mata Atlântica. Nada obstante, o Produto Interno Bruto (PIB) da região está estagnado em 8% do PIB brasileiro. Destroí-se o ativo que a floresta representa ao Brasil sem correspondente desenvolvimento humano das 25 milhões de pessoas que habitam a região, em clara violação aos princípios da justiça e equidade. Isso sem se olvidar que a Amazônia, a despeito de ser em parte brasileira, é vital a toda a humanidade.

Como consequência desse desmatamento sem precedentes, corroborado pelo aquecimento global, dados científicos demonstram que a Floresta Amazônica se tornou hoje mais "fonte de emissões" do que "sumidouro ou estoque de CO<sup>2</sup>", conforme apontado em artigo publicado na Revista *Nature* em 2021, resultado de pesquisa capitaneada pela cientista brasileira Luciana Gatti (2022).

Atualmente o Brasil figura como o 6.º maior emissor de GEE do mundo e já está sofrendo com as consequências da mudança climática. Esse cenário caótico somente pode ser mudado com a efetiva concretização da PNMC, dado que essa política formaliza os compromissos internacionais assumidos pelo país visando à redução de suas emissões e



preceitua os objetivos para que se promova à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a proteção do sistema climático.

A não efetivação da PNMC brasileira se refletiu no 12.º Relatório da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre as lacunas de emissões de 2021, *The heat is on: A world of climate promises not yet delivered*, onde restou consignado que o país foi o que mais recuou em suas metas de cortes de emissões de GEE entre as principais economias do planeta (UNEP, 2021).

Ao contrário dos demais países, o Brasil aumentou as emissões em plena pandemia. As emissões brasileiras de GEE em 2020 cresceram 9,5%, enquanto no mundo inteiro elas despencaram em quase 7% devido à pandemia da Covid-19. A alta no desmatamento ocorrido entre os anos de 2020 a 2022, em especial na Amazônia, pôs o Brasil na contramão do planeta e o deixou em desvantagem no Acordo de Paris. É o maior montante de emissões desde 2006. Com o aumento da emissão e a queda de 4,1% no PIB, o Brasil ficou mais pobre e poluiu mais (SEEG, 2021).

Segundo o Sistema de Estimativas de Emissões de Gases de Efeito Estufa do Observatório do Clima (SEEG, 2021), as mudanças no uso da terra, sobretudo ligado ao desmatamento, são os principais vetores de emissão de GEE e corresponde a 46% do total de emissões brutas em 2020. Nesse contexto, a principal meta da PNMC - reduzir o desmatamento na Amazônia em 80% até 2020 em relação à média verificada entre 1996 e 2005 - passou longe de ser cumprida. Além de não cumprir o avançado, após o desmonte das políticas voltadas ao combate ao desmatamento pelo Estado Administrador, a devastação em 2020 ficou 176% acima do exigido pela lei. Em 2021 esse índice foi ainda pior - 29% maior que em 2020 (IMAZON, 2022). O ano de 2022 terminou batendo recordes no número de queimadas. O mês de agosto, por exemplo, foi considerado o pior dos últimos 12 anos, com o registro de 33. 116 focos de queimadas (PEIXOTO, 2022).

Em síntese, observa-se que em 2020 o país encerrou o ciclo inicial da PNMC e entrou no regime de Paris retrocedendo na meta proposta sem ter nem ao menos um plano traçado para cumpri-la. O pacto nacional, formado na época da adoção da PNMC em torno da redução do desmatamento, se desfez e a política de clima nunca adquiriu um grau de institucionalidade que permitisse ao país realmente adotar uma estratégia de desenvolvimento, amparada na redução de emissões e em medidas de adaptação à crise climática.

Em razão disso, em 2020 foram manejadas diversas ações com esse propósito em face do Governo Federal e que tinham como objetivo imediato à proteção da Floresta Amazônica



brasileira e, conseqüentemente, o enfrentamento do aquecimento global e da mudança climática.

A despeito de ter falhado em sua missão principal, a PNMC deixou claro que o país é dotado de um arcabouço legal adequado para ambicionar muito mais na seara climática. Essa constatação é facilmente observada a partir do aumento significativo do número de litígios climáticos no país, sobretudo a partir de 2020. Pode-se dizer, portanto, que a Lei n.º 12.187/2009, sintonizada com o cenário normativo internacional, representa a vanguarda legislativa do Direito Ecológico no cenário brasileiro, correspondendo ao estágio mais avançado de seu aprimoramento. Dado ao seu alto grau de especialização temática, corroborado pela melhor doutrina, é possível afirmar, inclusive, a existência de um novo ramo jurídico no cenário nacional denominado Direito das Mudanças Climáticas (SARLET; FENSTERSEIFER, 2020, p. 789).

Nesse contexto, é de suma relevância que a sociedade esteja atenta contra os retrocessos nesse arcabouço, patrocinados por interesses contrários à agenda ambiental. Enfim, espera-se que a partir de 2023, com a assunção ao poder de um novo governo, que ele utilize os instrumentos existentes e crie novos para reconstruir a governança climática.

#### **4. Mudança climática e a crise dos direitos humanos fundamentais: uma relação de interdependência**

Já foi cientificamente demonstrado que o Planeta passa por um processo acelerado e contínuo de mudança climática, cuja origem, em grande parte, se deve à intervenção humana. Essa transformação decorrente da crise ecológica global e é um dos maiores desafios a ser enfrentado na nova era geológica do Antropoceno. Trata-se de uma problemática transfronteiriça cujas conseqüências ameaçam todas as formas de vida existentes no planeta, inclusive, a própria humanidade, presente e futura.

Entendida primeiramente na forma socioambiental, a compreensão acerca da problemática climática evoluiu e passou a ser vista pela comunidade internacional também como um óbice ao usufruto dos direitos humanos, ressaltando a ideia de que a alteração do clima representa um revés que necessita de soluções coletivas e globais (MIDDLEMISS, 2011).

Nesse contexto, Estados e organismos internacionais avançam no reconhecimento da interconexão entre a mudança climática e a erosão dos direitos humanos, tais como o direito à vida, à saúde, à alimentação, à habitação, à água, ao saneamento e à autodeterminação. Essa



relação direta foi categoricamente admitida desde 2008 pelo Conselho de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (UNHRC), por meio da Resolução 7/23 e, mais recente, pela Resolução 48/13 de 2021. Isso sem falar da Opinião Consultiva n. 23, de 2017, proferida pela Corte IDH, além de outros documentos, como a Declaração de Malé, de 2007, o Acordo de Cancún, de 2010, e o Acordo de Paris, de 2015, todos eles seguindo o mesmo diagnóstico.

Embora se diga que as consequências da mudança climática sejam democráticas, atingindo igualmente ricos e pobres, a realidade demonstrou que muitos desses riscos são distribuídos de forma desigual, com repercussão nefasta em detrimento da população mais vulnerável. Assim, mesmo sendo inequívoco que toda a humanidade sofrerá em decorrência da alteração climática, são as pessoas, comunidades e países mais empobrecidos que irão vivenciá-las de modo mais intenso (UNEP, 2019).

Diante da normatividade internacional relacionando o Direito Ambiental ao gozo dos direitos humanos, é cada vez mais importante que os Estados cumpram suas obrigações de proteger ativamente tais direitos diante dos perigos previsíveis, incluindo os causados pela alteração climática. O movimento por justiça ambiental e climática busca exatamente garantir que essas obrigações sejam adimplidas e direcionam a atenção do debate público para os maiores riscos associados aos países e comunidades vulneráveis em termos socioambientais.

Frente ao cenário alarmante decorrente desse fenômeno, verifica-se na atualidade um aumento significativo de litígios climáticos que discutem questões como: violação de direitos humanos e fundamentais; a possibilidade de aplicação da legislação doméstica no enfrentamento das alterações do clima; responsabilidade governamental e corporativa no contexto climático, além de ações de mitigação e adaptação às mudanças do clima.

Desse contexto emerge a ideia de justiça climática, cujo objetivo é obrigar os Estados a cumprirem suas obrigações climáticas, determinadas sob a égide do regime internacional, bem como para resguardar os direitos humanos fundamentais que são violados pela alteração do clima. Trata-se de uma nova concepção de justiça voltada especialmente para as questões climáticas, diferenciando-se por ter, como plano de fundo axiológico, a solidariedade intra e intergeracional, reforçando a ideia de uma justiça intertemporal.

## **5. Desastres ambientais e vulnerabilidades: a mudança climática como multiplicador de riscos**

Um dos impactos mais dramáticos da variação climática é justamente o aumento na incidência dos desastres (NATIONAL RESEARCH COUNCIL, 2011). Graças ao aprofundamento dos estudos científicos é possível afirmar que a mudança climática potencializa esses eventos, além de exacerbar o número de mortes provocadas por doenças suscetíveis às condições climáticas extremas, tais como a malária, dengue, e a desnutrição, resultante de colheitas perdidas por causa das temperaturas elevadas ou de baixa precipitação, desestabilizando não apenas o meio ambiente, mas as próprias estruturas sociais subjacentes.

Os desastres apresentam diversos fatores de amplificação dos seus riscos, tais como condições econômicas modernas, crescimento populacional e tendência demográfica, decisões acerca da ocupação do solo, infraestrutura verde e construída, e mudança climática. Todavia, dentre esses fatores, inegável que a alteração do clima constitui a verdadeira matriarca da intensificação dos desastres, atuando como um fator de multiplicação de riscos e de radicalização dos eventos extremos, exercendo um processo de intensa interação entre Direito Ambiental e Direito dos Desastres (CARVALHO, 2020), p. 21).

A leitura crítica que se faz dos riscos climáticos extremos acaba por destacar as desigualdades sociais bem como a situação das vítimas que mais sofrem seus impactos: os socialmente suscetíveis. As vulnerabilidades físicas e sociais de uma determinada localidade exacerbam o risco comunitário em um processo de retroalimentação (VERCHICK, 2019, p. 74), atingindo tanto a capacidade comunitária de resistir a um impacto imediato quanto à capacidade de retornar a vida após ele. Nesse sentido, forçoso reconhecer que a relação entre desastre e vulnerabilidade é de dependência. Ou seja, não há desastre sem vulnerabilidade. Eles são o produto de urbanização desordenada, mudança climática e má gestão dos recursos naturais, corroborado por políticas públicas equivocadas ou mal coordenadas.

Destarte, a era em que se aproxima, caso a crise climática não seja controlada e os países cumpram as metas estabelecidas no Acordo de Paris, muito provavelmente os desastres virão “não como espiões isolados, mas em batalhões”, como resultado de alterações interligadas nos sistemas físicos e ecológicos devido à mudança climática (FARBER, 2019, p. 41).

## 6. A “constitucionalização” da proteção ambiental e climática na Constituição de 1988

O fenômeno da “constitucionalização” da tutela ecológica diz respeito à centralidade que os valores e direitos ambientais passaram a ocupar no âmbito do ordenamento jurídico brasileiro a partir da CF/88, representando uma “virada ecológica” de índole constitucional. Diferentemente das constituições que lhe antecederam, e influenciada pelo emergir da consciência ecológica no cenário internacional, procurou dar efetiva tutela ao meio ambiente, prevendo mecanismos para sua proteção e controle e criando um verdadeiro “Estado de Direito Ecológico”.

Entre outros avanços, a Carta Magna favoreceu a recepção da Lei n. 6.938/81 - importante ferramenta na proteção dada aos direitos ambientais - representando a superação de um tratamento legislativo em matéria ambiental atrelada aos interesses econômicos, ou seja, com viés puramente instrumental da natureza, sistematizando a legislação ambiental brasileira pela primeira vez, identificando seus conceitos chave, objetivos, princípios, instrumentos etc. Ela também foi paradigmática no tocante à responsabilização do poluidor independentemente da existência de culpa, fundamental para assegurar o fortalecimento da proteção jurídica ecológica, tanto pelo prisma do Estado quanto pela perspectiva da sociedade civil brasileira. Esse “novo” cenário legislativo e institucional abriu as portas do Poder Judiciário brasileiro para a propositura de ações ambientais, mesmo antes da Constituição de 1988.

Portanto, além de uma atenção diferenciada às questões ambientais, tidas como cruciais para continuidade da vida no Planeta, a Constituição de 1988 reconheceu que seria necessário um patamar mínimo de qualidade, equilíbrio e segurança ambiental para garantir uma vida humana com dignidade. Aquém desses padrões ecológicos a vida e a dignidade humana estariam sendo violados em seu núcleo essencial.

Nesse contexto, o direito ao meio ambiente - elevado à categoria de direito fundamental - previu a unicidade de diversos elementos que compõe um sistema com o reconhecimento de que cada um deles possui um papel fundamental (trata-se de uma visão holística do meio ambiente e, portanto, não reducionista – dos fenômenos ecológicos). O clima, por exemplo, tema central do Acordo de Paris, passou a ser reconhecido como parte do meio ambiente, de forma que influencia e é influenciado por toda a natureza.

Enfim, com a “constitucionalização” do direito ambiental na CF/88, atribuiu-se *status* de fundamentabilidade ao direito ao ambiente ecologicamente equilibrado, considerado indispensável para a garantia de uma vida digna, passando a influenciar todos os demais ramos



jurídicos, inclusive, a ponto de limitar outros direitos, fundamentais ou não, além de consagrar os objetivos e deveres de proteção ecológica a cargo do Estado brasileiro, colocando os valores ecológicos no “coração” do sistema jurídico.

## **7. A crise climática e o estado de coisa inconstitucional - ambiental e climática - brasileiro**

O sistema constitucional brasileiro irradia efeitos que vinculam os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e exige, para sua concretização, um diálogo interinstitucional apto a proteger efetivamente os direitos fundamentais e de afastamento das falhas estruturais, acaso existentes, no atuar isolado de qualquer um deles.

Nesse contexto, o reconhecimento de um estado de coisa inconstitucional e inconveniente possui a peculiaridade de proporcionar um espaço público de diálogo entre os atores, pessoas jurídicas e autoridades, direta ou indiretamente envolvidos com a proteção inexistente ou deficiente de direitos fundamentais que conduz a uma breve referência ao papel do Estado (CAULA; RODRIGUES, 2018). Assim, a despeito da sua excepcionalidade, em situações de graves e persistentes violações a direitos fundamentais, essa medida se mostra como o único caminho possível, cujo objetivo é buscar uma atuação coordenada visando superar esse estado de não direito.

No tocante à proteção ecológica, diante da violação massiva a tais direitos humanos e fundamentais, consistente em retrocessos quanto à conservação do patrimônio natural do país, também é legítimo que o STF reconheça esse estado de desconformidade com o padrão ideal de juridicidade, dado que a proteção desse equilíbrio não é mera faculdade do poder público e da sociedade. Ao contrário, trata-se de compromisso político e jurídico de nível constitucional e convencional, encontrando amparo na vedação à proteção insuficiente ou inexistente.

A origem mais próxima do estado de coisa inconstitucional (ECI) é atribuída à Corte Constitucional Colombiana ao exercer o seu poder contramajoritário a fim de garantir a proteção da dignidade de grupos vulneráveis.

Na Sentença T-025/2004 a Corte colombiana estabeleceu os fatores caracterizadores do estado de coisa inconstitucional, sendo necessário um quadro simultâneo de: i) falhas estruturais na prestação de serviços pelo Estado; ii) omissões não normativas e prolongadas das instituições; iii) violações massivas e generalizadas de direitos fundamentais; iv) ausência de iniciativa de medidas públicas; v) existência de um problema social cuja resolução demanda a



intervenção de várias entidades e autoridades, além de um conjunto de medidas complexas e ações coordenadas. Esses mesmos requisitos devem se fazer presente no contexto brasileiro para a configuração de um estado de desconformidade.

Destarte, o reconhecimento de um estado de coisa inconstitucional na seara ecológica não é fruto da visão unilateral ou de caprichos metodológicos de julgadores ativistas. Ao contrário, corresponde a um estado de profundo distanciamento entre o plano da normatividade e o plano da facticidade. Ou seja, esse estado de desconformidade é o produto de uma realidade desmobilizada que não conseguiu de forma eficiente e prolongada colocar ao alcance da coletividade os direitos fundamentais, de modo que tais conflitos socioambientais somente podem ser superados a partir de uma forma diferente de se compreendê-los.

No Brasil, a categoria do estado de coisa inconstitucional, foi pela primeira vez objeto de debate no STF, em 2015, com o julgamento da polêmica Medida Cautelar na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF 347/DF, em que foram questionadas as drásticas violações a direitos fundamentais operadas no âmbito do sistema carcerário brasileiro. O Ministro Marco Aurélio, relator do julgamento da ADPF, na liminar concedida, em lúcida passagem, anotou o papel atípico da Suprema Corte em tal quadro de graves e deletérias inconstitucionalidades do sistema carcerário brasileiro.

Cotejando a condução das políticas ambientais e, em especial, as políticas públicas climáticas pelo Estado brasileiro durante o Governo Bolsonaro, observa-se diversos retrocessos nos níveis de proteção com prejuízos diretos aos compromissos assumidos pelo país nos tratados internacionais, principalmente quanto às metas de redução de GEE propostas no Acordo de Paris, em desconformidade com os parâmetros científicos de contenção à mudança climática e seus efeitos. No mais, a governança ambiental fraca e desorientada do ordenamento jurídico que se instalou nesse período potencializa novas catástrofes e piores condições de vida para as presentes e futuras gerações, impedindo o ideal de desenvolvimento sustentável e o de existência digna.

Por conseguinte, considerando essa realidade brasileira de violação massiva de direitos fundamentais na seara ecológica, aliada à persistente omissão do Estado – principalmente do Poder Executivo - em dar respostas efetivas e satisfatórias, corroborado pela redução contundente da estrutura administrativa da proteção ecológica, em afronta direta à norma constitucional preconizada no artigo 225, restou patente a instauração de estado de coisa inconstitucional ambiental (SARLET; FENSTERSEIFER, 2021, p. 107).



Em face dessa equivocada política ambiental que se instaurou no país a questão chegou até o STF através de duas ações de inconstitucionalidade por omissão (ADO 59 e ADO 60), esta última convertida na ADPF 708. Foi a primeira vez na história do Brasil que a crise do clima chegou à Corte, mas o debate é bem mais amplo e extrapola a governança institucional dos dois fundos para tratar da governança da política ambiental e climática do país como um todo. A partir dessas ações, várias outras foram ajuizadas com o mesmo fundamento.

Ao decidir os pedidos cautelares na ADPF 708, o Ministro Luís Roberto Barroso aduziu que “O quadro descrito na petição inicial, se confirmado, revela a existência de um estado de coisas inconstitucional em matéria ambiental, a exigir providências de natureza estrutural”. Afirmou, ainda que: “a proteção ambiental não constitui uma opção política, mas um dever constitucional”. Confrontadas as provas documentais e científicas, no final da audiência pública o Ministro, além de reafirmar que o desenvolvimento sustentável é o conceito central em matéria de mudança climática, apontou alguns fatos incontroversos, entre eles o de que “o desmatamento ilegal e as queimadas causadas por ação humana cresceram expressivamente em 2019 e, ‘ainda mais’, em 2020” e que houve uma redução significativa na fiscalização e no número de autuações por infrações ambientais MIGALHAS, 2020)<sup>2</sup>.

Em vista disso, resta compreendido que o Poder Judiciário, diante de um cenário institucional omissivo e violador de direitos humanos fundamentais na seara ecológica em escala massiva, deve assumir o protagonismo como guardião da Constituição exercendo a coordenação das políticas públicas necessárias à correção desse cenário violador de direitos, inclusive com a imposição de uma governança judicial ecológica.

## **8. Litigância climática no Brasil na era dos desastres ambientais em face do desmonte das políticas públicas de proteção ecológica**

Apenas recentemente a doutrina brasileira começou a se interessar pelo tema da litigância climática. Esse movimento, já bastante difundido nos Tribunais internacionais e em vários países, continuava pouco expressivo no Brasil a despeito de ser o 6º maior emissor de GEE. Todavia, a partir de 2020 houve uma virada nesse cenário e várias ações foram ajuizadas no

---

<sup>2</sup> No dia 1 de julho de 2022, o Tribunal Pleno do STF, por maioria (10 votos contra 1), julgou procedente a ADPF 708.

Acompanhando na sua integralidade o voto do relator da ação, Ministro Roberto Barroso, em linhas gerais, a Corte Constitucional decidiu que o Poder Executivo tem o dever de fazer funcionar e alocar anualmente os recursos do Fundo Clima, vedado seu contingenciamento, em razão do dever constitucional de proteção do meio ambiente e dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil.



país. O surgimento de litígios climáticos abordando diretamente a mudança climática, sobretudo diante do contexto de retrocessos na seara ambiental e climática, se mostra como uma luz no fim do túnel e uma possibilidade concreta de engajamento institucional para o combate à crise climática.

O desenvolvimento desse tema e o consequente manejo de ações no território nacional, em parte podem ser atribuídos ao arcabouço legal nacional que autorizam o ajuizamento de litígios climáticos. Ao analisar essa tendência a partir de 2020, Setzer e Byrnes (2020) identificaram 28 legislações brasileiras tratando de mudança climática.

A despeito da sua relevância, esse não pode ser considerado o único fator que contribuiu para o recente interesse no assunto, uma vez que essas legislações são anteriores a 2020. A proliferação de evidências científicas acerca da mudança climática e sua origem antrópica, corroborado pela procedência de várias ações com esses fundamentos em diversas partes do mundo, também foram decisivas para o despertar desse maior interesse. Ademais, diante do estado de coisa inconstitucional e inconveniente que se instalou no país durante o Governo Bolsonaro, derivado das violações frequentes ao direito humano e fundamental ao meio ambiente, também ajudam a explicar esse florescimento de demandas climáticas. Fato incontroverso é que não existe carência de razões ou fundamentação jurídica para um uso mais intenso dessas ações como instrumento de combate à mudança climática no território nacional.

Portanto, o desafio não é a escassez quantitativa de dispositivos, que são muitos, e sim em como relacioná-los à mudança climática ou a ações específicas de empresas, do Estado ou mesmo indivíduos, com o efeito do aquecimento global.

O obstáculo acerca da definição de um nexo causal está intimamente ligado à natureza abstrata e lenta da mudança do clima. Em que pese isso, as defesas baseadas na intangibilidade ou não comprovação do dano climático são cada vez menos efetivas. Nesse contexto, face à multiplicação dos riscos climáticos e de um obscurantismo pouco esclarecido, oposto pelos mercadores da dúvida - políticos populistas e grupos econômicos que negam os avanços da ciência do clima e suas constatações - o conhecimento científico exerce um papel preponderante na admissão da origem antrópica do aquecimento global (ORESQUES; CONWAY, 2011, p. 5).

Quanto mais avança a ciência, consolidando conceitos e definições sobre o aquecimento global e as suas consequências, mais fundamentos jurídicos possuem os Tribunais para responsabilizar os demandados, os quais não podem agir processualmente de modo eminentemente negacionista. Ou seja, não basta mais ao réu simplesmente negar a ciência em



ato processual obscurantista, em especial porque o Direito das Mudanças Climáticas possui como um dos seus retores o princípio da precaução, cujo elemento central é a inversão do ônus da prova.

Esse princípio busca prevenir danos futuros incertos que podem decorrer de atividades humanas atuais, sendo constantemente utilizados como argumento nas decisões judiciais. No Brasil, além de estar previsto no artigo 225, §1º, IV, da CF/88 e em inúmeras normas infraconstitucionais, juntamente com o princípio da prevenção, esse princípio encontra-se expressamente previsto na Lei 12.187/2009 (PNMC), mais especificamente em seu artigo 3º.

Ao analisar a jurisprudência brasileira constata-se que o princípio da precaução também se encontra presente tanto em decisões judiciais quanto na fundamentação das ações aforadas pelos autores visando tutelar o equilíbrio ambiental e climático. Em 2020, ao convocar audiências públicas para tratar das posturas e ações do Governo Federal em relação ao Fundo Amazônia e ao Fundo Clima, os Ministros relatores do STF, Rosa Weber e Luís Roberto Barroso, citaram a jurisprudência existente quanto à identificação de medidas de controle de proteção inadequada e insuficiente e a conexão entre o direito ao meio ambiente saudável e o direito à saúde, observando os princípios da prevenção e precaução.

Essas novas ações em trâmite no STF configuram uma nítida virada nos rumos da litigância climática no Brasil. Isso pode ser explicado em virtude de tais ações se basearem em violação de dispositivos constitucionais, notadamente voltados para a proteção do direito fundamental ao meio ambiente. A partir dessa estratégia utilizada pelos autores dos litígios observa-se a gradual formação de uma jurisprudência progressiva em defesa da tutela do equilíbrio ecológico.

Enfim, diante do cenário fático absolutamente urgente e preocupante de aumento progressivo do desmatamento na Amazônia verificado nos últimos quatro anos, corroborado pela flexibilização da legislação ambiental brasileira em curso no Congresso, sete ações foram incluídas recentemente na pauta de julgamento do STF – denominada de pacote verde – e começaram a ser julgadas a partir do dia 30 de março de 2022 - ADPF 760 (Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia - PPCDAm), ADPF 735 (Operação Verde Brasil 2), ADPF 651 (Fundo Nacional do Meio Ambiente), ADO 54 (omissão do Governo Federal no combate ao desmatamento), ADO 59 (Fundo Amazônia), ADI 6.148 (Resolução Conama 491/2018 sobre padrões de qualidade do ar) e ADI 6.808 (MP 1.040/2021, convertida na Lei 14.195/2021) sobre concessão automática de licença ambiental - cujos objetos



dizem respeito às discussões acerca de atos e omissões do Governo Federal que levaram ao desmonte das leis ambientais brasileiras, à desproteção do meio ambiente como um todo e, em especial, da Amazônia.

Nesse contexto, e seguindo o caminho trilhado por outros Tribunais internacionais, a Corte Constitucional brasileira tem a oportunidade histórica de escrever um novo capítulo na sua jurisprudência ambiental, notadamente na seara da proteção climática.

A Ministra Carmen Lúcia, relatora de seis desses sete litígios, no dia 31 de março de 2022, ao iniciar a leitura de seu voto – já considerado histórico - referente à ADPF 760 e a ADO 54 - os quais foram agrupados - afirmou que o Estado não pode retroceder na preservação ambiental. No dia 6 de abril, ao prosseguir na leitura, afirmou que “o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um dos direitos humanos integrantes do cabedal de que o Brasil se comprometeu”, não apenas na Constituição, mas também em pactos internacionais. Na sequência, após reconhecer um estado de coisa inconstitucional em matéria ambiental e a omissão do Estado brasileiro em relação à função protetiva do meio ambiente ecologicamente equilibrado, julgou procedente as referidas ações e determinou que o Governo Federal apresentasse um plano de combate ao desmatamento equivalente ao PPCDAm em até 60 dias, além de um plano de fortalecimento para o IBAMA, ICMBio e a FUNAI e medidas de monitoramento, transparência e controle social do cumprimento da decisão. Caso o plenário acompanhe a interpretação da Ministra, a Corte Constitucional brasileira estará reconhecendo uma falha estrutural nos órgãos da administração pública federal, responsáveis pela tutela ambiental e, conseqüentemente, deverá determinar ao Poder Executivo uma correção de rumo. Ao assim decidir, criará um marco histórico no futuro da política ambiental, contribuindo para o seu inexorável avanço. O julgamento dessas duas ações foi interrompido por pedido de vista do Ministro André Mendonça e ainda não tem data prevista para recomeçar (CONNECTAS, 2022).

Assim, considerando que na atualidade o mundo vem despertando para a inafastável realidade acerca da crise climática e a possibilidade de um futuro assolado por desastres naturais e clima instável, com conseqüências nefastas em detrimento de todas as formas de vida, resta compreendido que o Brasil, enquanto um dos maiores emissores mundiais de GEE, já passou da hora de se engajar efetivamente no tema em todas as instâncias possíveis.

Em síntese, diante das graves ameaças impostas pela mudança climática, corroborado pela omissão sistemática do Governo Federal em dar cumprimento às obrigações impostas na

PNMC e aos objetivos assumidos junto ao Acordo de Paris, além do desmonte sistemático da política ambiental e climática, incumbe ao Poder Judiciário, notadamente o STF como guardião último da CF/88, diante do ajuizamento cada vez mais frequente de litígios climáticos voltados à proteção dos direitos fundamentais, o controle dessas políticas públicas. Não há dúvidas que, diante da omissão do Estado brasileiro na implementação da política climática, com inequívocos prejuízos econômicos e socioambientais, que ao intervir na condução dessa política, o Poder Judiciário não estaria usurpando competência de outro Poder.

## CONCLUSÃO

Nas últimas décadas, tratados internacionais, constituições, legislações infraconstitucionais e políticas públicas vêm abordando a alteração climática de origem antrópica como um grande desafio a ser enfrentado, seja através de cortes das emissões de GEE nos parâmetros estabelecidos no Acordo de Paris (2015), seja pela adoção imediata de ações de adaptação e resiliência com o escopo de proteger a vida humana, o meio ambiente e a economia. Esse arcabouço normativo, corroborado por uma recente doutrina e, especialmente, jurisprudência, tem criado obrigações para governos e entes privados que ultrapassam as fronteiras do Direito Ambiental. É nesse contexto que surgiram os litígios climáticos, estampados com destaque no Objetivo 13 da Agenda 2030 da ONU para o Desenvolvimento Sustentável, consubstanciada na necessária “ação climática”.

Esses litígios objetivam pressionar os Poderes Legislativo e Executivo, além de entes particulares, a cumprirem - mediante provocação do Poder Judiciário - o compromisso mundial no sentido de garantir um clima adequado, propício a uma vida com qualidade – das presentes e futuras gerações - mediante o corte de emissão de GEE e o incentivo à produção de energias renováveis, acompanhados do necessário deferimento de medidas judiciais, hábeis a concretizar os princípios da precaução e da prevenção com a finalidade de evitar catástrofes ambientais e a violação dos direitos humanos fundamentais, além de promover o princípio do desenvolvimento sustentável.

No Brasil, a doutrina e a jurisprudência majoritária têm reconhecido que o sistema climático é componente indissociável do direito fundamental ao meio ambiente. E mais, que o Estado brasileiro assumiu o dever jurídico de combater as causas e consequências das mudanças climáticas, notadamente em razão dos tratados internacionais ratificados, disposições



constitucionais, legislação infraconstitucional e impactos decorrentes desse fenômeno em detrimento de inúmeros direitos fundamentais garantidos pela Carta Magna.

No plano internacional, o Brasil é signatário de inúmeros acordos que possuem força obrigacional na ordem jurídica interna, destacando-se a UNFCCC e o Acordo de Paris, documentos nos quais o país assumiu perante a comunidade internacional o compromisso de estabilizar as concentrações de GEE na atmosfera, limitando o aumento da temperatura média global em bem menos de 2 °C acima dos níveis pré-industriais, e de evitar medidas para restringir o aumento da temperatura a 1,5 °C acima dos níveis pré-industriais. Na ordem interna, inúmeros são os dispositivos constitucionais e infraconstitucionais que impõem ao Estado brasileiro e à coletividade o dever de enfrentar o aquecimento global, tanto é verdade que o meio ambiente ecologicamente equilibrado foi elevado ao status de direito fundamental na CF/88, reconhecido como instrumento de garantia de uma vida digna e saudável (artigo 225).

Conseqüentemente, considerando o teor dos tratados internacionais ratificados pelo Brasil, da Constituição de 1988 e da legislação infraconstitucional, resta compreendido que o país assumiu o papel de protetor do clima, implicando o compromisso de efetivar uma eficiente política climática, independentemente dos governantes e de suas respectivas ideologias partidárias. E mais, patente que não basta instituir a política, mister concretizá-la no seio social como forma de realizar uma justiça climática social.

Todavia, isso não ocorreu no Brasil durante o Governo Bolsonaro e a partir de 2019 o país passou a testemunhar a reversão de uma trajetória, até então progressiva do marco jurídico e das políticas públicas climáticas, bem como ações governamentais contrárias à proteção ecológica.

Contudo, não se pode desconsiderar que a política climática é uma política de Estado, e não meramente uma “política de governo”, dependente de escolhas discricionárias de grupos que venham a ocupar temporariamente o poder. Como política pública encontra-se mergulhada, em sua estrutura e em seu funcionamento, na legalidade constitucional, cujo descumprimento se identifica ao descumprimento de obrigações jurídicas, acarretando a imputação – inclusive judicial – de responsabilidade ao Estado.

Por fim, considerando que planos e planejamentos climáticos precisam existir e funcionar no âmbito do Poder Executivo, o que não ocorreu no governo anterior, omissos em cumprir às obrigações impostas na PNMC e aos objetivos assumidos junto ao Acordo de Paris, além do desmonte sistemático da política ambiental, o acionamento do Poder Judiciário em face



do Estado brasileiro com o objetivo de impor a efetivação das obrigações não cumpridas se mostra uma estratégia promissora no avanço da governança climática no país.

Nessa senda, diante da evidente falha do Estado brasileiro na concretização da política climática, com inequívocos prejuízos econômicos e socioambientais, os litígios climáticos mostram-se como eficiente instrumento para se alcançar esse objetivo, principalmente considerando a consolidada jurisprudência do STF no sentido de que o judiciário pode, sem que fique configurada violação ao princípio da separação dos Poderes, determinar a implementação de políticas públicas em defesa de direitos fundamentais.

## REFERÊNCIAS

BODANSKY, Daniel. The United Nations framework convention on climate change: a commentary. **Yale Journal of International Law**, New Haven, v. 18, n. 451, 1993.

BRITO, Brenda *et al.* **Stimulus for land grabbing and deforestation in the Brazilian Amazon. Environmental Research Letters**, v. 14, n. 6, 2019. Disponível em: <https://iopscience.iop.org/article/10.1088/1748-9326/ab1e24>. Acesso: 9 de jan. 2023.

CARVALHO, Delton Winter de. **Desastres ambientais e sua regulação jurídica: deveres de prevenção, resposta e compensação ambiental**. 2. ed. rev., atual.e ampl. – São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

CAÚLA, Bleine Queiroz; RODRIGUES, Francisco Lisboa. O estado de coisas inconstitucional ambiental.

**Revista de Direito Público Contemporâneo**, ano 2, v. 1, n. 2, jul-dez. 2018. p. 137-151. Disponível em: <http://www.rdp.com.br/index.php/rdpc/article/view/42>. Acesso: 9 de jan. 2023.

CONNECTAS. **Após Cármen Lúcia determinar retomada de plano contra desmatamento, STF interrompe julgamento de ações do “pacote verde”**. Publicação: 7/4/2022. Disponível em: <https://www.conectas.org/noticias/apos-carmen-lucia-determinar-retomada-de-plano-contradesmatamentostfinterrompe-julgamento-de-aco-es-do-pacote-verde>. Acesso: 9 de jan. 2023.

DANISH, Kyle. The international climate change. In: GERRAD, Michael; FREEMAN, Jody (ed.). **Global climate change and U.S. law**. Chicago: American Bar Association, 2014.

FARBER, Daniel. Navegando a interseção entre o direito ambiental e o direito dos desastres. In: FARBER, Daniel; CARVALHO, Delton Winter de (org). **Estudos aprofundados em Direito dos Desastres: interfaces comparadas**. 2ª ed. Curitiba: Appris, 2019. p. 23-57.

GARCIA, Rafael. ONU vê plano do Brasil como retrocesso em promessa de corte de emissões de CO2. **OGLOBO**. Publicação: 27/10/21. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/um-so-planeta/onu-ve-planodobrasil-como-retrocesso-em-promessa-de-corte-de-emissoes-de-co2-25251786>. Acesso: 9 de jan. 2023.





GATTI, Luciana V. et al. Amazonia as a carbon source linked to deforestation and climate change. *Nature*, v. 595, 2021. p. 388-393. Disponível em: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/34262208/>. Acesso: 28 de jul. 2022.

ICS. A “nova” NDC brasileira – que tal? Publicação: 18/1/2021. Disponível em: <https://www.climaesociedade.org/post/ndc-brasileira-regride>. Acesso: 9 de jan. 2023.

IMAZON. Instituto do Homem e Meio Ambiente. **Desmatamento na Amazônia cresce 29% em 2021 e é o maior dos últimos 10 anos.** Publicado: 17/1/2022. Disponível em: <https://imazon.org.br/imprensa/desmatamento-na-amazonia-cresce-29-em-2021-e-e-o-maior-dos-ultimos10anos/>. Acesso: 9 de jan. 2023.

LOVEJOY, Thomas E.; NOBRE, Carlos. Amazon Tipping Point. *Science Advances*. (Editorial), vol. 4, 2, 21/II/2018. Disponível em: <https://advances.sciencemag.org/content/4/2/eaat2340>. Acesso: 9 de jan. 2023.

LOVELOCK, James. **A vingança de gaia.** Tradução Ivo Korytowski. Rio de Janeiro: intrínseca. 2006.

MASCARENHAS, Giovanni Martins de Araújo. Direito ao meio ambiente e mudanças climáticas: o constitucionalismo brasileiro e o acordo de Paris. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba, v. 11, n. 2, maio/ago. 2020. p. 254-287. Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/direitoeconomico/article/view/27113>. Acesso: 9 de jan. 2023.

MIDDLEMISS, Lucie. **The effects of community-based action for sustainability on participants' lifestyles.** *Local Environment*, v. 16, n. 3, 2011. p. 265-280.

NATIONAL RESEARCH COUNCIL. **Climate Stabilization Targets: Emissions, Concentrations, and Impacts over Decade to Millennia.** Washington, DC: National Academies Press, 2011.

ORESKES, Naomi; CONWAY, Erik. **Merchants of Doubt: How a Handful of Scientists obscured the truth on issues from tobacco smoke to global warming.** New York: Bloomsbury Press, 2011.

PEIXER, Janaína Freiberger Benkendorf. **A Contribuição Nacionalmente Determinada do Brasil para cumprimento do Acordo de Paris: metas e perspectivas futuras.** 2019. 346 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2019.

ROCHEDO, Pedro R.R. *et al.* The threat of political bargaining to climate mitigation in Brazil. *Nature Climate Change*, 8, 2018. p. 695-698. Disponível em: [http://www.lagesa.org/wpcontent/uploads/documents/Rochedo\\_et\\_al-2018-Nature\\_Climate\\_Change.pdf](http://www.lagesa.org/wpcontent/uploads/documents/Rochedo_et_al-2018-Nature_Climate_Change.pdf). Acesso: 9 de jan. 2023.

ROCKSTRÖM, John *et al.* **Planetary Boundaries: Exploring the safe operating Space for Humanity.** *Ecology and Society*, v. 461, 2009.

ROMEIRO, Viviane; GENIN, Carolina; FELIN, Bruno. Nova NDC do Brasil: entenda por que a meta climática foi considerada pouco ambiciosa. *Wri Brasil*. Publicação: 1/4/2021. Disponível em: <https://wribrasil.org.br/pt/blog/clima/nova-ndc-do-brasil-entenda-por-que-meta-climatica-foi-consideradapoucoambiciosa>. Acesso: 9 de jan. 2023.

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





SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito constitucional ecológico**: constituição, Direitos fundamentais e proteção da natureza. 7ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

SETZER, Jaqueline; BYRNES, Rebecca. **Global trends in climate change litigation**: 2020 snapshot. Londres: Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment and Centre for Climate Change Economics and Policy, London School of Economics and Political Science, 2020.

UNEP. United Nations Environment Programme. **The heat is on**: A world of climate promises not yet delivered. 2021. Disponível em: <https://www.unep.org/pt-br/resources/emissions-gap-report-2021>. Acesso: 9 de jan. 2023.

UNEP. United Nations Environment Programme. **The Emissions Gap Report**. 2019. VEIGA, José Eli da. Para entender o desenvolvimento sustentável. São Paulo: Editora 34. 2015.

VERCHICK, Robert M. (In)justiça dos desastres: A geografia da capacidade humana. In: FARBER, Daniel; CARVALHO, Delton Winter de (org). **Estudos aprofundados em Direito dos Desastres**: interfaces comparadas. 2ª ed. Curitiba: Appris, 2019. p. 59-111.

WEDY, Gabriel. **Litígios climáticos: de acordo com o Direito brasileiro, norte-americano e Alemão**. Salvador: JusPodivm, 2019.

WEDY, Gabriel; SARLET, Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. O precedente irlandês e o constitucionalismo climático. **Consultor Jurídico**. Publicação: 1/1/2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-jan01/ambiente-juridico-precedente-irlandes-constitucionalismoclimatico>. Acesso: 9 de jan. 2023.

PEIXOTO, Roberto. Amazônia tem o pior agosto de queimadas dos últimos 12 anos. **GI**. Disponível em: <https://g1.globo.com/meio-ambiente/noticia/2022/09/01/amazonia-tem-pior-agosto-de-queimadas-dos-ultimos12-anos.ghtml>. Acesso: 9 de jan. 2023.

PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Relatório de Desenvolvimento Humano 2007/2008**: Combater as alterações climáticas: Solidariedade humana num mundo dividido, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, New York. 2017. Disponível em: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2007-8-portuguese.pdf>. Acesso: 9 de jan. 2023.

MIGALHAS. **Barroso defende agenda efetiva de proteção ambiental no encerramento da audiência pública**. Publicação: 23/09/2020. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/quentes/333706/barrosodefende-agenda-efetiva-de-protecao-ambiental-no-encerramento-de-audiencia-publica>. Acesso: 9 de jan. 2023.