

CADERNO DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS

TENDÊNCIAS E OPORTUNIDADES
NA DEFESA JURÍDICA DO CLIMA

IERB
Escola de Governo MPRJ

**ABRAMPA**
ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS MEMBROS DO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE MEIO AMBIENTE

2023

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE EDUCAÇÃO ROBERTO BERNARDES BARROSO
ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO
DE MEIO AMBIENTE

Leandro Silva Navega
Diretor do IERBB

Alexandre Couto Joppert
Vice-diretor do IERBB

André Constant Dickstein
Organização

Vinícius Lameira Bernardo
Organização

Thais Ribeiro Abbês
Revisão de textos

Letícia Arneiro Hespagnol
Normalização de textos e
Ficha catalográfica

Daniel de Souza Barboza
Diagramação

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Biblioteca Procurador-Geral de Justiça Clóvis Paulo da Rocha – IERBB/MPRJ

C122 Caderno de Mudanças Climáticas: tendências e oportunidades na defesa jurídica do clima. [livro digital] / André Constant Dickstein, Vinícius Lameira Bernardo (org.). – Rio de Janeiro, RJ: MPRJ, IERBB, ABRAMPA, 2023. (Caderno de Mudanças Climáticas, 2). 140 f.

ISBN: 978-65-00-95245-2

1. Mudanças climáticas. 2. Emergência climática. I. Dickstein, André Constant. II. Bernardo, Vinícius Lameira. III. IERBB. IV. ABRAMPA. V. Título.

CDD 341.347

A responsabilidade dos trabalhos publicados é exclusivamente de seus autores.
É permitida a reprodução total ou parcial dos artigos desta obra, desde que citada a fonte.
Todos os direitos são reservados ao IERBB – Instituto de Educação Roberto Bernardes Barroso.

Av. General Justo, 375, 4º andar, Rio de Janeiro/RJ, CEP: 20021-130
(21) 2550-2229/ 2550 -9221 | ierbb.mprj.mp.br | ierbb@mprj.mp.br

APRESENTAÇÃO

Ao longo de 2023, foi possível observar a intensificação dos fenômenos climáticos extremos, conforme a comunidade científica já vinha alertando há muito tempo. Confirmando tendências que já vinham se desenhando nos anos anteriores, tivemos um ano marcado por eventos extremos em todos os meses do ano e em todas as regiões do país, desde o maior volume de chuva já registrado em vinte e quatro horas, no estado de São Paulo, até a maior seca histórica da região Norte, no estado do Amazonas.

Diante disso, resta um recado claro: é preciso agir, e é preciso agir agora.

Ciente da impostergável e indispensável necessidade de tomada de ação e do papel que o Ministério Público exerce na proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado e, conseqüentemente, da estabilidade climática, a Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público de Meio Ambiente - ABRAMPA executa, desde 2020, o Projeto ABRAMPA pelo Clima. Por meio do Projeto, são desenvolvidas atividades e elaborados produtos que buscam contribuir para a atuação efetiva do Ministério Público brasileiro, da sociedade civil e dos entes governamentais no combate às mudanças climáticas.

Dentre as diversas atividades realizadas, ao longo de 2023, foram promovidos encontros do Núcleo de Debates sobre Mudanças Climáticas, em parceria com a Escola Superior da ABRAMPA. Neles, membros do Ministério Público associados da ABRAMPA se reuniram para ouvir especialistas e debater temas pertinentes à sua atuação em prol da estabilidade climática. No segundo semestre de 2023, o tema que guiou os encontros foi o das tendências, oportunidades e aspectos jurídicos das demandas relacionadas ao combate às mudanças climáticas, também conhecidas por meio da expressão “litigância climática”.

Dando continuidade ao compromisso de documentar os debates realizados e disseminar as informações trocadas nos encontros a um público mais amplo, a ABRAMPA e o IERBB/MPRJ têm a satisfação de apresentar o segundo volume do Caderno de Mudanças Climáticas. Neste documento, estão reunidos artigos que buscam narrar os caminhos jurídicos que já vêm sendo observados, as oportunidades existentes e as experiências já vivenciadas de atuação judicial e extrajudicial em prol da ação climática.

Esperamos que o material seja útil para todos aqueles que se interessam pelo tema e que ele sirva de apoio para a defesa da estabilidade climática.

*Alexandre Gaio, André Dickstein, Camila B. Gato, Leandro Navega,
Raquel Frazão Rosner, Vinicius Lameira Bernardo e Vivian M. Ferreira.*

SUMÁRIO

| | |
|---|----------|
| CONVENÇÃO DO CLIMA DA ONU E O ACORDO DE PARIS: A BASE DAS OBRIGAÇÕES DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS DA ATUALIDADE..... | 5 |
|---|----------|

Caroline Prolo

| | |
|--|-----------|
| ACORDO DE PARIS: DE NORMA INTERNACIONAL A INSTRUMENTO DE DEFESA DO CLIMA NOS TRIBUNAIS BRASILEIROS..... | 15 |
|--|-----------|

Vivian Ferreira

| | |
|--|-----------|
| TENDÊNCIAS GLOBAIS EM LITÍGIOS SOBRE MUDANÇAS CLIMÁTICAS: RESUMO DE 2023..... | 41 |
|--|-----------|

Joana Setzer

Catherine Higham

| | |
|---|-----------|
| LITIGANDO A EMERGÊNCIA CLIMÁTICA: A ASCENSÃO GLOBAL DA LITIGÂNCIA CLIMÁTICA BASEADA EM DIREITOS HUMANOS PARA AÇÃO CLIMÁTICA..... | 57 |
|---|-----------|

César Rodríguez-Garavito

| | |
|---|-----------|
| ADAPTAÇÃO CLIMÁTICA: FUNDAMENTOS E POSSIBILIDADES DE ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO..... | 99 |
|---|-----------|

Vinicius Lameira Bernardo

| | |
|---|------------|
| DANOS CLIMÁTICOS E JUSTIÇA CLIMÁTICA: COMBATENDO O DESMATAMENTO NO PAE ANTIMARY, AMAZONAS..... | 123 |
|---|------------|

Ana Carolina Haliuc Bragança

| | |
|--|------------|
| PROGRAMA CARNE LEGAL: DESAFIOS E OPORTUNIDADES..... | 132 |
|--|------------|

Rafael da Silva Rocha

CONVENÇÃO DO CLIMA DA ONU E O ACORDO DE PARIS: A BASE DAS OBRIGAÇÕES DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS DA ATUALIDADE

Caroline Prolo

CONVENÇÃO DO CLIMA DA ONU E O ACORDO DE PARIS: A BASE DAS OBRIGAÇÕES DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS DA ATUALIDADE

Caroline Prolo¹

Hoje se convencionou usar a expressão “crise climática” ou “emergência climática” para aludir ao problema das mudanças climáticas. A ideia advém mais de uma estratégia de comunicação do que propriamente do arcabouço jurídico, e o objetivo é expressar a gravidade da questão. Também se trata de expressar o quanto este não é um problema trivial da humanidade, e sim, provavelmente, hoje o maior desafio da comunidade global. No entanto, de certa forma essas expressões sugerem que esse é um problema mais recente, que está eclodindo neste momento, e não reflete o processo que existe por trás dessa crise. O direito internacional das mudanças climáticas já vem lidando com a “crise climática” há mais de três décadas, e trouxe os princípios, conceitos, diretrizes e bases normativas para tudo que existe hoje em termos de obrigações de natureza climática, no nível internacional e doméstico.

Entender a crise climática passa necessariamente por entender a cooperação internacional para mudança do clima, que surgiu por meio da ONU. Esse regime já vem acontecendo desde 1992, quando, no Rio de Janeiro, foi assinada a Convenção-Quadro da ONU sobre mudança do clima (*United Nations Framework Convention on Climate Change*, da sigla em inglês “UNFCCC”)². Já naquele momento, a maior parte das nações do mundo concordava, conforme consta do preâmbulo da Convenção, que a mudança do clima é um “problema comum a todas as nações”, e estava “determinada a proteger o sistema climático para gerações presentes e futuras”.

A Convenção estabeleceu uma série de princípios, expressamente tratados no seu artigo 3^o. Um dos mais relevantes deles é o **princípio da precaução**, que dispõe que a falta de certeza científica não deve ser razão para se deixar de tomar as ações necessárias para combater a mudança do clima. Naquele momento, a ciência do clima ainda era bastante incipiente. Foi somente em 2007, com o 4^o relatório do painel de cientistas do Painel Intergovernamental de

¹ Advogada especializada em mudanças climáticas, cofundadora da LACLIMA – Latin American Climate Lawyers Initiative for Mobilizing Action – e Head de Climate Stewardship da fama re.capital.

² UNITED Nation. **United Nations Framework Convention on Climate Change**. Rio de Janeiro: ONU, 1992. Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/convention_text_with_annexes_english_for_posting.pdf. Acesso em: 13 dez. 2023.

³ *Ibid.*, p. 3.

Mudanças Climáticas da ONU (*Intergovernmental Panel on Climate Change*, “IPCC”)⁴ - um organismo de revisão científica com mais de 600 cientistas no mundo todo -, que se teve alto grau de certeza de que as concentrações de gases de efeito estufa atuais na atmosfera que causam a mudança do clima têm como causa predominante a ação humana.

Outro princípio emblemático previsto na Convenção⁵ é o da **equidade intergeracional**, ou seja, a necessidade de se pensar as ações atuais de uma forma que assegure a ambas as gerações presentes e futuras o direito de usufruir de um sistema climático equilibrado. A maior evidência que temos da importância desse princípio é o movimento surpreendente de ativistas jovens como Greta Thunberg, e até mesmo de ativistas infantis, somando milhões de crianças e jovens pelo mundo todo, que têm se manifestado publicamente e inclusive ocupado os polos ativos de ações judiciais contra governos e empresas na tentativa de assegurar esse direito.

Além disso, é claro que há também desafios de equidade dentro da geração atual. O processo de combate à mudança do clima deve levar em consideração que há países em situação de vulnerabilidade e com outras prioridades, como o enfrentamento da pobreza. Dessa forma, o regime internacional de mudanças climáticas deve ter especial atenção às necessidades dos mais vulneráveis e tomar o cuidado de não os onerar desproporcionalmente. Este é o **princípio da equidade intrageracional**.

Por fim, o **princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas**, reconhece que, embora todos os países devam agir no combate à mudança do clima, a medida das suas responsabilidades é diferenciada, considerando tanto as suas capacidades quanto a sua contribuição histórica para a concentração de gases de efeito estufa na atmosfera ao longo do tempo. Este princípio foi reconhecido em outros tratados internacionais, e inclusive na Declaração do Rio de 1992⁶, mas na Convenção do Clima ele atingiu sua máxima expressão e operacionalização.

Para garantir a diferenciação dessas responsabilidades, a Convenção distribuiu essas responsabilidades entre o que chamou de “países desenvolvidos” e “países em desenvolvimento”. E ainda estabeleceu que cabe aos países desenvolvidos “liderarem” o

⁴ CLIMATE change 2007: Synthesis Report. IPCC, Geneva, 2007. Disponível em: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/ar4_syr_full_report.pdf. Acesso em: 13 dez. 2023.

⁵ UNITED [...], 1992.

⁶ UNITED Nations Conference on Environment and Development. **Rio Declaration on Environment and Development**. Rio de Janeiro: United Nations Conference on Environment and Development, 1992. Disponível em: https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_CONF.151_26_Vol.I_Declaration.pdf. Acesso em 13 dez. 2023.

objetivo da Convenção de “estabilização das concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera num nível que impeça uma interferência antrópica perigosa no sistema climático”⁷.

Nesse sentido, previu que, enquanto todos os países têm obrigação de formular e manter políticas que contenham medidas de mitigação do clima, somente os países desenvolvidos teriam a obrigação de efetivamente limitar as suas emissões. Além disso, cabe aos países desenvolvidos a obrigação de ajudar os países em desenvolvimento financeiramente para que possam cumprir suas obrigações acima.

Para isso, os países desenvolvidos foram identificados em uma listagem, que constou do Anexo I da Convenção⁸. Neste anexo, os países considerados “desenvolvidos” eram as economias que se industrializaram mais cedo, essencialmente os membros da OCDE à época. De fora desta lista ficaram os países chamados “em desenvolvimento”, que acabaram também conhecidos como países “Não-Anexo I”. Foi criado também o Anexo II⁹, que incluía os países desenvolvidos sujeitos a obrigações financeiras na Convenção. Estes eram basicamente todos os países listados no Anexo I, menos as chamadas “economias em transição” - os países da ex-União Soviética.

No entanto, é importante notar que a Convenção¹⁰ prescreveu essas obrigações de uma forma programática e genérica. Não havia nenhuma exigência de obrigação concreta e individualizada para os países desenvolvidos, de modo que tais obrigações não eram líquidas e executáveis. Foi necessário especificar melhor o *quantum* atribuível a cada país em termos de limitação de suas emissões, e assim surgiu a necessidade de se firmar um protocolo para detalhar as obrigações dos países desenvolvidos: este foi o **Protocolo de Quioto**¹¹, assinado em 1997, mas que só entrou em vigor em 2005, após a ratificação pelo número mínimo de países representativos necessário.

O Protocolo de Quioto previu metas quantificadas de limitação de emissões para os países desenvolvidos. Essa meta se traduziu na forma de um “orçamento de emissões”, ou seja, os países desenvolvidos tinham cada um uma cota de quanto poderiam emitir em termos de gases de efeito estufa até o final de um período de compromisso inicial de 2008 a 2012. Isso constou de um anexo do protocolo, que listou os países e suas metas – o Anexo B¹².

⁷ UNITED [...], 1992, p. 3.

⁸ *Ibid.*, p. 19.

⁹ *Ibid.*, p. 21.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ UNITED Nations Framework Convention on Climate Change. **Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change**. Kyoto: UNFCCC, 1997. Disponível em: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/cop3/107a01.pdf#page=24>. Acesso em: 13 dez. 2023.

¹² *Ibid.*, p. 24.

E para facilitar o cumprimento dessas cotas pelos países desenvolvidos, o Protocolo previa os chamados “mecanismos de flexibilização”, instrumentos de mercado que permitiriam que os países cooperassem entre si para promover redução de emissões conjuntamente, bem como que países desenvolvidos pudessem trocar suas cotas de emissões entre si. Dentre os instrumentos criados, o **Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (“MDL”)**¹³ era o único desses que permitia a participação dos países em desenvolvimento (que não tinham limitações e orçamentos de carbono – e, portanto, cotas de emissão - como visto), que podiam hospedar projetos de redução de emissões de gases de efeito estufa e vender os créditos desses resultados de redução de emissão aos países desenvolvidos, para que estes pudessem cumprir com seu orçamento de carbono.

Como visto, o Protocolo de Quioto¹⁴ foi um acordo de implementação das obrigações dos países desenvolvidos na Convenção. Com o tempo, também alguns países em desenvolvimento passaram a se propor a adotar medidas de limitação de suas emissões, mas de uma forma voluntária, que ficou conhecida como Ações de Mitigação Nacionalmente Apropriadas (*Nationally Appropriate Mitigation Actions*, “NAMAS”)¹⁵. Foi um momento de crescente otimismo da comunidade internacional, que acreditava que seria possível aumentar os esforços de mitigação global, tanto dos países desenvolvidos quanto dos próprios países em desenvolvimento, considerando que as economias emergentes cada vez mais se tornavam relevantes emissores de gases de efeito estufa.

No Brasil, nós vimos este NAMA se materializar por meio da **Política Nacional de Mudanças Climáticas** (Lei 12.187/2009)¹⁶, quando o então presidente Lula anunciava o compromisso voluntário do Brasil na Conferência das Partes da Convenção (“COP”) de Copenhague, em dezembro de 2009¹⁷.

Havia uma grande expectativa em relação à COP de Copenhague¹⁸, no sentido de que se pudesse inclusive repactuar a cooperação internacional climática, adotando-se um novo

¹³ WHAT is the CDM. UNFCCC, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://cdm.unfccc.int/about/index.html>. Acesso em: 13 dez. 2023.

¹⁴ UNITED [...], 1997.

¹⁵ NATIONALLY Appropriate Mitigation Actions (NAMAs). UNFCCC, [s. l.], [2023]. Disponível em: https://unfccc.int/topics/mitigation/workstreams/nationally-appropriate-mitigation-actions?gclid=CjwKCAiA1fqrBhA1EiwAMU5m_-grsFWOs0BqbDdcMv-mbZIXmtOlb673DtQv50C_rUEeQpEX6OO-HBoC2jYQAvD_BwE. Acesso em: 13 dez. 2023.

¹⁶ BRASIL. **Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009**. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112187.htm. Acesso em: 24 nov. 2023.

¹⁷ UNITED Nations Framework Convention on Climate Change. **Report of the Conference of the Parties on its fifteenth session, held in Copenhagen from 7 to 19 December 2009**. Copenhagen: UNFCCC, 2009. Disponível em: <https://unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/eng/11a01.pdf#page=3>. Acesso em: 13 dez. 2023.

¹⁸ *Ibid.*

acordo de clima global ainda mais forte, desta vez trazendo países desenvolvidos e países em desenvolvimento com compromissos ambiciosos. Alguns anos antes, em 2007, como já mencionado, o IPCC lançava o seu 4º Relatório de Avaliação¹⁹, que foi marco da ciência do clima, uma vez que nele, pela primeira vez se concluiu com nível alto de certeza que a mudança do clima que está acontecendo é predominantemente causada pela ação humana.

No entanto, a COP de Copenhague²⁰ frustrou essas expectativas. Um grupo de países, liderados por Estados Unidos e China, adotaram um acordo a portas fechadas, desrespeitando o processo multilateral e trazendo compromissos voluntários e fracos. Neste contexto é que surgiu a promessa dos países desenvolvidos de mobilizar \$100 bilhões ao ano para países em desenvolvimento adotarem medidas de mitigação e adaptação climática.

Diante desse episódio, restou claro que a ordem geopolítica estava realmente diferente do contexto em que originalmente a Convenção²¹ e o Protocolo²² foram pactuados, e que era preciso mudar paradigmas. A velha visão de mundo dividido entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento não mais se sustentava em um contexto em que economias emergentes (como China, Índia e Brasil) tornaram-se grandes emissoras de gases de efeito estufa. Era necessário um acordo vinculante e global, envolvendo todos os países. Daí se iniciou um processo para negociação de um novo instrumento legal para governança e gestão da crise climática.

Esse processo foi iniciado na COP de 2011²³, em Durban, na África do Sul, e terminou em 2015, com a assinatura do **Acordo de Paris**²⁴, um grande feito da diplomacia internacional: 196 países adotaram um tratado internacional global para enfrentar as mudanças climáticas. Esse tratado convive debaixo do guarda-chuva da Convenção, com o objetivo de continuar sua implementação, tal qual o fez o Protocolo de Quioto²⁵, inclusive sucedendo-o. No entanto, enquanto o Protocolo de Quioto²⁶ efetivamente se limitava a implementar obrigações já

¹⁹ CLIMATE [...], 2007.

²⁰ UNITED [...], 2009.

²¹ *Id.*, 1992.

²² *Id.*, 1997.

²³ UNITED Nations Framework Convention on Climate Change. **Report of the Conference of the Parties on its seventeenth session, held in Durban from 28 November to 11 December 2011**. Durban: UNFCCC, 2011. Disponível em: <https://unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/eng/11a01.pdf#page=3>. Acesso em: 13 dez. 2023.

²⁴ UNITED Nations Framework Convention on Climate Change. **Paris Agreement - Status of Ratification**. Paris: UNFCCC, 2015 Disponível em: https://unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/english_paris_agreement.pdf. Acesso em: 12 dez. 2023.

²⁵ *Id.*, 1997.

²⁶ *Ibid.*

previstas na Convenção²⁷, o Acordo de Paris²⁸ tem suas próprias obrigações e princípios. Uma das mais importantes inovações do Acordo de Paris²⁹ é dispor uma obrigação aplicável a todos os países – países desenvolvidos e países em desenvolvimento - independentemente do recebimento de financiamento climático: agora **todos os países possuem uma mesma obrigação de contribuir para a mitigação das mudanças climáticas**. Todos os países devem preparar, comunicar e manter sucessivas “**Contribuições Nacionalmente Determinadas**” (NDCs)³⁰, que são os esforços de mitigação climática que o país pode contribuir dentro de suas capacidades e responsabilidades, e devem adotar medidas com o objetivo de alcançar essas contribuições. Essas NDCs devem ser renovadas a cada 5 anos de forma progressiva e devem representar o máximo de ambição possível que o país possa contribuir.

O Acordo de Paris³¹ também traz novas premissas, diferentes do contexto da Convenção³² e do Protocolo de Quioto³³. Uma delas é o contexto e avanço da ciência do clima. Veja-se que um dos objetivos explícitos do acordo é evitar o aumento de temperatura média global, especificamente de modo que fique “bem abaixo de 2 graus celsius e com esforços para limitar a 1.5° em relação aos níveis pré-industriais”. Diferentemente daquele contexto do princípio da precaução na Convenção, neste momento é possível saber exatamente a quantidade de aumento da temperatura perigosa para a vida humana na Terra, e assim é possível trabalhar com uma meta global quantificada de limite de aumento de temperatura, o que nos coloca diante de um contexto de **princípio da prevenção**, e não mais de precaução.

Além disso, o Acordo de Paris³⁴ de certa forma convoca ostensivamente a participação do setor privado, ao chamá-lo a contribuir para “manter os fluxos financeiros consistentes com uma trajetória de baixo carbono”, e trazer uma diretriz concreta da necessidade de se chegar a um ponto de neutralidade de emissões até 2050 – o que se convencionou chamar no inglês de meta “*net zero*” – se queremos evitar o aumento de temperatura de 1.5°C.

O Acordo de Paris³⁵ também tem uma seção específica para tratar da adaptação ao clima. Nesta seção, cria-se uma forma de relato específica para adaptação, que deve ajudar melhor a mapear as vulnerabilidades e necessidades de financiamento dos países em termos de

²⁷ UNITED [...], 1992.

²⁸ *Id.*, 2015.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ NATIONALLY Determined Contributions (NDCs). UNFCCC, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/nationally-determined-contributions-ndcs>. Acesso em: 13 dez. 2023.

³¹ UNITED [...], 2015.

³² *Id.*, 1992.

³³ *Id.*, 1997.

³⁴ *Id.*, 2015.

³⁵ *Ibid.*

adaptação. Os países também são encorajados a mensurar suas contribuições de adaptação em suas NDCs, o que ajuda a identificar as ações necessárias para além das suas capacidades de implementação, e assim sinalizar oportunidades de financiamento climático pelos países desenvolvidos.

Também há um artigo específico para tratar de instrumentos de mercado, que os países possam utilizar para cumprir suas NDCs e inclusive aumentar sua ambição de mitigação (artigo 6 do Acordo de Paris³⁶). Esses substituem e constituem ferramentas semelhantes aos instrumentos no Protocolo de Quioto, inclusive havendo um mecanismo de créditos de carbono baseados em projetos, similar ao Mecanismo de Desenvolvimento Limpo de Quioto: o mecanismo do artigo 6.4³⁷.

De qualquer forma, o Acordo de Paris³⁸ mantém a lógica de que países desenvolvidos devem financiar a mitigação e adaptação dos países em desenvolvimento e cria modelos de relato específicos para isso. Esse financiamento é disponibilizado também por fundos que já haviam sido criados no âmbito da Convenção e que foram trazidos para o Acordo de Paris: o *Green Climate Fund* (GCF)³⁹ e o *Global Environment Facility* (GEF)⁴⁰.

Cabe ressaltar que há também iniciativas para atores não estatais, que vêm sendo implementadas no âmbito da UNFCCC há algum tempo. A *Marrakech Partnership for Global Action*⁴¹ é exemplo de uma iniciativa que envolve juntos atores não Estado e governos de forma colaborativa para implementação da agenda climática. Também por ocasião da COP 26⁴² em Glasgow foi lançada a campanha *Race to Zero*, com o objetivo de alavancar apoio de atores não estatais para aderirem a metas e compromissos de mitigação climática alinhados à melhor ciência. Essas iniciativas são importantes porque outros *stakeholders* como atores privados, governos subnacionais e instituições financeiras têm muito a contribuir para a implementação de políticas climáticas.

Além disso, para conectar o trabalho dos governos com as muitas ações voluntárias e colaborativas adotadas por cidades, regiões, empresas e investidores, são nomeados High-Level

³⁶ UNITED [...], 2015.

³⁷ *Id.*, 1997.

³⁸ *Id.*, 2015.

³⁹ ABOUT GCF. **Green Climate Fund**, South Korea, [2023]. Disponível: <https://www.greenclimate.fund/about>. Acesso em: 13 dez. 2023.

⁴⁰ WHO we are. **GEF**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://www.thegef.org/who-we-are>. Acesso em: 18 dez. 2023.

⁴¹ MARRAKECH Partnership for Global Climate Action. **UNFCCC**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://unfccc.int/climate-action/marrakech-partnership-for-global-climate-action>. Acesso em: 13 dez. 2023.

⁴² UNITED Nations Framework Convention on Climate Change. **Report of the Conference of the Parties on its twenty-sixth session, held in Glasgow from 31 October to 13 November 2021**. Glasgow: UNFCCC, 2021. Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cp2021_12E.pdf. Acesso em: 13 dez. 2023.

Climate Champions. Eles são designados pelas Presidências de cada COP, e a ajudam a cumprir seu mandato de aumentar a ambição da negociação **por meio do fortalecimento do envolvimento de atores não-estatais na negociação**, trabalhando com a Marrakech Partnership.

No final do dia, o Acordo de Paris⁴³ é apenas um catalisador para a ação doméstica. Seus compromissos são nacionalmente determinados, e há uma obrigação legal dos governos de não só possuir uma meta climática, como também de adotar medidas para cumpri-la. Cabe, no entanto, às constituições domésticas demandar essa implementação e fiscalizar seu cumprimento, inclusive as políticas de adaptação e perdas e danos climáticos.

Ademais, os objetivos e métricas do Acordo de Paris⁴⁴, largamente baseados na ciência, servem como *standards* para condutas de todos os *stakeholders*, inclusive atores privados. Ninguém mais pode alegar desconhecimento dos riscos e impactos da mudança do clima. Estamos na era da prevenção de danos climáticos.

Cabe aos atores governamentais e não governamentais no nível doméstico implementar as soluções de políticas públicas e privadas para enfrentar a crise climática seguindo os princípios, diretrizes e instrumentos do Acordo de Paris⁴⁵.

REFERÊNCIAS

ABOUT GCF. **Green Climate Fund**, South Korea, [2023]. Disponível em: <https://www.greenclimate.fund/about>. Acesso em: 13 dez. 2023.

BRASIL. **Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009**. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112187.htm. Acesso em: 24 nov. 2023.

CLIMATE change 2007: Synthesis Report. **IPCC**, Geneva, 2007. Disponível em: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/ar4_syr_full_report.pdf. Acesso em: 13 dez. 2023.

MARRAKECH Partnership for Global Climate Action. **UNFCCC**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://unfccc.int/climate-action/marrakech-partnership-for-global-climate-action>. Acesso em: 13 dez. 2023.

NATIONALLY Appropriate Mitigation Actions (NAMAs). **UNFCCC**, [s. l.], [2023]. Disponível em: https://unfccc.int/topics/mitigation/workstreams/nationally-appropriate-mitigation-actions?gclid=CjwKCAiA1fqrBhA1EiwAMU5m_-grsFWOs0BqbDdcMv-

⁴³ UNITED, 2015.

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ *Ibid.*

mbZIXmtOlb673DtQv50C_rUEeQpEX6OO-HBoC2jYQAvD_BwE. Acesso em: 13 dez. 2023.

NATIONALLY Determined Contributions (NDCs). UNFCCC, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/nationally-determined-contributions-ndcs>. Acesso em: 13 dez. 2023.

UNITED Nation. United Nations Framework Convention on Climate Change. Rio de Janeiro: ONU, 1992. Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/convention_text_with_annexes_english_for_posting.pdf. Acesso em: 13 dez. 2023.

UNITED Nations Conference on Environment and Development. Rio Declaration on Environment and Development. Rio de Janeiro: United Nations Conference on Environment and Development, 1992. Disponível em: https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_CONF.151_26_Vol.I_Declaration.pdf. Acesso em 13 dez. 2023.

UNITED Nations Framework Convention on Climate Change. Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change. Kyoto: UNFCCC, 1997. Disponível em: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/cop3/107a01.pdf#page=24>. Acesso em: 13 dez. 2023.

_____. **Paris Agreement - Status of Ratification.** Paris: UNFCCC, 2015 Disponível em: https://unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/english_paris_agreement.pdf. Acesso em: 12 dez. 2023.

_____. **Report of the Conference of the Parties on its fifteenth session, held in Copenhagen from 7 to 19 December 2009.** Copenhagen: UNFCCC, 2009. Disponível em: <https://unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/eng/11a01.pdf#page=3>. Acesso em: 13 dez. 2023.

_____. **Report of the Conference of the Parties on its seventeenth session, held in Durban from 28 November to 11 December 2011.** Durban: UNFCCC, 2011. Disponível em: <https://unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/eng/11a01.pdf#page=3>. Acesso em: 13 dez. 2023.

_____. **Report of the Conference of the Parties on its twenty-sixth session, held in Glasgow from 31 October to 13 November 2021.** Glasgow: UNFCCC, 2021. Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cp2021_12E.pdf. Acesso em: 13 dez. 2023.

WHAT is the CDM. UNFCCC, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://cdm.unfccc.int/about/index.html>. Acesso em: 13 dez. 2023.

WHO we are. GEF, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://www.thegef.org/who-we-are>. Acesso em: 18 dez. 2023.

ACORDO DE PARIS: DE NORMA INTERNACIONAL A INSTRUMENTO DE DEFESA DO CLIMA NOS TRIBUNAIS BRASILEIROS

Vivian Ferreira

ACORDO DE PARIS: DE NORMA INTERNACIONAL A INSTRUMENTO DE DEFESA DO CLIMA NOS TRIBUNAIS BRASILEIROS

Vivian Ferreira¹

1 INTRODUÇÃO

Desde o final da década de 1980, a Assembleia Geral da ONU reconhece que as mudanças climáticas são uma preocupação comum da Humanidade e que a estabilidade climática é condição essencial para a continuidade da vida na Terra². A comunidade científica, por sua vez, há décadas, alerta que atividade humana é principal causa da mudança do clima no planeta. Hoje, temos evidências empíricas irrefutáveis³ de que atividades como o desmatamento, a queima de combustíveis fósseis, o manejo de resíduos e outros processos agropecuários, químicos e industriais vêm provocando um acúmulo de gases de efeito estufa (GEE) na atmosfera, tais como o gás carbônico (CO₂) e o metano (CH₄), em volume e velocidade sem precedentes⁴. Tais gases funcionam como um cobertor, que aprisiona o calor da energia solar próximo da Terra, aquecendo-a.

A intensificação dos debates sobre o tema conduziu, em 1992, à assinatura da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima – UNFCCC⁵ (do original em inglês, *United Nations Framework Convention on Climate Change*)⁶. Com isso, começou a se consolidar uma agenda global para tentar assegurar a estabilização das emissões de GEE e a

¹ Advogada socioambiental, formada em Direito na USP, mestre em Direito e Desenvolvimento pela FGV Direito SP e doutora em Teoria e Filosofia do Direito pela USP.

² GENERAL Assembly of the United Nations. **Resolutions adopted on the reports of the Second Committee**. [S. l.]: UN, 1988. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/530/32/IMG/NR053032.pdf?OpenElement>. Acesso em: 18 dez. 2023.

³ POWELL, James. Scientists Reach 100% Consensus on Anthropogenic Global Warming. **Bulletin of Science, Technology and Society**, Florida, v. 37, n. 4, p. 183-184, 2019. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0270467619886266?journalCode=bsta>. Acesso em: 27 nov. 2023.

⁴ SUMMARY for Policymakers. In: IPCC Sixth Assessment Report. **IPCC**, Cambridge; United Kingdom; New York, 2021. Disponível em: https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/report/IPCC_AR6_WGI_SPM.pdf. Acesso em: 13 dez. 2023; ANGELO, Claudio; MARENGO, José Antonio. **IPCC AR6, WGI: resumo comentado**. [S. l.]: Observatório do Clima, [2021]. Disponível em: https://www.oc.eco.br/wp-content/uploads/2021/08/OC-IPCC-AR6-FACTSHEET_FINAL.pdf. Acesso em: 18 dez. 2023.

⁵ UNITED Nation. **United Nations Framework Convention on Climate Change**. Rio de Janeiro: ONU, 1992. Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/convention_text_with_annexes_english_for_posting.pdf. Acesso em: 13 dez. 2023.

⁶ A Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, de 9 de maio de 1992, foi promulgada no Brasil pelo Decreto nº 2.652/1998. Cf. BRASIL. **Decreto nº 2.652, de 1 de julho de 1998**. Promulga a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, assinada em Nova York, em 9 de maio de 1992. Brasília, DF: Presidência da República, 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2652.htm. Acesso em: 24 nov. 2023.

coordenação de esforços para proteger o sistema climático para as presentes e futuras gerações. Anualmente, o principal órgão da UNFCCC, a Conferência das Partes – COP⁷, reúne os países que ratificaram a Convenção e suas deliberações orientam os esforços das partes na redução das emissões de GEE.

Mais recentemente, o reconhecimento de que a elevação na temperatura média global da ordem de 2°C daria causa a desastres graves, extensos e irreversíveis ao meio ambiente e às populações humanas, conduziu à assinatura do Acordo de Paris em 2015 pelos países signatários da UNFCCC, com o objetivo de fortalecer a resposta global à ameaça da mudança do clima e reforçar a capacidade dos países de lidarem com os impactos decorrentes dessas mudanças⁸. O Acordo de Paris⁹ fixou a meta de manter o aumento da temperatura média global “em bem menos de 2°C acima dos níveis pré-industriais” e de “envidar esforços para limitar o aumento de temperatura a 1,5°C acima dos níveis pré-industriais”. Coube a cada país definir, nacional e soberanamente, a sua contribuição para a redução na emissão de GEE – NDC (do original em inglês, *Nationally Determined Contributions*). Os países também assumiram a obrigação de realizar revisões periódicas e sucessivas nas suas metas, para torná-las sempre mais ambiciosas¹⁰.

Com efeito, a elevação das temperaturas dos oceanos leva à sua acidificação, bem como ao derretimento de geleiras, à elevação dos níveis dos mares e ao aumento da erosão costeira. Também se verifica um aumento na evaporação e nas precipitações, com aumento na frequência e intensidade de eventos extremos, como ciclones tropicais intensos, além de estações quentes alongadas, ondas de calor, secas e incêndios florestais. Corremos o risco de atingir um ponto de não retorno a partir do qual o clima se tornará absolutamente hostil e imprevisível, com prejuízos inestimáveis para a biodiversidade, para a segurança alimentar e para a disponibilidade de água potável¹¹.

⁷ CONFERENCE of the Parties (COP). UNFCCC, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://unfccc.int/process/bodies/supreme-bodies/conference-of-the-parties-cop>. Acesso em: 18 dez. 2023.

⁸ UNITED Nations Framework Convention on Climate Change. **Paris Agreement - Status of Ratification**. Paris: UNFCCC, 2015 Disponível em: https://unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/english_paris_agreement.pdf. Acesso em: 12 dez. 2023.

⁹ UNITED [...], 2015.

¹⁰ Sobre o tema, ver SEGGER, Marie-Claire Cordonier. Advancing the Paris Agreement on Climate Change for Sustainable Development. **Cambridge Journal of International and Comparative Law**, Cambridge, v. 5, n. 2, p. 202-237, 2016. Disponível em: <https://www.elgaronline.com/view/journals/cilj/5-2/cilj.2016.02.03.xml>. Acesso em: 18 dez. 2023

¹¹ SUMMARY Products and Full Report. **IPCC Sixth Assessment Report**, [s. l.], [2022]. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/downloads/>. Acesso em: 18 dez. 2023. Um resumo em português das conclusões do relatório pode ser encontrado em: ANGELO, Claudio. **IPCC AR6, WG2: resumo**. [S. l.]: Observatório do Clima, [2022]. Disponível em: <https://www.oc.eco.br/wp-content/uploads/2022/02/OC-IPCC-FACTSHEET21.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2023.

Ainda assim, chegamos a 2021 tendo emitido algo em torno de 2,4 trilhões de toneladas de CO₂. Desse total, 58% foram emitidos entre 1850 e 1989 e 42% entre 1990 e 2019. De todo o carbono emitido, 17% foram lançados no ar apenas na última década¹². O resultado é que, desde 2011, as temperaturas são as maiores dos últimos 125 mil anos. Já aquecemos o planeta em 1,07°C desde o período pré-industrial¹³, com consequências que já podem ser sentidas em todo o planeta.

É certo, no entanto, que a defesa do direito das presentes e futuras gerações à estabilidade climática vem ganhando força também no âmbito das jurisdições nacionais. O recurso aos tribunais nacionais em defesa do clima teve início na década de 1990, especialmente em países como os Estados Unidos e na Austrália. A partir da década de 2010, passaram a ganhar visibilidade os casos do Sul Global¹⁴, onde o número de processos segue crescendo, como demonstram os relatórios de pesquisa mais recentes¹⁵. No Brasil, a Plataforma de Litigância Climática no Brasil¹⁶ dá conta da existência de ao menos 77 casos climáticos no país atualmente.

Nesse contexto, é importante ter em vista que o Acordo de Paris¹⁷ não pode ser lido como uma norma com impactos limitados à esfera internacional ou meramente diplomáticos. Trata-se de tratado internacional devidamente ratificado pelo Brasil, com a aprovação do

¹² SUMMARY for Policymakers. In: Climate Change 2022: Mitigation of climate change. IPCC, Cambridge; United Kingdom; New York, 2022. Disponível em: https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg3/downloads/report/IPCC_AR6_WGIII_SPM.pdf. Acesso em: 13 dez. 2023; ANGELO, Claudio. **21 Recados Fundamentais do novo relatório do IPCC**. [S. l.]: Observatório do Clima, [2022]. Disponível em: <https://www.oc.eco.br/wp-content/uploads/2022/04/IPCC-WG3-resmo-OC.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2023.

¹³ SUMMARY, 2021. ANGELO, Claudio; MARENGO, José Antonio, 2021.

¹⁴ PEEL, Jacqueline; LIN, Jolene. Transnational Climate Litigation: The Contribution of the Global South. **American Journal of International Law**, [s. l.], v. 113, n. 4, p. 679-726, 2019. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/american-journal-of-international-law/article/transnational-climate-litigation-the-contribution-of-the-global-south/ABE6CC59AB7BC276A3550B9935E7145A>. Acesso em: 18 dez. 2023.

¹⁵ SETZER, Joana; HIGHAM, Catherine. **Global Trends in Climate Change Litigation: 2023 Snapshot**. Londres: Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment; Centre for Climate Change Economics and Policy, 2023. Disponível em: https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/wp-content/uploads/2023/06/Global_trends_in_climate_change_litigation_2023_snapshot.pdf. Acesso em: 16 nov. 2023.

¹⁶ Trata-se de um uma base de dados que reúne iniciativas de litigância climática no Brasil. A plataforma reúne ações judiciais que tramitam perante o Judiciário brasileiro e estão relacionadas direta e expressamente às mudanças do clima. São incluídos tanto os casos em que as mudanças climáticas constituem a principal ou uma das principais questões discutidas na ação quanto casos em que as mudanças climáticas figuram explicitamente apenas na contextualização do tema, mas que sejam considerados paradigmáticos, com repercussões midiáticas e no meio acadêmico, e que tenham o potencial de contribuir de modo efetivo para a promoção da estabilidade climática no Brasil. Cf. PLATAFORMA de Litigância Climática no Brasil. JUMA, Rio de Janeiro, [2023]. Disponível em: <https://www.litiganciaclimatica.juma.nima.puc-rio.br/listagem/visualizar>. Acesso em: 18 dez. 2023.

¹⁷ UNITED [...], 2015.

Congresso Nacional (Decreto Legislativo nº 140/2016)¹⁸ e promulgado pelo Decreto Federal nº 9.073/2017¹⁹. Nesse sentido, cuida-se de norma que foi internalizada e que pode ser mobilizada no dia a dia do operador do direito para reforçar a exigência normativa da proteção do clima estável como corolário do meio ambiente ecologicamente equilibrado no Brasil.

Nos próximos tópicos, passa-se a explorar dois casos paradigmáticos para a litigância climática nos quais o Acordo de Paris²⁰ foi mobilizado como norma de direito interno e levado ao exame dos tribunais brasileiros, com o objetivo de promover a proteção ambiental e a estabilidade climática no país. O primeiro deles é a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF nº 708²¹, que tramitou no Supremo Tribunal Federal (STF) sob a relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso e tratou da paralisação dos recursos do Fundo Clima (Caso do Fundo Clima). O segundo diz respeito à Ação Popular nº 5008035-37.2021.4.03.6100²², que tramita perante a 14ª Vara Cível Federal de São Paulo e debate a falta de ambição das últimas atualizações da NDC brasileira (Caso das Pedaladas Climáticas). Espera-se, a partir da análise desses casos, extrair algumas conclusões que permitam fortalecer a atuação estratégica em prol do clima estável por todos os atores potencialmente legitimados para essa defesa no país.

2 O CASO DO FUNDO CLIMA (ADPF 708)²³

O Fundo Clima é um fundo contábil vinculado ao Ministério do Meio Ambiente (MMA) que tem por finalidade assegurar recursos para apoiar projetos, estudos e empreendimentos que

¹⁸ BRASIL. Congresso Nacional. **Decreto Legislativo nº 140 de 16 de agosto de 2016**. Aprova o texto do Acordo de Paris sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima - UNFCCC, celebrado em Paris, em 12 de dezembro de 2015, e assinado em Nova York, em 22 de abril de 2016. Brasília: Senado Federal, 2016. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/588274/publicacao/15642126>. Acesso em: 18 dez. 2023.

¹⁹ BRASIL. **Decreto nº 9.073, de 5 de junho de 2017**. Promulga o Acordo de Paris sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, celebrado em Paris, em 12 de dezembro de 2015, e firmado em Nova Iorque, em 22 de abril de 2016. Brasília: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9073.htm. Acesso em: 18 dez. 2023.

²⁰ UNITED [...], 2015.

²¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 708. Direito constitucional ambiental. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Fundo Clima. Não destinação dos recursos voltados à mitigação das mudanças climáticas. Inconstitucionalidade. Violação a compromissos internacionais. 1. Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental por meio da qual se alega que a União manteve o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (Fundo Clima) inoperante durante os anos de 2019 e 2020, deixando de destinar vultosos recursos para o enfrentamento das mudanças climáticas. Recorrente: Partido Socialista Brasileiro - PSB. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 04 de julho de 2022. **DJe**: Supremo Tribunal Federal, Brasília, DF, v. 194, 2022. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur470395/false>. Acesso em: 13 dez. 2023.

²² SÃO PAULO. Tribunal Regional Federal. **Ação Popular nº 5008035-37.2021.4.03.6100**. 14ª Vara Cível Federal de São Paulo do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, 2021. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur470395/false>. Acesso em: 13 dez. 2023.

²³ BRASIL, 2022.

visem à redução de emissões de GEE (mitigação) e à adaptação da sociedade e dos ecossistemas aos impactos causados pelas mudanças climáticas.

Criado pela Lei nº 12.114/2009²⁴, com regulamentação definida pelos Decretos nº 9.578/2018²⁵ e 10.143/2019²⁶, o Fundo Clima reúne recursos oriundos de parcela da participação especial paga pela exploração e produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, além de dotações consignadas na lei orçamentária anual da União e em seus créditos adicionais. Entidades nacionais e internacionais, públicas ou privadas, podem realizar doações ao fundo, que também pode receber empréstimos de instituições financeiras nacionais e internacionais. Trata-se de um dos principais instrumentos da Política Nacional sobre Mudança Clima, a qual foi instituída pela Lei nº 12.187/2009 (art. 6º, II)²⁷, reconhecendo que “todos têm o dever de atuar, em benefício das presentes e futuras gerações, para a redução dos impactos decorrentes das interferências antrópicas sobre o sistema climático” (art. 3º, I)²⁸.

Os recursos do Fundo Clima devem, portanto, financiar iniciativas de combate ao desmatamento e à degradação florestal, de recuperação de áreas degradadas, de conservação da biodiversidade, de apoio a cadeias produtivas sustentáveis, de pagamentos por serviços ambientais a comunidades cujas atividades contribuam para a estocagem de carbono e para a criação de sistemas agroflorestais que contribuam para a absorção de carbono por sumidouros e para geração de renda. Isso pode ser feito de duas formas: (i) na modalidade reembolsável, na qual um o agente operador, que é o BNDES, faz empréstimos e recupera o investimento em determinado prazo; ou (ii) na modalidade não reembolsável, a partir de transferências diretas do MMA, ou mediante convênios, em projetos previamente aprovados pelo Comitê Gestor do Fundo Clima²⁹.

²⁴ BRASIL. **Lei nº 12.114, de 9 de dezembro de 2009**. Cria o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, altera os arts. 6o e 50 da Lei no 9.478, de 6 de agosto de 1997, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2009a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112114.htm. Acesso em: 18 dez. 2023.

²⁵ BRASIL. **Decreto nº 9.578, de 22 de novembro de 2018**. Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo federal que dispõem sobre o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, de que trata a Lei nº 12.114, de 9 de dezembro de 2009, e a Política Nacional sobre Mudança do Clima, de que trata a Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2018. Brasília: Presidência da República, 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9578.htm. Acesso em: 18 dez. 2023.

²⁶ BRASIL. **Decreto nº 10.143, de 28 de novembro de 2019**. Altera o Decreto nº 9.578, de 22 de novembro de 2018, que dispõe sobre o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima e a Política Nacional sobre Mudança do Clima. Brasília: Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d10143.htm. Acesso em: 18 dez. 2023.

²⁷ BRASIL. **Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009**. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2009b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112187.htm. Acesso em: 08 dez. 2023.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ O Comitê Gestor do Fundo Clima é composto por pelo menos 6 representantes do Poder Executivo federal e 5 representantes do setor não governamental (Lei nº 12.114/09, art. 4º). Além definir anualmente a proporção de

O caso do Fundo Clima diz respeito à ADPF nº 708³⁰, que tramitou no STF, sob relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso. A demanda foi proposta em 30/06/2020, por um conjunto de partidos políticos composto pelo Partido Socialista Brasileiro – PSB, pelo Partido Socialismo e Liberdade – PSol, pelo Partido dos Trabalhadores – PT e pela Rede Sustentabilidade – REDE, em face da União. Em síntese, a ação questionou a paralisação dos recursos depositados no Fundo Clima entre os anos de 2019 e 2020. Nesse sentido, os Autores apontaram a omissão da União em adotar medidas de índole administrativa necessárias para assegurar o funcionamento do fundo, o que fez com que os vultosos recursos disponíveis deixassem de ser devidamente destinados a projetos e iniciativas voltados ao enfrentamento das mudanças climáticas, acarretando violação ao direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado³¹, bem como ao pacto federativo.

O efetivo empenho dos recursos disponíveis no fundo depende da elaboração, pelo MMA, de uma proposta orçamentária anual, que define a proporção de recursos a serem empregados de forma reembolsável ou não reembolsável³². Cabe ao órgão, ainda, elaborar o plano anual de aplicação dos recursos do Fundo Clima (PAAR), que é submetido à aprovação do Conselho Gestor do fundo e deve ser publicado no prazo de 60 dias da publicação da Lei Orçamentária Anual³³.

Conforme ficou demonstrado nos autos do processo, no ano de 2019, o orçamento do governo federal previa o investimento de R\$ 437 milhões em ações de combate à mudança climática. Todavia, a utilização de 82% desse total (R\$ 357 milhões) foi paralisada, pois o governo federal alterou a composição do comitê gestor do Fundo Clima³⁴ e o Ministério do Meio Ambiente deixou dar posse ao conselho gestor ao qual caberia aprovar o plano de aplicação dos recursos (PAAR). A falta de reuniões do Comitê Gestor manteve o Fundo Clima inoperante durante todo o ano de 2019, razão pela qual não houve aprovação do PAAR dentro do prazo, e, conseqüentemente, os recursos disponíveis não foram efetivamente empenhados. Já em 2020, o plano anual de aplicação dos recursos do Fundo Clima foi publicado com atraso

recursos a serem aplicados de maneira reembolsável e não reembolsável, cabe ao comitê aprovar os projetos de mitigação e adaptação que serão diretamente financiados pelo MMA. Cf. BRASIL, 2009.

³⁰ *Id.*, 2022.

³¹ CF, art. 225. Cf. BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 13 dez. 2023.

³² art. 8º. Cf. *Id.*, 2018.

³³ art. 9º. Cf. *Ibid.*

³⁴ BRASIL, 2019.

e sem detalhar informações importantes sobre sua execução, como detalhamento das tabelas orçamentárias, projetos em execução e teto para cada uma das iniciativas.

Diante disso, os Autores requereram fosse declarada a inconstitucionalidade do comportamento omissivo lesivo do Poder Público, consistente em não dar andamento ao funcionamento sistemático do Fundo Clima, seja pela não liberação dos recursos autorizados na lei orçamentária, seja pela não apresentação do PAAR, vedando-se novos atos omissivos, em respeito ao pacto federativo e ao direito fundamental a um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Na inicial, os Autores também destacaram o que chamaram de “recente desacerto das políticas públicas brasileiras em relação ao clima” e apontaram que a postura omissiva da União, ao desmobilizar linhas de financiamento para mitigar as mudanças climáticas, colocava em xeque os compromissos e metas climáticas assumidos pelo Brasil no Acordo de Paris³⁵, subscrito e ratificado pelo Brasil, e na sua Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC).

O caso Fundo Clima foi marcado pela ampla participação da sociedade civil, o que sem dúvida contribuiu para o bom desfecho do processo. Em setembro de 2020, o Ministro Relator convocou uma audiência pública que contou com a participação de mais de 60 pessoas, entre pesquisadores, cientistas, indígenas, representantes de empresas, de entidades ambientalistas, de órgãos ambientais e governos estaduais. Foram três dias de reuniões televisionadas em plena pandemia de Covid-19, que contribuíram para trazer a questão climática para o centro da agenda pública, permitindo um diagnóstico fático que terminou por fixar as premissas básicas do acórdão de que se seguiu no caso.

Durante as audiências públicas, as falas sucessivas de cientistas e estudiosos das mais diversas áreas do conhecimento deixaram claro que as mudanças climáticas são um problema real e atual, eliminando qualquer espaço para argumentos de negacionismo climático. Além disso, ficou absolutamente clara a necessidade de implementação de ações climáticas efetivas no Brasil, uma vez que o país é um grande poluidor climático, sobretudo devido ao avanço do desmatamento ilegal no país. Assim, a audiência jogou luz sobre a necessidade de aprimoramento das políticas de combate ao desmatamento, de transparência de dados ambientais e de regularização fundiária.

Um terceiro aspecto relevante trazido nas audiências públicas foi o amplo reconhecimento de que o país vivia, então, um momento de desmonte das políticas ambientais que já trazia prejuízos até mesmo às relações comerciais do país e, nesse sentido, houve importantes falas sobre a possibilidade de compatibilizar o desenvolvimento econômico com a

³⁵ UNITED [...], 2015.

proteção do sistema climático, apontando caminhos de fomento à tecnologia e à potencialidade da bioeconomia. Por fim, também foram apresentados outros casos semelhantes de outras jurisdições, evidenciando que cortes constitucionais ao redor de todo o mundo também já vinham se deparando com processos envolvendo a necessidade de implementação de políticas climáticas, a fim de assegurar a plena fruição dos direitos fundamentais dos cidadãos à vida digna e à saúde. A explicitação de que a litigância climática não é um fenômeno excepcional do Brasil também parece ter sido relevante para que o STF pudesse se sentir confortável para decidir a demanda.

Além das audiências públicas realizadas, o processo contou com a participação de entidades do terceiro setor que se habilitam nos autos na qualidade de *amici curiae*. É o caso do Observatório do Clima, do Instituto Alana, da Conectas Direitos Humanos e da ABRAMPA. As petições dos *amici curiae* trouxeram informações relevantes ao tribunal sobre a realidade científica das mudanças climáticas, o arcabouço normativo nacional e internacional que impõe ao Estado brasileiro o dever de proteger a estabilidade climática e mesmo análises mais detalhadas sobre a execução orçamentária da União.

É digno de nota que, logo após a propositura da ação judicial, o governo federal deu início às providências para movimentar o Fundo Clima e passou, então, a alegar uma suposta perda de objeto da demanda. Coube aos *amici curiae* rebater o argumento. Nesse sentido, usando os dados disponíveis nos relatórios do BNDES e no orçamento federal, foi possível demonstrar que os **investimentos não reembolsáveis do Fundo Clima ficaram totalmente paralisados em 2019 e continuaram contingenciados até o final de 2020**, quando foi aprovada a destinação integral da verba disponível a um único projeto do Estado de Rondônia, sem que houvesse prévio processo seletivo, além da ausência de outros documentos fundamentais. A destinação não foi devidamente executada, em razão de pendências administrativas insanáveis. Também não haviam sido abertos novos editais para a destinação dos recursos financeiros desde 2018 e as verbas destinadas ao financiamento não reembolsável em 2021 e 2022 sofreram drástica redução quando comparadas aos períodos anteriores.

Já com relação à **parcela reembolsável**, operada pelo BNDES, em 2020, menos de 3% de todo o recurso disponível foi efetivamente destinado; em 2021, esse número não passou de 8% dos recursos existentes e disponíveis. Os valores destinados ao Fundo Clima para o ano de 2022, correspondentes a R\$ 444 milhões, não haviam, até então, sido efetivamente repassados pelo MMA ao BNDES e, somados ao saldo disponível no final do ano anterior, resultavam em **mais de R\$1 bilhão disponíveis para o investimento em ações climáticas e sem uso efetivo**.

Por fim, os *amici curiae* também alegaram que grande parte dos recursos destinados tiveram como objeto projetos e iniciativas que não guardam estreita relação com a maior parcela das emissões de GEE do Brasil, de modo que poderiam ser questionados inclusive no seu mérito, quanto à sua adequação, efetividade e finalidade, uma vez que significam um sacrifício de recursos escassos em situação de grave crise climática.

Entendendo que não se operou a perda de objeto, uma vez que houve paralisação efetiva do fundo por pelo menos um ano e meio em um cenário de emergência climática, a ação foi julgada procedente em 04/07/2022³⁶. O acórdão transitou em julgado em 18/05/2023. Trata-se, sem dúvidas, de um precedente relevante e paradigmático, que pavimenta o caminho para outras demandas acerca da proteção da estabilidade climática. As principais lições que podem ser extraídas do acórdão são sintetizadas a seguir.

Em primeiro lugar, a decisão traz o **reconhecimento explícito da existência de um direito fundamental à estabilidade climática**. Nesse sentido, o artigo 225 da Constituição Federal³⁷ foi claramente considerado a fonte de um direito fundamental à estabilidade climática. Para o Relator, “não existem Direitos Humanos em um planeta morto ou doente”³⁸.

Em segundo lugar, o tribunal declarou a **inconstitucionalidade da inação do Poder Executivo perante as mudanças do clima**. Nos termos da decisão, a tutela ambiental não se insere no juízo político, de conveniência e oportunidade, do chefe do Poder Executivo. Assim, não há uma opção juridicamente válida de simplesmente omitir-se no combate às mudanças climáticas e, em um contexto de colapso nas políticas públicas de combate às mudanças climáticas, agravada pela omissão do Poder Executivo, é papel dos tribunais constitucionais atuar para impedir o retrocesso. A decisão, assim, abre caminho para que se exija a implementação de políticas climáticas em diversos níveis federativos.

Em terceiro lugar, destaca-se o reconhecimento da **inconstitucionalidade do contingenciamento de recursos disponíveis para a atuação climática**. Nos termos da decisão, 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. Suas receitas são vinculadas por lei a determinadas atividades. Por essa razão, tais recursos não podem ser contingenciados. Nesse sentido, o precedente permite que os atores legitimados à defesa ambiental passem a voltar a sua atenção à execução orçamentária do Poder Público, além

³⁶ BRASIL, 2022.

³⁷ *Id.*, [2020].

³⁸ BRASIL, 2022.

de estruturar atuações pensando nos Fundos de Meio Ambiente e na estruturação de fundos específicos, focados em adaptação e mitigação das mudanças climáticas.

Ainda sobre a execução orçamentária, é interessante notar que o acórdão, em alguma medida, afirma a **possibilidade de intervenção judicial para corrigir a alocação subótima de recursos** por parte do Poder Público. Sobre o tema, a decisão foi clara em afirmar que a tese trazida pelos *amici curiae*, segundo a qual os recursos do Fundo Clima estariam sendo alocados de forma inadequada, em projetos e iniciativas que não se relacionavam com a realidade do panorama de emissões de GEE do Brasil, escapava aos limites da ação proposta. Ainda assim, o Relator teceu relevantes considerações sobre o tema, a título de *obiter dicta*.

Apontou que os tribunais devem, em princípio, ser deferentes às escolhas alocativas dos representantes eleitos em matéria de políticas públicas, já que se trata de decisões difíceis sobre alocação de recursos naturalmente insuficientes para atender outras demandas sociais igualmente relevantes. Todavia, consignou que, caso se constate que

“tais escolhas estão eivadas por vícios de desvio de finalidade, não verossimilhança dos motivos que as determinaram ou violação da proporcionalidade, implicando grave prejuízo ao núcleo essencial de direitos fundamentais, pode e deve o Tribunal exercer o controle sobre tais atos alocativos”³⁹.

Nesse sentido, a persistência do Poder Público em não enfrentar fontes importantes de emissões GEEs ao longo do tempo enseja o controle de legalidade judicial, o que não significa a análise do mérito ou conveniência política de tais atos. O precedente, portanto, pode contribuir para a fundamentação de atuações jurídicas voltadas a assegurar que os recursos destinados à ação climática cumpram, efetivamente, os fins a que foram destinados pela norma, como forma de evitar a violação do princípio da proporcionalidade por vedação à proteção ambiental insuficiente.

Além disso, o acórdão deixou absolutamente claro que o **Acordo de Paris**⁴⁰ é **uma norma vinculante na jurisdição nacional**. A decisão explicitou que os tratados internacionais sobre Direitos Humanos de que o Brasil faz parte, o que inclui tratados relativos à proteção do meio ambiente, como o Acordo de Paris, têm caráter supralegal, por força do disposto no artigo 5º, §2º da Constituição Federal⁴¹. Isso é relevante, pois permite que o Acordo de Paris seja invocado em todos os graus de jurisdição como norma interna de caráter vinculante. Trata-se do primeiro precedente nesse sentido no Brasil.

³⁹ BRASIL, 2022.

⁴⁰ UNITED [...], 2015.

⁴¹ BRASIL, [2020].

O precedente favorável do STF no caso do Fundo Clima evidencia, ainda, a **importância do pré-questionamento** explícito do Acordo de Paris⁴² em casos nos quais a relação do tema debatido com as mudanças climáticas seja relevante. Em primeiro lugar, isso tende a fortalecer a litigância climática, aumentando os níveis de conhecimento e conscientização dos atores do sistema de justiça para esse arcabouço normativo que não é novo, mas ainda é mobilizado de forma discreta. Além disso, a medida aumenta as chances de que questões ambientais, muitas vezes fadadas ao insucesso em determinadas comarcas, possam ser apreciadas pelo Judiciário e pelo STF a partir da ótica climática.

3 O CASO DAS PEDALADAS CLIMÁTICAS

Um segundo caso relevante em que o Acordo de Paris foi mobilizado nos tribunais brasileiros diz respeito ao caso das Pedaladas Climáticas, a Ação Popular nº 5008035-37.2021.4.03.6100⁴³, que tramita perante a 14ª Vara Cível Federal da Seção Judiciária de São Paulo. A ação foi proposta em 13/04/2021 por seis jovens ativistas climáticos⁴⁴ integrantes dos coletivos Engajamundo e Fridays For Future Brasil, apoiados técnica e juridicamente pelo Laboratório Observatório do Clima, em face da União Federal e dos então Ministros do Meio Ambiente e das Relações Exteriores, Ricardo Salles e Ernesto Araújo, respectivamente. A ação recebeu o apoio de oito ex-ministros do Meio Ambiente, materializado em um documento acostado aos autos juntamente com a petição inicial.

Os Autores questionaram o ato administrativo federal que, em 2020, em cumprimento ao Acordo de Paris⁴⁵, revisou a Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC) do Brasil. Nesse sentido, denunciaram que, utilizando-se de um artifício contábil, os Réus teriam promovido uma redução na ambição das metas climáticas do país, autorizando um aumento nas suas emissões projetadas de GEE, em violação ao Acordo de Paris⁴⁶ e à própria Constituição Federal⁴⁷, em especial ao direito ao meio ambiente equilibrado e aos princípios da vedação do retrocesso e da moralidade administrativa.

⁴² UNITED [...], 2015.

⁴³ SÃO PAULO, 2021.

⁴⁴ Paulo Ricardo de Brito Santos; Thalita Silva e Silva; Walelasoetxeige Paiter Bandeira Suruí; Paloma Costa Oliveira; Marcelo dos Santos Rocha; e Daniel Augusto Araújo Gonçalves Holanda.

⁴⁵ UNITED [...], 2015.

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ BRASIL, [2020].

Nos termos da documentação carreada aos autos, verifica-se que o Brasil formulou a sua primeira meta climática voluntária em 2015, por ocasião da assinatura do Acordo de Paris⁴⁸. O compromisso assumido, naquele momento, era que o país emitisse, no máximo, 1.300 milhões de toneladas de CO_{2e} por ano até 2025, e 1.208 milhões de toneladas de CO_{2e} até 2030. Isso significa uma redução de 37% e de 43% em relação às emissões brutas de GEE do país em 2005, as quais haviam sido estimadas em 2.133 milhões de toneladas de CO_{2e} no 2º Inventário Nacional de Emissões.

Ao atualizar sua NDC em 2020, o país manteve os compromissos assumidos em 2015 de reduzir as suas emissões na proporção de 37% até 2025 e 43% para 2030. Contudo, a proposta baseou-se num outro inventário de emissões (3ª Inventário Nacional de Emissões), o qual concluiu que as emissões do ano-base 2005 na realidade haviam sido maiores: 2.837 milhões de toneladas de CO_{2e}. Evidentemente, ao fazer incidir as mesmas porcentagens sobre uma base de cálculo maior, o resultado foi uma quantidade absoluta de emissões maior do que a anterior. Assim, o país chegaria em 2030 emitindo 1.617 milhões de toneladas CO_{2e}, mais de 400 milhões de toneladas de gases de efeito estufa a mais do que anteriormente prometido. Nas palavras dos Autores:

A União tem se valido de um artifício matemático para não aumentar sua ambição climática. (...) O truque consiste em manter a base de cálculo flutuante [inventário de emissões do ano-base de 2005], transformando as metas climáticas brasileiras em uma carta em branco e, ao fim e ao cabo, em uma ficção jurídica⁴⁹.

Ou seja, cinco anos após o seu primeiro compromisso climático, a União apresentou uma meta menos ambiciosa do que a primeira, o que, segundo os Autores, configura um claro dano ambiental, tendo em vista a relação direta entre as emissões de GEE e as mudanças climáticas, marcadas por eventos extremos e recorrentes tragédias. Assim, liminarmente, requereram a suspensão dos efeitos da nova NDC, bem como que fosse apresentada nova atualização, de acordo com a progressividade exigida pelo Acordo de Paris. No mérito, requereram a declaração de nulidade da NDC de 2020, bem como que os réus apresentassem uma nova NDC que atendessem o compromisso de progressividade do Acordo de Paris⁵⁰. Pediram, ainda, a condenação dos réus ao pagamento de perdas e danos por seus atos.

⁴⁸ UNITED [...], 2015.

⁴⁹ SÃO PAULO. Tribunal Regional Federal da 3ª Região (4. Turma). **Agravo de Instrumento nº 5016374-49.2021.4.03.0000**. Relator: Des. Fed. Marli Ferreira, 23 nov. 2022. Disponível em: https://www.trf3.jus.br/documentos/seju/Pautas_-_PJe/UTU4/UTU4_-_Pauta_23.11.22.pdf. Acesso em: 13 dez. 2023.

⁵⁰ UNITED, 2015.

Desde logo, a União apresentou manifestação preliminar, na qual sustentou a ausência de jurisdição interna, tendo em vista que a ação possui como objeto um ato praticado pelo Estado brasileiro no plano internacional, em cumprimento ao Acordo de Paris⁵¹, um tratado assumido com outros Estados. A juíza responsável pelo caso, no entanto, reconheceu a competência da Justiça Federal, por entender que o Acordo de Paris foi firmado e promulgado internamente. A decisão foi objeto recurso por parte da União, inaugurando uma importante discussão que terminou por dar origem a um precedente relevante do Tribunal Regional Federal da 3ª Região⁵².

Em síntese, a União argumentou que a NDC seria um ato de soberania, praticado no plano das relações internacionais e que, portanto, não estaria sujeito ao controle interno pela jurisdição civil ordinária. Nesse sentido, o Acordo de Paris⁵³ vincularia os Estados Nacionais soberanos apenas no plano internacional, estabelecendo obrigações recíprocas e os legitimando de forma exclusiva a exigir dos demais Estados os deveres assumidos, também no plano das relações exteriores. Argumentou que a competência para tratar do tema seria do mecanismo próprio de solução de controvérsias previsto no Acordo de Paris⁵⁴, constituído por um painel de especialistas facilitadores, que funciona de maneira não contenciosa e não punitiva. Defendeu, ainda, que a representação do Estado brasileiro no plano das relações diplomáticas seria atribuição privativa do Presidente da República, nos termos do artigo 84, inciso VII, da Constituição Federal⁵⁵, de modo que a interferência do Poder Judiciário violaria a separação de poderes.

Por sua vez, os Autores afirmaram que a ação popular visava impugnar a NDC, que, antes de ser comunicada no plano internacional, é um ato administrativo interno do Poder Executivo Federal e que, no caso concreto, violou frontalmente leis federais e a Constituição Federal. Nesse sentido, defenderam que, embora o ato possua uma dimensão internacional, o tema é também e ao mesmo tempo de direito interno e, portanto, deve ser apreciado à luz da ordem jurídica e constitucional brasileira, já que o Acordo de Paris foi promulgado e incorporado ao ordenamento jurídico nacional, por meio do Decreto nº 9.073/2017⁵⁶. Concluem, portanto, que há um dever legal de cumprir a cláusula de progressividade do Acordo de Paris⁵⁷, preservando intactas a moralidade administrativa e a proteção ao meio ambiente.

⁵¹ *Ibid.*

⁵² SÃO PAULO, 2022.

⁵³ UNITED [...], 2015.

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ BRASIL, [2020].

⁵⁶ *Id.*, 2017.

⁵⁷ UNITED [...], 2015

O Tribunal negou provimento ao recurso da União, firmando o entendimento de que a controvérsia sobre se a NDC cumpre os critérios estabelecidos no próprio Acordo de Paris, além dos princípios constitucionais mencionados sobre o meio ambiente, é passível de apreciação pelo Poder Judiciário. A decisão reconhece que o Acordo de Paris é um tratado internacional firmado pelo Brasil e promulgado por meio do Decreto nº 9.073/2017⁵⁸, de modo que se trata de norma incorporada ao ordenamento brasileiro, possuindo *status* de lei. Assim, a obrigação interna dos países signatários tem um caráter interno de ato administrativo, podendo ser objeto de análise pelo Poder Judiciário, nos termos do artigo 109, inciso III, da Constituição Federal⁵⁹.

O acórdão que fixou a competência da jurisdição brasileira para tratar das metas climáticas assumidas pelo Brasil à luz do Acordo de Paris não chegou a transitar em julgado. A decisão foi desafiada por Recurso Extraordinário interposto pela União, porém o recurso não chegou a ser apreciado, tendo em vista que o processo foi suspenso, a pedido das partes.

É que, paralelamente ao desenrolar o recurso de agravo de instrumento, o processo seguiu seu curso na origem. A juíza responsável pelo caso indeferiu a tutela de urgência, por entender que não seria possível, sumariamente, afirmar que a nova NDC não refletia a maior ambição possível do país, decisão que foi agravada pelos Autores⁶⁰. Na sequência, os Réus apresentaram contestação e os Autores, réplica.

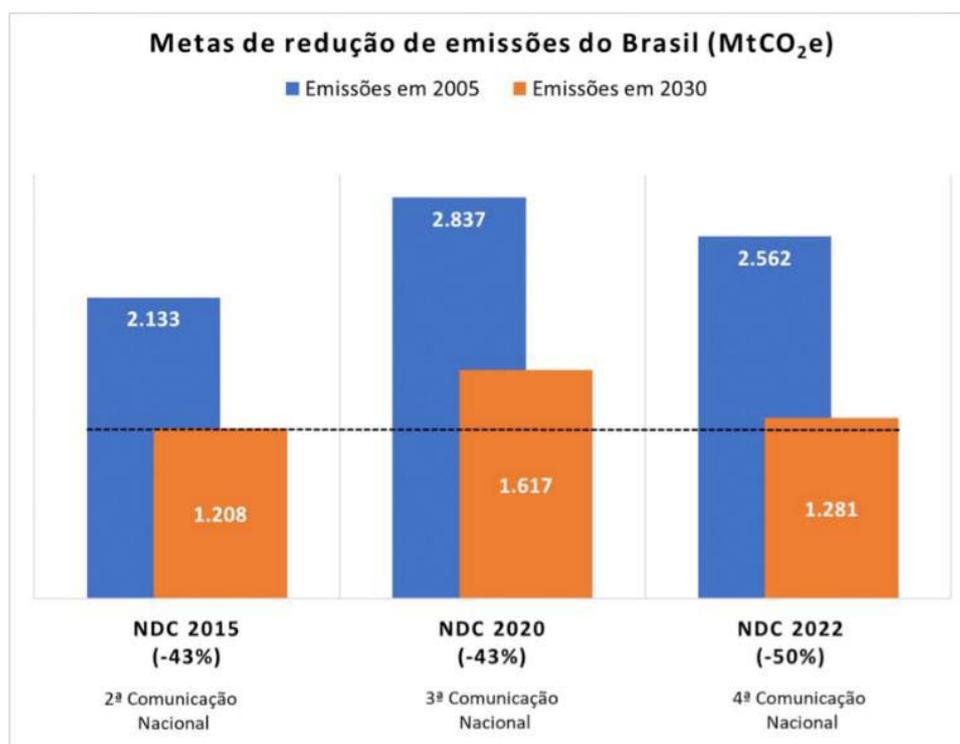
Cerca de um ano após o ajuizamento da demanda, em abril de 2022, a União procedeu a uma nova revisão da NDC brasileira. O fato superveniente foi comunicado em juízo Autores, que apontaram a continuidade da pedalada. Isso porque, na nova meta, o país assumiu o compromisso de reduzir em 50% as emissões até 2030, porém usou como base de cálculo um outro inventário de emissões (4º Inventário Nacional de Emissões). Os compromissos se traduziam em emissões líquidas de 1.281 milhões de toneladas de CO_{2e}. Com isso, o Brasil chegaria a 2030 emitindo 73 milhões de toneladas de CO_{2e} a mais do que o prometido em 2015. É o que ilustra a figura a seguir, acostada aos autos pelos Autores:

⁵⁸ BRASIL, 2017.

⁵⁹ Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar: (...) III - as causas fundadas em tratado ou contrato da União com Estado estrangeiro ou organismo internacional. Cf. BRASIL, [2020].

⁶⁰ SÃO PAULO, 2022.

Figura 1 – Metas de redução de emissões do Brasil (MtCO₂e)



Fonte: Observatório do Clima⁶¹.

Em janeiro de 2023, com a mudança da gestão à frente do governo federal operada em janeiro de 2023, sinalizando uma postura mais favorável do Poder Executivo à agenda climática, as partes requereram a suspensão do processo a fim de buscarem uma composição amigável para a lide. E, de fato, em 21/11/2023, a Advocacia-Geral da União (AGU) e o Ministério do Meio Ambiente e Mudança no Clima (MMA) celebraram um termo de conciliação com os Autores, que deverá pôr fim à demanda⁶².

Sobre o tema, destaque-se que, em setembro de 2023, o recém-reestruturado Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM) reuniu-se e aprovou cinco resoluções para reestruturar a política climática brasileira⁶³. Entre elas, a Resolução CIM nº 5/2023, de 14 de setembro de 2023⁶⁴, determinou que o Ministério das Relações Exteriores comunicasse para a

⁶¹ Extraído da Nota Técnica acostada aos autos da Ação Popular nº 5008035-37.2021.4.03.6100, 14ª Vara Cível Federal da Seção Judiciária de São Paulo. Cf. SÃO PAULO, 2021.

⁶² CONCILIAÇÃO encerra embate sobre “pedalada” climática de 2020. **Observatório do clima**, [s. l.], 21 nov. 2023. Disponível em: <https://www.oc.eco.br/conciliacao-encerra-embate-sobre-pedalada-climatica-de-2020/>. Acesso em: 22 nov. 2023.

⁶³ COMITÊ Interministerial sobre Mudança do Clima aprova cinco resoluções. **Agência Gov**, [s. l.], 15 set. 2023. Disponível em: <https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202309/comite-interministerial-sobre-mudanca-do-clima-aprova-cinco-resolucoes>. Acesso em: 22 nov. 2023.

⁶⁴ BRASIL. Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima. **Resolução nº 5, de 14 de setembro de 2023**. Dispõe sobre a correção da Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC) do Brasil ao Acordo de Paris visando restabelecer o nível de ambição da NDC apresentado em 2015, em termos dos valores absolutos das emissões de

UNFCCC a correção da NDC do Brasil, retomando o nível de ambição apresentado em 2015, no Acordo de Paris⁶⁵, em termos dos valores absolutos das emissões de GEE. De fato, o país voltou a se comprometer com as metas de emissões líquidas assumidas em 2015, corrigindo, portanto, a pedalada climática questionada no processo. A nova comunicação à UNFCCC foi realizada e, no início de novembro de 2023, já constava no portal oficial das Nações Unidas⁶⁶.

O acordo também previu que a nova meta climática do país, que deverá ser comunicada em 2025 à comunidade internacional, seja estabelecida de forma transparente e com ampla participação da sociedade civil, bem como que o Poder Executivo envidará os melhores esforços para apresentar metas climáticas mais ambiciosas, em linha com a cláusula de progressividade do Acordo de Paris⁶⁷.

Diante da resolução amigável da ação, evidentemente, o caso não culminou com um acórdão de mérito transitado em julgado. De todo modo, trata-se sem dúvida de um precedente absolutamente paradigmático para a litigância climática no Brasil, do qual se podem extrair importantes lições.

É importante notar que o acórdão proferido pelo Tribunal Regional Federal da 3ª Região, em linha com a decisão do Supremo Tribunal Federal na ADPF 708⁶⁸, firmou o entendimento de que o Acordo de Paris é uma norma que foi internalizada pelo ordenamento jurídico nacional e pode ser objeto de análise judicial no país. A decisão abre caminho, portanto, para que políticas públicas e iniciativas privadas com grande impacto climático, que possam impactar os objetivos e metas do Acordo de Paris, tenham sua legalidade questionada não apenas com base na legislação ambiental e na Constituição Federal⁶⁹, mas também com base do Acordo de Paris⁷⁰.

Ainda, com base nesse precedente, parece absolutamente plausível defender que as metas de redução de emissões assumidas pelo país sob o Acordo de Paris sejam vistas, internamente, como balizas para a avaliação da adequação e da razoabilidade das medidas que o Poder Pública adota (ou deixar de adotar) no sentido de reduzir emissões de GEE. Mesmo o questionamento de atos de liberação de atividades econômicas emissoras de GEE e o

gases de efeito estufa - GEE. Brasília: CIM, 2023. Disponível em: <https://in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-5-de-14-de-setembro-de-2023-518983537>. Acesso em: 18 dez. 2023.

⁶⁵ UNITED [...], 2015.

⁶⁶ NDC REGISTRY. UNFCCC, [s. l.], 2023. Disponível em: <https://unfccc.int/NDCREG>. Acesso em: 22 nov. 2023.

⁶⁷ UNITED [...], 2015.

⁶⁸ BRASIL, 2022.

⁶⁹ *Id.*, [2020].

⁷⁰ BRASIL, 2022.

licenciamento ambiental podem ganhar novo fôlego a partir da mobilização do arcabouço normativo climático.

Ressalte-se, ainda, que o Acordo de Paris não se limita a tratar do tema da mitigação das emissões, mas também estabelece compromissos no sentido de aumentar a capacidade de adaptação da sociedade ao novo contexto climático e de fortalecer a resiliência e reduzir as vulnerabilidades das comunidades e ecossistemas à mudança do clima. Também traz obrigações de evitar, minimizar e enfrentar perdas e danos associados aos efeitos negativos da mudança do clima. Isso inclui eventos climáticos de evolução lenta, como é o caso da elevação do nível do mar e o avanço da erosão costeira, bem como os eventos climáticos extremos, como chuvas torrenciais que causam deslizamentos, mortes, perda de bens e prejuízos à infraestrutura urbana, assim como secas prolongadas que prejudicam lavouras, provocam insegurança alimentar e dificultam o acesso à água potável. Dessa forma, o precedente contribui para que, com base no Acordo de Paris, se passe a exigir o desenvolvimento de políticas de avaliação e gestão de riscos, pensando em sistemas de alertas antecipados, na preparação para situações de emergência, na adequação da infraestrutura urbana e em políticas habitacionais adequadas à nova realidade climática.

4 CONCLUSÃO

A análise dos casos do Fundo Clima e das Pedaladas Climáticas revelam o grande potencial do arcabouço normativo climático vigente para fazer avançar políticas públicas e outras iniciativas capazes de contribuir, efetivamente, para o controle das mudanças do clima.

É importante anotar que não se trata, necessariamente, de imaginar apenas soluções judiciais, litigiosas e combativas. Como se viu, porém, é fato que a simples existência desses processos judiciais foi relevante para tirar o Poder Público de uma situação de inércia. No caso do Fundo Clima, tão logo ajuizada a ação, o fundo voltou a ser movimentado, ainda que de forma insuficiente e absolutamente questionável. No caso da Pedalada Climática, a revisão da NDC em 2022 foi elaborada de forma a ao menos parecer mais ambiciosa, ainda que, na prática, não o fosse. Porém, o mais importante é que o caso impulsionou a celebração de um acordo por meio do qual a União não apenas corrigiu a ilegalidade, mas se comprometeu com um processo transparente e participativo de elaboração da próxima NDC.

Ademais, ao firmar alguns entendimentos relevantes sobre o recente arcabouço normativo climático, os precedentes criam um ambiente de maior segurança para o

desenvolvimento de novas teses jurídicas de defesa do direito ao clima estável, seja por parte da academia, seja por parte dos operadores do direito, que podem testá-las nas vias administrativa ou judicial.

Nesse sentido, os precedentes trazem algumas importantes premissas. O reconhecimento da existência de um direito fundamental à estabilidade climática derivado do artigo 225 da Constituição Federal⁷¹. A definição clara de que a inação do Poder Executivo diante das mudanças do clima, inclusive o contingenciamento de recursos disponíveis para a atuação climática, são injustificáveis e inaceitáveis, merecendo inclusive a intervenção do Poder Judiciário para corrigi-las. A possibilidade de que o Poder Judiciário possa corrigir também a alocação inadequada de recursos públicos destinados ao clima em caso de não enfrentamento persistente de fontes importantes de emissões GEE, em se verificando a existência de desvio de finalidade, falta de verossimilhança dos motivos invocados ou violação da proporcionalidade, com prejuízo ao núcleo essencial de direitos fundamentais. E, por fim, a pacificação do entendimento de que os compromissos do Acordo de Paris são exigíveis também internamente, por se tratar de norma vinculante na jurisdição nacional, com caráter supralegal. Com base em tais premissas, é possível avançar na implementação da legislação climática, com a adoção de políticas e iniciativas mais efetivas no país.

Seria possível, por exemplo, defender que as metas climáticas assumidas pelo país sob o Acordo de Paris funcionem como balizas para avaliar as ações e omissões do Poder Público relativamente a medidas de mitigação, ou seja, no sentido de reduzir emissões de GEE. Ressalte-se que, com frequência, os planos de ação climática que hoje se multiplicam nos estados e municípios, não trazem metas objetivas e setoriais de redução de emissões. Assim, a meta nacional tende a ser o único critério normativo atualmente disponível, razão pela qual seria possível fazer uso dele para avaliar políticas públicas em todos os níveis de governo, sob a ótica da adequação e da razoabilidade.

É certo que existe uma grande variedade de políticas públicas de impacto climático adotadas em um país de dimensões continentais como o Brasil, mas diante da realidade do nosso panorama de emissões⁷², pode-se centrar de forma relevante nas políticas de gestão florestal e combate ao desmatamento, nas políticas de transporte, no setor energético de base fóssil, em

⁷¹ BRASIL, [2020].

⁷² O perfil das emissões de GEE brasileiras pode ser conhecido a partir da plataforma do Sistema de Estimativas de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa (SEEG), uma iniciativa de monitoramento de emissões do Observatório do Clima que tem por objetivo informar as políticas públicas de mitigação, bem como dar transparência à sociedade sobre as trajetórias de redução de emissões do país. Cf. EMISSÕES totais. SEEG, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://plataforma.seeg.eco.br/>. Acesso em: 13 dez. 2023.

especial o planejamento relativo à implantação de termelétricas e à exploração de óleo e gás, nas grandes obras de infraestrutura e na gestão de resíduos. Todas essas políticas públicas de relevante impacto climático são capazes de impactar o atingimento dos objetivos e metas do Acordo de Paris⁷³ e, nessa medida, poderiam ter a sua legalidade questionada não apenas com base na legislação ambiental e na Constituição Federal⁷⁴, mas também com base do Acordo de Paris⁷⁵.

Mesmo atividades empresariais poderiam ser questionadas nesses termos. De fato, a compatibilização da atividade econômica com as metas climáticas do país é o pressuposto para que tais metas possam ser, efetivamente, atingidas. É evidente que existem diferenças entre os diferentes setores econômicos e que alguns deles terão mais dificuldade do que outros em reduzir as suas emissões. Porém, alguns setores altamente poluentes do ponto de vista climático certamente poderiam ser alvo desse tipo de questionamento. Não se trata, certamente, de ideia absolutamente inovadora.

Na Holanda, o grupo ambientalista Milieudéfensie - *Friends of the Earth*⁷⁶, em parceria com outras organizações do terceiro setor e mais 17.000 cidadãos, ajuizaram uma ação no tribunal de Haia contra a gigante do petróleo Shell (caso Milieudéfensie *et al.* v. Royal Dutch Shell plc.)⁷⁷, demandando que a empresa reduzisse as suas emissões em 45% até 2030 em comparação com os níveis de 2010 e para zero até 2050, em linha com as metas climáticas assumidas pela Holanda no âmbito do Acordo de Paris. A ação está fundamentada em um precedente anterior (o caso Urgenda v. Netherlands, que reconheceu a inconstitucionalidade da omissão do governo holandês em relação às alterações climáticas)⁷⁸, bem como no dever de cuidado do Código Civil Holandês e nos direitos à vida digna previstos na Convenção Europeia de Direitos Humanos. Para os Autores, a empresa age ilegalmente, por negligência, quando, conhecendo os riscos das mudanças climáticas e sua contribuição particular para o fenômeno, deixa de adotar medidas efetivas para reduzir suas emissões. A ação foi julgada procedente em maio de 2021 e o Tribunal Distrital de Haia ordenou que a Shell reduza as suas emissões em

⁷³ UNITED [...], 2015.

⁷⁴ BRASIL, [2020].

⁷⁵ UNITED [...], 2015.

⁷⁶ NETHERLANDS. **Friends of the Earth Internacional**, Amsterdam, [2023]. Disponível em: <https://www.foei.org/member-groups/netherlands/>. Acesso em: 18 dez. 2023.

⁷⁷ MILIEUDEFENSIE *et al.* v. Royal Dutch Shell plc. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/milieudéfensie-et-al-v-royal-dutch-shell-plc/>. Acesso em: 18 dez. 2023.

⁷⁸ URGENDA Foundation v. State of the Netherlands. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/urgenda-foundation-v-kingdom-of-the-netherlands/>. Acesso em: 18 dez. 2023.

45% até 2030, em todas as atividades, incluindo não apenas as suas emissões diretas, mas também aquelas decorrentes do uso do petróleo comercializado pela empresa.

Pensando-se na realidade brasileira e na legislação nacional, a análise do caso holandês conduz a pensar em diversas possibilidades de atuação. Há certamente uma perspectiva corporativa, que, a partir de um instrumental jurídico relativo à regulação financeira, suscita teses a respeito da lealdade com a qual as empresas poluidoras climáticas se comportam perante seus investidores acerca dos seus riscos climáticos. Há também uma perspectiva consumerista, uma vez que as propagandas de transição energética e responsabilidade ambiental das empresas podem não ser compatíveis com a sua realidade prática, induzindo o consumidor em erro. Há, ainda, uma perspectiva mais relacionada ao Direito Ambiental e Administrativo, que permite pensar na estrutura e funcionamento dos atos de liberação de atividades econômicas emissoras de GEE e no licenciamento ambiental como *locus* de atuação relevante para que a atividade empresarial e econômica seja condicionada ao cumprimento de requisitos de viabilidade ambiental e climáticos mínimos⁷⁹.

Para além da questão da mitigação e dos esforços de redução de emissões, o arcabouço normativo climático em vigor, ao lado dos precedentes analisados no presente artigo, também permite que se questione a ausência ou a inadequação de políticas voltadas à adaptação, ou seja, aptas a fortalecer a resiliência e reduzir as vulnerabilidades das comunidades e ecossistemas à mudança do clima. E, nesse sentido, a questão climática é absolutamente transversal às mais diversas políticas públicas, pois impõe a necessidade, por exemplo, de: implementação de estruturas adequadas de avaliação e gestão de riscos climáticos na estrutura pública, planos de evacuação e políticas habitacionais que previnam mortes decorrentes de desastres como enchentes e deslizamentos, políticas de prevenção e combate a incêndios florestais, a preparação dos serviços de abastecimento de água e luz para eventos extremos e adequação da infraestrutura urbana à nova realidade climática, o que inclui questões como drenagem, arborização adequada, conforto térmico e acesso a saneamento básico.

⁷⁹ Sobre o tema, veja-se: GAIO, Alexandre; ROSNER, Raquel Frazão; FERREIRA, Vivian M. O licenciamento ambiental como instrumento da política climática. **Revista Direito e Praxis**, v. 14, p. 594-620, 2023. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdp/a/vwftczDQHZ8tgzNJGWGGXXw/#>. Acesso em: 19 dez. 2023.; ABRAMPA. **Proposta de abordagem das mudanças do clima no licenciamento ambiental**. [S. l.], ABRAMPA, 2021. Disponível em: <https://abrampa.org.br/wp-content/uploads/pdfs/1.%20Proposta%20de%20abordagem%20das%20mudan%C3%A7as%20do%20clima%20no%20licenciamento%20ambiental.pdf>. Acesso em 18 dez. 2023.; e MOREIRA, Danielle de Andrade (coord.). **Litigância climática no Brasil**: Argumentos jurídicos para a inserção da variável climática no licenciamento ambiental. Rio de Janeiro, Editora PUC-Rio, 2021. Disponível em: <http://www.editora.puc-rio.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=956&sid=3>. Acesso em: 18 dez. 2023.

Como se vê, existe um arcabouço normativo climático robusto no cenário nacional, que inclui o Acordo de Paris, a Constituição Federal, a Política Nacional sobre Mudanças do Clima e toda a dogmática do direito ambiental. Também importantes precedentes judiciais corroboram a potência dessas normas para questionar ações e omissões de agentes públicos e privados. Se quisermos avançar em termos de efetividade e implementação de medidas de combate às mudanças climáticas, é fundamental que esse arcabouço normativo seja adequadamente mobilizado pelos operadores do direito, seja na via administrativa, seja no âmbito judicial, ao tratar de atividades econômicas e políticas públicas com potencial impacto climático.

REFERÊNCIAS

ABRAMPA. **Proposta de abordagem das mudanças do clima no licenciamento ambiental**. [S. l.], ABRAMPA, 2021. Disponível em: <https://abrampa.org.br/wp-content/uploads/pdfs/1.%20Proposta%20de%20abordagem%20das%20mudan%C3%A7as%20do%20clima%20no%20licenciamento%20ambiental.pdf>. Acesso em 18 dez. 2023.

ANGELO, Claudio. **21 Recados Fundamentais do novo relatório do IPCC**. [S. l.]: Observatório do Clima, [2022]. Disponível em: <https://www.oc.eco.br/wp-content/uploads/2022/04/IPCC-WG3-resmo-OC.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2023.

_____, Claudio. **IPCC AR6, WG2: resumo**. [S. l.]: Observatório do Clima, [2022]. Disponível em: <https://www.oc.eco.br/wp-content/uploads/2022/02/OC-IPCC-FACTSHEET21.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2023.

_____, Claudio; MARENGO, José Antonio. **IPCC AR6, WG1: resumo comentado**. [S. l.]: Observatório do Clima, [2021]. Disponível em: https://www.oc.eco.br/wp-content/uploads/2021/08/OC-IPCC-AR6-FACTSHEET_FINAL.pdf. Acesso em: 18 dez. 2023.

BRASIL. Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima. **Resolução nº 5, de 14 de setembro de 2023**. Dispõe sobre a correção da Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC) do Brasil ao Acordo de Paris visando restabelecer o nível de ambição da NDC apresentado em 2015, em termos dos valores absolutos das emissões de gases de efeito estufa - GEE. Brasília: CIM, 2023. Disponível em: <https://in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-5-de-14-de-setembro-de-2023-518983537>. Acesso em: 18 dez. 2023.

_____. Congresso Nacional. **Decreto Legislativo nº 140 de 16 de agosto de 2016**. Aprova o texto do Acordo de Paris sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima - UNFCCC, celebrado em Paris, em 12 de dezembro de 2015, e assinado em Nova York, em 22 de abril de 2016. Brasília: Senado Federal, 2016. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/588274/publicacao/15642126>. Acesso em: 18 dez. 2023.

_____. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 13 dez. 2023.

_____. **Decreto nº 2.652, de 1 de julho de 1998**. Promulga a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, assinada em Nova York, em 9 de maio de 1992. Brasília, DF: Presidência da República, 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2652.htm. Acesso em: 24 nov. 2023.

_____. **Decreto nº 9.073, de 5 de junho de 2017**. Promulga o Acordo de Paris sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, celebrado em Paris, em 12 de dezembro de 2015, e firmado em Nova Iorque, em 22 de abril de 2016. Brasília: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9073.htm. Acesso em: 18 dez. 2023.

_____. **Decreto nº 9.578, de 22 de novembro de 2018**. Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo federal que dispõem sobre o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, de que trata a Lei nº 12.114, de 9 de dezembro de 2009, e a Política Nacional sobre Mudança do Clima, de que trata a Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009. Brasília: Presidência da República, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9578.htm. Acesso em: 18 dez. 2023.

_____. **Decreto nº 10.143, de 28 de novembro de 2019**. Altera o Decreto nº 9.578, de 22 de novembro de 2018, que dispõe sobre o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima e a Política Nacional sobre Mudança do Clima. Brasília: Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d10143.htm. Acesso em: 18 dez. 2023.

_____. **Lei nº 12.114, de 9 de dezembro de 2009**. Cria o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, altera os arts. 6º e 50 da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2009a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/12114.htm. Acesso em: 18 dez. 2023.

_____. **Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009**. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2009b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/12187.htm. Acesso em: 08 dez. 2023.

_____. Supremo Tribunal Federal. ADPF 708. Direito constitucional ambiental. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Fundo Clima. Não destinação dos recursos voltados à mitigação das mudanças climáticas. Inconstitucionalidade. Violação a compromissos internacionais. 1. Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental por meio da qual se alega que a União manteve o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (Fundo Clima) inoperante durante os anos de 2019 e 2020, deixando de destinar vultosos recursos para o enfrentamento das mudanças climáticas. Recorrente: Partido Socialista Brasileiro - PSB. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 04 de julho de 2022. **DJe**: Supremo Tribunal Federal, Brasília, DF, v. 194, 2022. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur470395/false>. Acesso em: 13 dez. 2023.

COMITÊ Interministerial sobre Mudança do Clima aprova cinco resoluções. **Agência Gov**, [s. l.], 15 set. 2023. Disponível em: <https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202309/comite-interministerial-sobre-mudanca-do-clima-aprova-cinco-resolucoes>. Acesso em: 22 nov. 2023.

CONCILIAÇÃO encerra embate sobre “pedalada” climática de 2020. **Observatório do clima**, [s. l.], 21 nov. 2023. Disponível em: <https://www.oc.eco.br/conciliacao-encerra-embate-sobre-pedalada-climatica-de-2020/>. Acesso em: 22 nov. 2023.

CONFERENCE of the Parties (COP). **UNFCCC**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://unfccc.int/process/bodies/supreme-bodies/conference-of-the-parties-cop>. Acesso em: 18 dez. 2023.

EMISSÕES totais. **SEEG**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://plataforma.seeg.eco.br/>. Acesso em: 13 dez. 2023.

GAIO, Alexandre; ROSNER, Raquel Frazão; FERREIRA, Vivian M. O licenciamento ambiental como instrumento da política climática. **Revista Direito e Praxis**, v. 14, p. 594-620, 2023. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdp/a/vwftczDQHZ8tgzNjGWGGXXw/#>. Acesso em: 19 dez. 2023.

GENERAL Assembly of the United Nations. **Resolutions adopted on the reports of the Second Committee**. [S. l.]: UN, 1988. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/530/32/IMG/NR053032.pdf?OpenElement>. Acesso em: 18 dez. 2023.

MILIEUDEFENSIE *et al.* v. Royal Dutch Shell plc. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/milieudefensie-et-al-v-royal-dutch-shell-plc/>. Acesso em: 18 dez. 2023.

MOREIRA, Danielle de Andrade (coord.). **Litigância climática no Brasil**: Argumentos jurídicos para a inserção da variável climática no licenciamento ambiental. Rio de Janeiro, Editora PUC-Rio, 2021. Disponível em: <http://www.editora.puc-rio.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=956&sid=3>. Acesso em: 18 dez. 2023.

NDC REGISTRY. **UNFCCC**, [s. l.], 2023. Disponível em: <https://unfccc.int/NDCREG>. Acesso em: 22 nov. 2023.

NETHERLANDS. **Friends of the Earth Internacional**, Amsterdam, [2023]. Disponível em: <https://www.foei.org/member-groups/netherlands/>. Acesso em: 18 dez. 2023.

PEEL, Jacqueline; LIN, Jolene. Transnational Climate Litigation: The Contribution of the Global South. **American Journal of International Law**, [s. l.], v. 113, n. 4, p. 679-726, 2019. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/american-journal-of-international-law/article/transnational-climate-litigation-the-contribution-of-the-global-south/ABE6CC59AB7BC276A3550B9935E7145A>. Acesso em: 18 dez. 2023.

PLATAFORMA de Litigância Climática no Brasil. **JUMA**, Rio de Janeiro, [2023]. Disponível em: <https://www.litiganciaclimatica.juma.nima.puc-rio.br/listagem/visualizar>. Acesso em: 18 dez. 2023.

POWELL, James. Scientists Reach 100% Consensus on Anthropogenic Global Warming. **Bulletin of Science, Technology and Society**, Florida, v. 37, n. 4, p. 183-184, 2019.

Disponível em:

<https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0270467619886266?journalCode=bsts>. Acesso em: 27 nov. 2023.

SÃO PAULO. Tribunal Regional Federal. **Ação Popular nº 5008035-37.2021.4.03.6100**. 14ª Vara Cível Federal de São Paulo do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, 2021. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur470395/false>. Acesso em: 13 dez. 2023.

_____. Tribunal Regional Federal da 3ª Região (4. Turma). **Agravo de Instrumento nº 5016374-49.2021.4.03.0000**. Relator: Des. Fed. Marli Ferreira, 23 nov. 2022. Disponível em: https://www.trf3.jus.br/documentos/seju/Pautas_-_PJe/UTU4/UTU4_-_Pauta_23.11.22.pdf. Acesso em: 13 dez. 2023.

SEGGER, Marie-Claire Cordonier. Advancing the Paris Agreement on Climate Change for Sustainable Development. **Cambridge Journal of International and Comparative Law**, Cambridge, v. 5, n. 2, p. 202-237, 2016. Disponível em: <https://www.elgaronline.com/view/journals/cilj/5-2/cilj.2016.02.03.xml>. Acesso em: 18 dez. 2023

SETZER, Joana; HIGHAM, Catherine. **Global Trends in Climate Change Litigation: 2023 Snapshot**. Londres: Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment; Centre for Climate Change Economics and Policy, 2023. Disponível em: https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/wp-content/uploads/2023/06/Global_trends_in_climate_change_litigation_2023_snapshot.pdf. Acesso em: 16 nov. 2023.

SUMMARY for Policymakers. In: Climate Change 2022: Mitigation of climate change. **IPCC**, Cambridge; United Kingdom; New York, 2022. Disponível em: https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg3/downloads/report/IPCC_AR6_WGIII_SPM.pdf. Acesso em: 13 dez. 2023.

SUMMARY for Policymakers. *In*: IPCC Sixth Assessment Report. **IPCC**, Cambridge; United Kingdom; New York, 2021. Disponível em: https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/report/IPCC_AR6_WGI_SPM.pdf. Acesso em: 13 dez. 2023.

SUMMARY Products and Full Report. **IPCC Sixth Assessment Report**, [s. l.], [2022]. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/downloads/>. Acesso em: 18 dez. 2023.

UNITED Nations Framework Convention on Climate Change. **Paris Agreement - Status of Ratification**. Paris: UNFCCC, 2015 Disponível em: https://unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/english_paris_agreement.pdf. Acesso em: 12 dez. 2023.

UNITED Nation. **United Nations Framework Convention on Climate Change**. Rio de Janeiro: ONU, 1992. Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/convention_text_with_annexes_english_for_posting.pdf. Acesso em: 13 dez. 2023.

URGENDA Foundation v. State of the Netherlands. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/urgenda-foundation-v-kingdom-of-the-netherlands/>. Acesso em: 18 dez. 2023.

TENDÊNCIAS GLOBAIS EM LITÍGIOS SOBRE MUDANÇAS CLIMÁTICAS: RESUMO DE 2023

Joana Setzer
Catherine Higham

LITIGÂNCIA CLIMÁTICA: TENDÊNCIAS GLOBAIS: RESUMO DE 2023¹

Joana Setzer
Catherine Higham

Este capítulo consiste em uma tradução do sumário executivo do relatório *Global Trends in Climate Change Litigation: 2023 Snapshot*. O relatório analisa os principais desenvolvimentos em litígios climáticos ao redor do mundo. O relatório tem por foco o período de junho de 2022 a maio de 2023, e baseia-se principalmente na base de dados de litígios climáticos mantida pelo *Sabin Center for Climate Change Law*², parte da Faculdade de Direito da Universidade de Columbia, EUA.

RESUMO

Principais tendências, 1º de junho de 2022 a 31 de maio de 2023:

- Foram registrados 2.341 casos de litígio climático no banco de dados do Sabin Center³, sendo 190 deles propostos nos últimos 12 meses. A taxa de crescimento dos casos parece estar desacelerando, mas a diversidade nos tipos de casos ainda está em expansão.
- Novos casos foram identificados na Bulgária, China, Finlândia, Romênia, Rússia, Tailândia e Turquia.
- Mais de 50% dos casos têm resultados que podem ser entendidos como favoráveis à ação climática. A litigância climática continua a ter impactos indiretos significativos nas decisões sobre mudanças climáticas além das cortes.
- A existência de proteções legais domésticas (por exemplo, a um meio ambiente saudável), juntamente com legislação climática doméstica, desempenham um papel crítico em casos contra governos.

¹ Para ler o relatório completo (em inglês) visite: SETZER, Joana; HIGHAM, Catherine. **Global trends in climate change litigation: 2023 snapshot**. Londres: Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment; Centre for Climate Change Economics and Policy, 2023. Disponível em: https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/wp-content/uploads/2023/06/Global_trends_in_climate_change_litigation_2023_snapshot.pdf. Acesso em: 27 nov. 2023.

² GLOBAL [...], [2023].

³ GLOBAL Climate Change Litigation. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/>. Acesso em: 18 dez. 2023.

- Litigantes estão empregando estratégias reconhecíveis em diferentes jurisdições. A maioria dos casos registrados tem resultados alinhados com o clima, mas litígios não alinhados com o clima (por exemplo, 'anti-ESG') estão aumentando.
- Mais casos estão sendo propostos contra atores corporativos, com uma gama complexa de argumentos legais. Cerca de 20 ações propostas por cidades e estados dos EUA contra empresas consideradas grandes emissoras de gases de efeito estufa agora provavelmente irão a julgamento.
- Houve um aumento nos casos de '*climate-washing*' questionando a veracidade de alegações e compromissos verdes. Alguns casos que buscam danos financeiros também questionam campanhas de desinformação, muitos deles com base em leis de proteção ao consumidor.
- Ações questionando a adequação de políticas climáticas de governos e de empresas cresceram significativamente fora dos Estados Unidos.
- Litígios relacionados a decisões de investimento estão aumentando e podem ajudar a esclarecer os parâmetros nos quais tais decisões devem ser tomadas.
- Atividades que respondem por emissões significativas agora têm mais probabilidade de serem contestadas em diferentes pontos de seu ciclo de vida, desde o financiamento inicial até a aprovação final do projeto.

1 VISÃO GERAL

1.1 O NÚMERO DE CASOS DE LITÍGIOS CLIMÁTICOS CONTINUA A CRESCER, COM UMA POSSÍVEL REDUÇÃO NA TAXA DE CRESCIMENTO

A base de dados mantida pelo Sabin Center⁴ contém um total de 2.341 casos de litígio climático. Cerca de dois terços destes casos (1.557) foram iniciados a partir de 2015, ano do Acordo de Paris⁵. Destes, 190 foram protocolados nos últimos 12 meses. Embora o número total de casos continue a crescer, observamos neste ano uma taxa de crescimento reduzida. Isto pode decorrer em parte de um declínio contínuo no número de casos iniciados nos Estados Unidos desde o final do governo Trump. Fora dos EUA, o crescimento manteve-se

⁴ *Ibid.*

⁵ UNITED Nations Framework Convention on Climate Change. **Paris Agreement - Status of Ratification**. Paris: UNFCCC, 2015 Disponível em: https://unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/english_paris_agreement.pdf. Acesso em: 12 dez. 2023.

relativamente estável, exceto em 2021, quando houve um aumento significativo no número de casos propostos.

1.2 LITÍGIOS CLIMÁTICOS CONTINUAM A SER IDENTIFICADOS EM NOVAS JURISDIÇÕES

Nos últimos 12 meses, casos de litígio climático foram identificados em sete novas jurisdições: Bulgária, China, Finlândia, Roménia, Rússia, Tailândia e Turquia. O nível de crescimento de casos continua a variar significativamente entre jurisdições, destacando-se a Alemanha por ter um elevado número de casos recentes.

Embora a maioria dos casos tenha sido iniciada em países do Norte Global, novos casos continuam a ser identificados no Sul Global (135), muitos deles usando argumentos inovadores baseados em direitos humanos e direitos constitucionais. Casos recentemente identificados na China sugerem que os tribunais naquela jurisdição podem desempenhar um papel relevante na orientação da resposta das empresas às mudanças climáticas.

1.3 TRÊS PEDIDOS DE PARECERES CONSULTIVOS APRESENTADOS PERANTE CORTES E TRIBUNAIS INTERNACIONAIS PODEM MOLDAR O FUTURO DO LITÍGIO CLIMÁTICO

Três pedidos de pareceres consultivos foram apresentados ao Tribunal Internacional do Direito do Mar (ITLOS – na sua sigla em inglês), à Corte Interamericana de Direitos Humanos, e à Corte Internacional de Justiça (ICJ – na sua sigla em inglês). Embora tais pareceres não possuam caráter vinculativo, em princípio esses pareceres podem influenciar o futuro desenvolvimento da litigância climática.

1.4 ONGS E INDIVÍDUOS CONTINUAM A PROPOR A MAIORIA DOS CASOS CLIMÁTICOS, E UMA GAMA MAIOR DE SETORES DA ECONOMIA PASSA A FIGURAR NO POLO PASSIVO

Quase 90% dos casos propostos desde junho de 2022 fora dos EUA (denominados ‘Casos Globais’) foram propostos por organizações não governamentais (ONGs), indivíduos, ou ambos agindo em conjunto, dando continuidade a uma tendência observada em anos anteriores. Contudo, houve neste último ano um declínio na propositura de casos globais

movidos contra governos. Historicamente, os litígios contra governos representavam 70% dos casos; nos últimos 12 meses, apenas cerca de 54% das ações foram propostas contra governos. Por outro lado, o litígio estratégico contra empresas continua a desenvolver-se, com casos propostos contra empresas direcionados a uma gama crescente de setores da economia.

1.5 O NÚMERO DE CASOS ESTRATÉGICOS CONTINUA A AUMENTAR, COM OS LITIGANTES EMPREGANDO ESTRATÉGIAS RECONHECÍVEIS EM DIFERENTES JURISDIÇÕES

Muitos casos climáticos podem ser classificados como ‘estratégicos’. Casos de litígio estratégico são propostos com o objetivo de influenciar o debate mais amplo em torno da tomada de decisões com relevância para as mudanças climáticas. Litigantes em casos estratégicos utilizam frequentemente estratégias semelhantes às utilizadas em outros países.

Ao avaliar as estratégias utilizadas nos casos estratégicos propostos fora dos EUA entre 2015 e maio de 2023, identificamos as seguintes categorias e distribuição de casos:

- **Casos-quadro contra governos:** 81 ações foram propostas contra governos (excluindo os EUA), que procuram questionar a resposta sistêmica que governos propõem em matéria de política climática. As ações propostas questionam (a) a falta de ambição da resposta governamental, (b) a falha na implementação de políticas ou legislação, ou (c) ambas.
- **Casos-quadro contra empresas:** 17 ações foram propostas contra empresas com maiores emissões de gases com efeito de estufa (GEE). Essas ações procuram questionar a adequação de planos e/ou metas climáticas dessas empresas. Alguns destes casos também podem envolver discussões sobre ‘*climate-washing*’ (ver abaixo).
- **Integração de considerações climáticas:** 206 casos que procuram integrar considerações, padrões ou princípios climáticos em uma determinada decisão. Esses casos são frequentemente propostos com o duplo objetivo de impedir políticas ou projetos específicos, e tornar as considerações sobre as mudanças climáticas mais presentes em processos de tomada de decisão. Muitos desses casos questionam o desenvolvimento de novos projetos de combustíveis fósseis.
- **Fechando a torneira:** 28 casos destinados a impedir o fluxo de financiamento para projetos ou atividades com emissões elevadas, 14 contra órgãos públicos.

- **Falha de adaptação:** 14 casos questionam governos ou empresas por falha em adaptar-se às exigências da crise climática, seja por não adaptar instalações ou operações a riscos físicos, ou por não considerar os chamados riscos de transição.
- **Poluidor-pagador:** 17 casos que solicitam compensação financeira de réus com base em sua suposta contribuição para os danos causados pelas mudanças climáticas. Estes incluem casos que buscam compensação por perdas e danos passados e presentes associados às mudanças climáticas; contribuições para os custos de adaptação às previsões de impactos climáticos futuros; compensação para 'compensar' emissões, quando as atividades dos réus causaram danos aos sumidouros de carbono climáticos.
- **'Climate-washing':** 57 casos questionam governos ou empresas por comunicações imprecisas sobre suas contribuições para a transição para um futuro de baixo carbono, ou desinformação sobre a ciência climática. A maioria destes (52) foram propostas contra empresas.
- **Responsabilidade pessoal:** 8 casos buscam incentivar a priorização de questões climáticas entre os tomadores de decisão públicos e privados, atribuindo responsabilidade pessoal, seja criminal ou civil, por falha na gestão adequada dos riscos climáticos.

1.6 EXPLOSÃO DE CASOS DE 'CLIMATE-WASHING'

Observamos nos últimos anos um crescimento significativo em casos que tem por foco denunciar instâncias de *climate-washing* (lavagem climática), presentes tanto em situações de desinformação climática como também em credenciais verdes. Na Parte II do relatório analisamos com maior profundidade o crescimento dos casos de *climate-washing* propostos contra empresas ao redor do mundo. Identificamos um total de 81 casos de *climate-washing* trazidos entre 2015 e 2022. Destes, 27 foram propostos em 2021, e 26 foram propostos em 2022, comparados com apenas 9 casos em 2020 e 6 casos em 2019.

1.7 NEM TODOS OS CASOS DE LITÍGIOS ESTRATÉGICOS VISAM PROMOVER A AÇÃO CLIMÁTICA

O litígio estratégico pode também ter por objetivo atrasar ou impedir a ação climática. Classificamos esses casos como 'litígios não alinhados' à proteção do clima. Esse tipo de litígio

pode ser mais difícil de identificar, em parte porque tais casos geralmente não se enquadram na definição restrita de litígio climático empregada nas bases de dados.

No último ano tiveram visibilidade casos que questionam a competência de governos estaduais nos EUA para regular ou intervir em áreas de ESG [ambiental/social/governança] – casos às vezes chamados de anti-ESG ou ESG-backlash.

1.8 CASOS DE ‘TRANSIÇÃO JUSTA’ ESTÃO SENDO MOVIDOS CONTRA GOVERNOS E EMPRESAS

O litígio climático é comumente associado a casos ‘pró-regulatórios’ (ou seja, alinhados à proteção do clima) que visam ao avanço da ação climática e em casos ‘anti-regulatórios’ (ou seja, não alinhados à proteção do clima) que buscam atrasar ou obstruir a ação climática. Também identificamos e distinguimos um terceiro grupo de casos: ‘litígios de transição justa’, que buscam um equilíbrio entre o avanço da transição para uma economia de baixo carbono e a proteção dos direitos de comunidades afetadas. Esses casos destacam os interesses e necessidades complexos envolvidos no processo de transição.

1.9 OS LITÍGIOS RELATIVOS ÀS ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS CONTINUAM A TER IMPACTOS SIGNIFICATIVOS NA GOVERNAÇÃO CLIMÁTICA

Nosso relatório faz uma avaliação dos resultados judiciais diretos em litígios climáticos. Essa análise indica que mais de 50% dos 549 casos em que até agora foi proferida uma decisão provisória ou definitiva foram resultados favoráveis à ação climática. Alguns casos com desfecho favorável levaram diretamente às novas políticas e ações climáticas. Contudo, mesmo quando há um resultado judicial favorável à ação climática, nem sempre a decisão é implementada de forma a conduzir a um aumento de ações de mitigação ou de adaptação climática.

No entanto, para compreender o impacto dos litígios climáticos na governação climática, é também fundamental analisar os impactos indiretos das ações. Os impactos indiretos incluem a forma como o litígio climático amplifica percepções e consciência dos riscos das mudanças climáticas, incluindo instituições financeiras, órgãos reguladores e a comunidade jurídica. Inclui ainda a forma como os litígios climáticos podem afetar o mercado financeiro, com novas pesquisas sugerindo que litígios contra empresas impactam as ações dos grandes emissores de carbono. Além disso, mesmo casos julgados improcedentes podem

moldar narrativas em torno da necessidade de maior ação climática, potencialmente encorajando tomadores de decisão a mudarem a sua abordagem para uma mais alinhada à proteção do clima.

2 TENDÊNCIAS EM DESTAQUE: DESENVOLVIMENTOS RECENTES EM LITÍGIOS CLIMÁTICOS

2.1 CONTRA OS GOVERNOS: O PAPEL DOS DIREITOS HUMANOS E O PAPEL DA LEGISLAÇÃO CLIMÁTICA

Nos últimos 12 meses, houve desenvolvimentos significativos em casos-quadro contra governos, também conhecidos como litígios climáticos sistêmicos ou casos no estilo Urgenda [após o caso *Urgenda Foundation v. Holanda*⁶].

2.1.1 Tribunais internacionais e regionais desempenham um papel-chave no desenvolvimento da jurisprudência relevante para casos-quadro

Desenvolvimentos recentes no âmbito internacional incluem uma decisão do Comitê de Direitos Humanos da ONU no caso *Daniel Billy e outros v. Austrália*⁷, que estabelece que os estados têm a obrigação de adotar medidas de adaptação para proteger os direitos humanos dos cidadãos. O Tribunal Europeu de Direitos Humanos em breve deve decidir sobre três casos que questionam ainda mais a obrigação dos estados de proteger os direitos humanos por meio da adoção de metas ambiciosas de mitigação (*KlimaSeniorinnen v. Suíça*⁸ e *Careme v. França*⁹,

⁶ URGENDA Foundation v. State of the Netherlands. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/urgenda-foundation-v-kingdom-of-the-netherlands/>. Acesso em: 13 dez. 2023.

⁷ DANIEL Billy and others v Australia (Torres Strait Islanders Petition). **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/petition-of-torres-strait-islanders-to-the-united-nations-human-rights-committee-alleging-violations-stemming-from-australias-inaction-on-climate-change/>. Acesso em: 13 dez. 2023.

⁸ KLIMASENIORINNEN v Switzerland (ECtHR). **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/union-of-swiss-senior-women-for-climate-protection-v-swiss-federal-council-and-others/>. Acesso em: 13 dez. 2023.

⁹ CARÊME v. France. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/careme-v-france/>. Acesso em: 13 dez. 2023.

ouvidos em maio de 2023, e *Duarte Agostinho et al. v. Portugal e outros 32 Estados*¹⁰, em setembro de 2023).

2.1.2 Proteções legais domésticas também são de importância crítica

Proteções legais domésticas, como o direito constitucional a um ambiente saudável, têm subsidiado avanços em casos-quadro em vários países (por exemplo, *Held v. Montana*¹¹ e *Navahine F. v. Departamento de Transportes do Havai*¹²). Ao mesmo tempo, leis climáticas quadro continuam a oferecer uma base estatutária para novos casos, tanto para casos-quadro ou sistêmicos, como para casos que dizem respeito a um setor específico da economia (por exemplo, *Deutsche Umwelthilfe v. Alemanha*¹³).

2.1.3 Argumentos de direitos humanos contra governos são extensivamente utilizados em outros tipos de casos

O uso de uma base legal de direitos humanos em litígios contra governos foi observado por exemplo, no caso '*Cancel Coal*'¹⁴ na África do Sul. Esse caso utilizou argumentos anteriormente utilizados em casos-quadro para contestar os planos do governo sul-africano de construir uma usina termelétrica a carvão.

2.2 AÇÕES CONTRA EMPRESAS: RESPONSABILIDADE PASSADA E FUTURA, E PERDAS E DANOS

Esforços para estabelecer a responsabilidade corporativa por danos climáticos ganharam força no último ano. Cerca de 60 casos já foram propostos ao redor do mundo contra as

¹⁰ DUARTE Agostinho and Others v. Portugal and 32 Other States. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/youth-for-climate-justice-v-austria-et-al/>. Acesso em: 13 dez. 2023.

¹¹ HELD v. State. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/case/11091/>. Acesso em: 13 dez. 2023.

¹² NAVAHINE F. v. Hawai'i Department of Transportation. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/case/navahine-f-v-hawaii-department-of-transportation/>. Acesso em: 13 dez. 2023.

¹³ DEUTSCHE Umwelthilfe (DUH) v. Germany. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/deutsche-umwelthilfe-duh-v-germany/>. Acesso em: 13 dez. 2023.

¹⁴ AFRICA Climate Alliance et. al., v. Minister of Mineral Resources & Energy et. al. (#CancelCoal case). **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/africa-climate-alliance-et-al-v-minister-of-mineral-resources-energy-et-al-cancelcoal-case/>. Acesso em: 13 dez. 2023.

chamadas *Carbon Majors*, as principais empresas emissoras de carbono. Dos 29 casos nos EUA, 20 foram propostos por cidades e estados.

2.2.1 Uma fusão de estratégias em casos corporativos

Os casos de responsabilidade corporativa por danos climáticos apresentam diferenças significativas no tipo de reparação buscado. Alguns casos buscam compensações financeiras com base na responsabilidade histórica das empresas. Outros buscam alinhar atividades das empresas com o Acordo de Paris¹⁵ e outras obrigações em matéria de direitos humanos. Um importante desenvolvimento nos últimos meses é a fusão de ambos os tipos de casos (por exemplo, *Asmania et al. v. Holcim*¹⁶ e *Greenpeace Itália et al. v. ENI SpA*¹⁷).

2.2.2 Ênfase em danos presentes e passados

Casos como *Asmania et al. v. Holcim*¹⁸ destacam os danos já sofridos por indivíduos e comunidades devido às mudanças climáticas. Argumentos sobre perdas e danos são cada vez mais presentes em casos que buscam a aplicação do princípio do poluidor-pagador às mudanças climáticas. Por exemplo, o caso *Municípios de Porto Rico v. Exxon Mobil Corp*¹⁹ vincula os impactos de um furacão que atingiu Porto Rico ao agravamento das mudanças climáticas, que por sua vez pode ser atribuído às atividades desempenhadas pela Exxon.

2.2.3 Argumentos que demonstram campanhas de desinformação estão cada vez mais importantes

Casos de litígio climático continuam a desenvolver novos argumentos relacionados com campanhas de desinformação lideradas por grandes empresas emissoras de GEE sobre os

¹⁵ UNITED [...], 2015.

¹⁶ ASMANIA *et al.* vs Holcim. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/four-islanders-of-pari-v-holcim/>. Acesso em: 13 dez. 2023.

¹⁷ GREENPEACE Italy *et al.* v. ENI S.p.A., the Italian Ministry of Economy and Finance and Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/greenpeace-italy-et-al-v-eni-spa-the-italian-ministry-of-economy-and-finance-and-cassa-depositi-e-prestiti-spa/>. Acesso em: 13 dez. 2023.

¹⁸ ASMANIA [...], [2023].

¹⁹ MUNICIPALITIES of Puerto Rico v. Exxon Mobil Corp. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/case/municipalities-of-puerto-rico-v-exxon-mobil-corp/>. Acesso em: 13 dez. 2023.

impactos de seus produtos. No caso *Municípios de Porto Rico v. Exxon Mobil Corp*²⁰, os municípios pleiteiam que a gigante americana e outras empresas de combustíveis fósseis paguem indenização pelas perdas sofridas por cidades porto-riquenhas como resultado de tempestades durante a temporada de furacões de 2017, e as perdas econômicas que vêm ocorrendo em decorrência disso. O caso utiliza dispositivos da Lei de Organizações Corruptas e Influenciadas por Racketeers (RICO)²¹, uma lei que foi anteriormente utilizada em casos contra a indústria do tabaco.

2.2.4 Os casos de responsabilidade corporativa continuam a se expandir além dos Carbon Majors

Diversas ações movidas contra fabricantes de automóveis na Alemanha, que buscam proibir a produção e a venda de veículos com motor de combustão interna, foram rejeitadas. No entanto, novos casos continuam a ser propostos invocando obrigações ou deveres de diligência, incluindo casos envolvendo instituições financeiras.

2.3 GESTÃO DE RISCOS CLIMÁTICOS: O QUE SÃO BONS INVESTIMENTOS EM UM MUNDO EM AQUECIMENTO?

Casos de litígio recentes concentraram-se na questão do que constitui um investimento razoável no contexto da transição para uma economia de baixo carbono. Esses casos envolvem a interpretação jurídica de obrigações previstas pelo direito societário e financeiro para proteger empresas, acionistas, investidores e beneficiários.

2.3.1 Foco nos impactos futuros das decisões de investimento tomadas no presente

Os primeiros casos propostos por acionistas focaram nos impactos financeiros já sofridos pela empresa, devido à má gestão e à falta de divulgação dos riscos climáticos. Casos

²⁰ MUNICIPALITIES [...], [2023].

²¹ RACKETEER Influenced and Corrupt Organizations Act (RICO). **Legal Information Institute**, [s. l.], [2023]. Disponível em: [https://www.law.cornell.edu/wex/racketeer_influenced_and_corrupt_organizations_act_\(rico\)#:~:text=The%20Racketeer%20Influenced%20and%20Corrupt,of%20an%20organized%20criminal%20enterprise](https://www.law.cornell.edu/wex/racketeer_influenced_and_corrupt_organizations_act_(rico)#:~:text=The%20Racketeer%20Influenced%20and%20Corrupt,of%20an%20organized%20criminal%20enterprise.). Acesso em: 18 dez. 2023.

mais recentes, como *ClientEarth v. Conselho de Administração da Shell*²², concentra-se nos impactos futuros, argumentando que a continuação do investimento em projetos de combustíveis fósseis conduzirá a perdas a longo prazo. Embora o caso tenha sido inicialmente rejeitado pela corte Inglesa, o caso levanta questões sobre o papel dos diretores da empresa na determinação do futuro do planeta e a necessidade de que o setor corporativo também se adapte à realidade das mudanças climáticas.

2.3.2 A litigância climática pode ajudar a esclarecer responsabilidades e incentivar o envolvimento de tomadores de decisão

Adaptar os sistemas de tomada de decisões e gestão de riscos à complexidade das mudanças climáticas continua sendo um desafio, o que significa que o envolvimento ativo e transparente com a incerteza é crucial. A litigância pode ajudar a esclarecer obrigações e responsabilidades, como visto no caso *Butler-Sloss v. Charities Commission*²³, onde os administradores buscaram com sucesso a confirmação de que alinhar investimentos com objetivos ambientais não configura uma violação de deveres fiduciários.

2.4 CLIMATE-WASHING E GREEN CLAIMS

2.4.1 Os casos de "climate-washing" aumentaram nos últimos anos e provavelmente serão influenciados por novas leis e regulamentos atualmente em discussão, bem como pela atuação por parte de órgãos de fiscalização

Esses casos abrangem vários tipos de desinformação, incluindo questionamentos a promessas corporativas não substanciadas, alegações falsas sobre atributos de produtos, investimentos ou projetos, bem como insuficiência de divulgação de riscos climáticos. Exemplos incluem um caso proposto contra a Glencore, questionando sua decisão de expandir a produção de carvão apesar das promessas de atingir a neutralidade de carbono, questionamentos quanto às alegações de produtos serem carbono-neutros, um caso contra a

²² CLIENTEARTH v. Shell's Board of Directors. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/clientearth-v-shells-board-of-directors/>. Acesso em: 13 dez. 2023.

²³ BUTLER-SLOSS & Others v The Charity Commission for England and Wales & Another. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/butler-sloss-others-v-the-charity-commission-for-england-and-wales-another/>. Acesso em: 13 dez. 2023.

Volkswagen por inconsistência entre promessas climáticas e lobby corporativo, e alegações de falta de divulgação de riscos climáticos por parte de bancos. Também houve ações questionando o *greenwashing* por parte do governo da Austrália e desafios à Taxonomia Verde da UE.

Leis e normas, como as Diretrizes da OCDE²⁴ agora atualizadas, a Diretiva da União Europeia sobre Reinvidicações Verdes (ou '*Green Claims*') e iniciativas de órgãos reguladores, estão se tornando mais comuns. Esse tipo de regulação poderia levar a mais litígios e desencorajar comportamentos de "*climate-washing*".

2.5 ESTRATÉGIAS COMBINADAS VISANDO TODO O CICLO DE VIDA DAS ATIVIDADES COM ELEVADAS EMISSÕES

2.5.1 Setores-chave com altas emissões estão cada vez mais sujeitos a litígios ao longo de toda a cadeia de valor

Ações continuam a serem propostas contra novos empreendimentos de combustíveis fósseis, abrangendo várias etapas da cadeia de valor, desde casos que focam na etapa de projetos (por exemplo, *Sierra Club Canada Foundation et al. v. Minister of Environment and Climate Change Canada et al.*²⁵) até casos relacionados ao financiamento de todo um setor (por exemplo, *Notre Affaire à Tous v. BNP Paribas*²⁶). Tendências semelhantes são observadas em casos que abordam o desmatamento, nos quais processos legais visam ao financiamento e às comunicações de empresas agrícolas que contribuem para o desmatamento (por exemplo, um segundo processo contra o BNP Paribas movido por ONGs brasileiras e francesas, e a reclamação apresentada à Comissão de Valores Mobiliários dos Estados Unidos contra a gigante brasileira de carne JBS).

²⁴ THE ORGANISATION for Economic Co-operation and Development. **Annual Report on the OECD Guidelines for Multinational Enterprises**. [S. l.]: OECD, [2019]. Disponível em: <https://mneguidelines.oecd.org/2019-Annual-Report-MNE-Guidelines-EN.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2023.

²⁵ SIERRA Club Canada Foundation *et al. v. Minister of Environment and Climate Change Canada et al.* **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/sierra-club-canada-foundation-et-al-v-minister-of-environment-and-climate-change-canada-et-al/>. Acesso em: 13 dez. 2023.

²⁶ NOTRE Affaire à Tous Les Amis de la Terre, and Oxfam France *v. BNP Paribas*. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/notre-affaire-a-tous-les-amis-de-la-terre-and-oxfam-france-v-bnp-paribas/>. Acesso em: 13 dez. 2023.

3 TENDÊNCIAS FUTURAS

Pre vemos um aumento na litigância climática focada nos seguintes problemas nos próximos anos:

- Litígios centrados na interligação entre biodiversidade e clima, especialmente argumentando que são necessárias medidas mais ambiciosas para restaurar florestas e melhorar suas capacidades de absorção de carbono.
- Futuros casos abordando os deveres de governos e corporações de protegerem os oceanos contra impactos climáticos adicionais e de explorarem técnicas de acidificação oceânica e remoção de dióxido de carbono com base no oceano.
- Litígios decorrentes de eventos climáticos extremos nos quais as mudanças climáticas podem não ser o foco central, mas onde os casos ainda podem ter implicações significativas para ação climática.
- Casos relacionados a poluentes climáticos de vida curta, como metano e fuligem de carbono preto, identificados por cientistas como alvos cruciais para mitigação.
- Litígios internacionais entre estados, especialmente em relação a disputas sobre produção e uso de combustíveis fósseis.

REFERÊNCIAS

AFRICA Climate Alliance et. al., v. Minister of Mineral Resources & Energy et. al. (#CancelCoal case). **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/africa-climate-alliance-et-al-v-minister-of-mineral-resources-energy-et-al-cancelcoal-case/>. Acesso em: 13 dez. 2023.

ASMANIA *et al.* vs Holcim. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/four-islanders-of-pari-v-holcim/>. Acesso em: 13 dez. 2023.

BUTLER-SLOSS & Others v The Charity Commission for England and Wales & Another. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/butler-sloss-others-v-the-charity-commission-for-england-and-wales-another/>. Acesso em: 13 dez. 2023.

CARÊME v. France. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/careme-v-france/>. Acesso em: 13 dez. 2023.

CLIENTEARTH v. Shell's Board of Directors. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/clientearth-v-shells-board-of-directors/>. Acesso em: 13 dez. 2023.

DANIEL Billy and others v Australia (Torres Strait Islanders Petition). **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/petition-of-torres-strait-islanders-to-the-united-nations-human-rights-committee-alleging-violations-stemming-from-australias-inaction-on-climate-change/>. Acesso em: 13 dez. 2023.

DEUTSCHE Umwelthilfe (DUH) v. Germany. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/deutsche-umwelthilfe-duh-v-germany/>. Acesso em: 13 dez. 2023.

DUARTE Agostinho and Others v. Portugal and 32 Other States. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/youth-for-climate-justice-v-austria-et-al/>. Acesso em: 13 dez. 2023.

GLOBAL Climate Change Litigation. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/>. Acesso em: 18 dez. 2023.

GREENPEACE Italy *et al.* v. ENI S.p.A., the Italian Ministry of Economy and Finance and Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/greenpeace-italy-et-al-v-eni-spa-the-italian-ministry-of-economy-and-finance-and-cassa-depositi-e-prestiti-spa/>. Acesso em: 13 dez. 2023.

HELD v. State. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/case/11091/>. Acesso em: 13 dez. 2023.

KLIMASENIORINNEN v Switzerland (ECtHR). **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], 2023. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/union-of-swiss-senior-women-for-climate-protection-v-swiss-federal-council-and-others/>. Acesso em: 13 dez. 2023.

MUNICIPALITIES of Puerto Rico v. Exxon Mobil Corp. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/case/municipalities-of-puerto-rico-v-exxon-mobil-corp/>. Acesso em: 13 dez. 2023.

NAVAHINE F. v. Hawai'i Department of Transportation. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/case/navahine-f-hawaii-department-of-transportation/>. Acesso em: 13 dez. 2023.

NOTRE Affaire à Tous Les Amis de la Terre, and Oxfam France v. BNP Paribas. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/notre-affaire-a-tous-les-amis-de-la-terre-and-oxfam-france-v-bnp-paribas/>. Acesso em: 13 dez. 2023.

RACKETEER Influenced and Corrupt Organizations Act (RICO). **Legal Information Institute**, [s. l.], [2023]. Disponível em: [https://www.law.cornell.edu/wex/racketeer_influenced_and_corrupt_organizations_act_\(rico\)#:~:text=The%20Racketeer%20Influenced%20and%20Corrupt,of%20an%20organized%20criminal%20enterprise](https://www.law.cornell.edu/wex/racketeer_influenced_and_corrupt_organizations_act_(rico)#:~:text=The%20Racketeer%20Influenced%20and%20Corrupt,of%20an%20organized%20criminal%20enterprise.). Acesso em: 18 dez. 2023.

SETZER, Joana; HIGHAM, Catherine. **Global trends in climate change litigation: 2023 snapshot**. Londres: Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment; Centre for Climate Change Economics and Policy, 2023. Disponível em: https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/wp-content/uploads/2023/06/Global_trends_in_climate_change_litigation_2023_snapshot.pdf. Acesso em: 27 nov. 2023.

SIERRA Club Canada Foundation *et al.* v. Minister of Environment and Climate Change Canada *et al.* **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/sierra-club-canada-foundation-et-al-v-minister-of-environment-and-climate-change-canada-et-al/>. Acesso em: 13 dez. 2023.

THE ORGANISATION for Economic Co-operation and Development. **Annual Report on the OECD Guidelines for Multinational Enterprises**. [S. l.]: OECD, [2019]. Disponível em: <https://mneguidelines.oecd.org/2019-Annual-Report-MNE-Guidelines-EN.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2023.

UNITED Nations Framework Convention on Climate Change. **Paris Agreement - Status of Ratification**. Paris: UNFCCC, 2015 Disponível em: https://unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/english_paris_agreement.pdf. Acesso em: 12 dez. 2023.

URGENDA Foundation v. State of the Netherlands. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/urgenda-foundation-v-kingdom-of-the-netherlands/>. Acesso em: 13 dez. 2023.

LITIGANDO A EMERGÊNCIA CLIMÁTICA: A ASCENSÃO GLOBAL DA LITIGÂNCIA CLIMÁTICA BASEADA EM DIREITOS HUMANOS PARA A AÇÃO CLIMÁTICA

César Rodríguez-Garavito

LITIGANDO A EMERGÊNCIA CLIMÁTICA: A ASCENSÃO GLOBAL DA LITIGÂNCIA CLIMÁTICA BASEADA EM DIREITOS HUMANOS PARA A AÇÃO CLIMÁTICA¹

César Rodríguez-Garavito

Em abril de 2021, o Tribunal Constitucional alemão surpreendeu observadores e até mesmo os jovens demandantes que questionaram a legislação climática do país afirmando que “as metas climáticas nacionais e os valores anuais de emissões permitidos (pela Lei Federal de Mudanças Climáticas²) até 2030 são incompatíveis com os direitos fundamentais, uma vez que não contemplam especificações suficientes para a redução de emissões a partir de 2031”³. A sentença histórica do tribunal no caso Neubauer levou o governo a aumentar sua meta de redução de emissões de gases do efeito estufa (GEE) para 2030, especificar novos incrementos depois disso e avançar a data da neutralidade líquida de carbono para 2045. A decisão foi baseada nas inovações jurídicas introduzidas por litigantes e tribunais desde meados dos anos 2010, e alargou-se sobre o impacto do aquecimento global sobre os direitos humanos, a revisão judicial de medidas governamentais sobre mudanças climáticas, os direitos das gerações futuras e a natureza vinculante das promessas internacionais dos governos para a agenda climática.

Entre os principais precedentes citados pelo Tribunal Constitucional alemão figura a decisão da Suprema Corte holandesa, de 2019, no caso *Urgenda*, que manteve as decisões dos tribunais inferiores, proferidas em 2015 e 2018, determinando o dever do governo holandês de reduzir urgente e significativamente as emissões que causam o aquecimento do planeta⁴. *Urgenda* foi o primeiro caso a estabelecer que a inação climática é uma violação de direitos humanos reconhecidos internacionalmente e a responsabilizar juridicamente um

¹ Artigo originalmente publicado em RODRÍGUEZ-GARAVITO, César (coord.). **Litigar a Emergência Climática: A Mobilização Cidadã Perante Os Tribunais Para Enfrentar a Crise Ambiental E Assegurar Direitos Básicos**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2022.

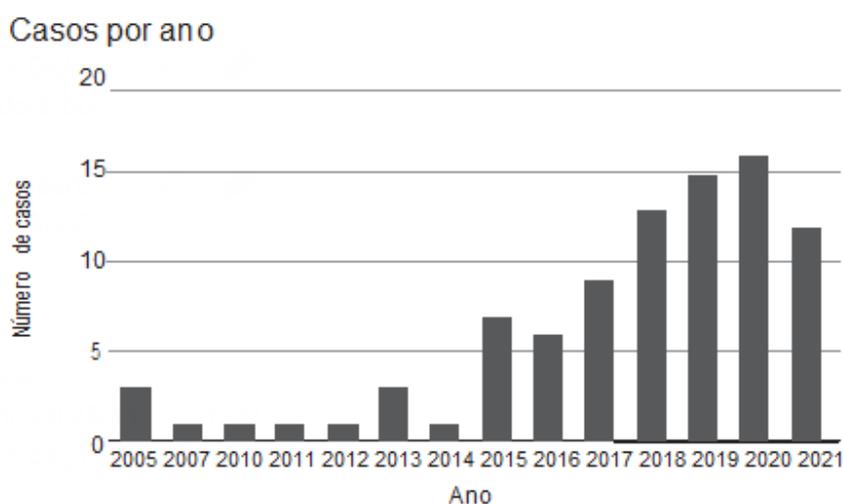
² BRASIL. **Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009**. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/12187.htm. Acesso em: 18 dez. 2009.

³ CONSTITUTIONAL complaints against the Federal Climate Change Act partially successful. **Bundesverfassungsgericht**, Karlsruhe, 2021. Disponível em: <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/EN/2021/bvg21-031.html>. Acesso em: 18 dez. 2023.

⁴ URGENDA Foundation v. State of the Netherlands. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/urgenda-foundation-v-kingdom-of-the-netherlands/>. Acesso em: 18 dez. 2023.

governo por seus compromissos internacionais e metas nacionais em relação às emissões de gases do efeito estufa. O tribunal ordenou que o governo aumentasse a meta de redução das emissões desses gases no país de 20% para 25% em relação aos níveis de 1990 até o final de 2020 – em consonância com o objetivo prévio do país e a contribuição mínima exigida aos países industrializados para evitar que o planeta sofra com os cenários mais extremos de aquecimento global, de acordo com as avaliações do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC, na sigla em inglês) da ONU e das metas do Acordo de Paris⁵ de 2015, ambos citados amplamente pela Suprema Corte holandesa em sua decisão, assim como pelo Tribunal Constitucional alemão no caso *Neubauer*⁶.

Figura 1 – Casos de DHMC protocolados por anos



Fonte: elaborado pelo autor (2022).

Antes de 2015, apenas 19 casos climáticos baseados em direitos humanos haviam sido registrados em todo o mundo, de acordo com o banco de dados compilado para este estudo. Lançado no início de 2020 e atualizado regularmente, esse é o primeiro banco de dados especializado em coletar informações sobre litígios de direitos humanos e mudanças climáticas (DHMC), com base em leituras sistemáticas de demandas e decisões, bem como entrevistas com atores-chave em casos apresentados perante órgãos judiciais e *quasi-judiciais* nacionais e internacionais⁷. Entre 2015 e maio de 2021, litigantes apresentaram 148 casos climáticos

⁵ UNITED Nations Framework Convention on Climate Change. **Paris Agreement - Status of Ratification**. Paris: UNFCCC, 2015 Disponível em:

https://unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/english_paris_agreement.pdf. Acesso em: 12 dez. 2023.

⁶ NEUBAUER, *et al.* v. Germany. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/neubauer-et-al-v-germany/>. Acesso em: 18 dez. 2023.

⁷ O banco de dados no qual este estudo se baseia está disponível publicamente e é regularmente atualizado pelo

envolvendo direitos humanos relacionados com as mudanças climáticas em 38 jurisdições nacionais e em 11 instâncias judiciais ou *quasi-judiciais* internacionais. Como mostra a **figura 1**, os litígios climáticos baseados em direitos humanos proliferaram em um ritmo constante nesse período, mesmo quando (e, talvez, como reação) os progressos relativos à implementação do Acordo de Paris de 2015 declinaram⁸.

Fora dos Estados Unidos, a proporção de casos relativos às mudanças climáticas e fundamentados nos direitos humanos aumentou em uma taxa aproximada de 91% desde 2015, sendo a Europa a região mais ativa no que concerne aos litígios climáticos baseados em direitos humanos (**figura 1**)⁹. Casos análogos ao de Urgenda, com diversos resultados, foram registrados em países como Bélgica, Brasil, Canadá, União Europeia, França, Alemanha, Índia, Irlanda, Nepal, Coreia do Sul, Espanha, Suíça e Reino Unido¹⁰. Além da Europa, em 2015, a

Climate Litigation Accelerator (CLX) da New York University School of Law. As informações no banco de dados do CLX foram geradas por uma análise sistemática do teor dos casos e decisões envolvendo DHMC, bem como entrevistas com litigantes, juizes e especialistas. Cf. CLIMATE Litigation Accelerator. **Center for Human Rights & Global Justice**, New York, [2023]. Disponível em: <https://chrgj.org/focus-areas/climate-and-environment/climate-litigation-accelerator/>. Acesso em: 18 dez. 2023. Para verificar a consistência e o rigor dos dados, os pesquisadores do CLX também acompanham novos casos potencialmente relevantes que são incluídos nos bancos de dados sobre litígios climáticos mantidos pelo Sabin Center for Climate Change Law; Cf. CLIMATE change litigation databases. Climate Case Chart, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/>. Acesso em: 19 dez. 2023.; e pelo Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment. Cf. CLIMATE Change Laws of the world. **The Climate Change Laws of the World database**, Londres, [2023]. Disponível em: <https://climate-laws.org/>. Acesso em: 18 dez. 2023.

⁸ UNITED [...], 2015.

⁹ Há um debate em curso sobre quais tipos de ações devem ser considerados litígios climáticos. Seguindo Peel e Osofsky, este capítulo inclui apenas casos em que litigantes ou órgãos judiciais ou quasi-judiciais se referiram explicitamente às mudanças climáticas e aos direitos humanos em suas alegações ou decisões. Cf. PEEL, Jacqueline; OSOFSKY, Hari M. **Climate Change Litigation: regulatory pathways to cleaner energy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

¹⁰ Para obter informações sobre o caso climático da Bélgica, ver LE DÉROULEMENT de l’Affaire Climat. **L’Affaire Climat**, Bruxelas, [2023]. Disponível em: <https://affaire-climat.be/fr/the-case>. Acesso em: 18 dez. 2023. Para uma tradução livre da denúncia apresentada pelos petionários em Notre Affaire à Tous vs. França, ver NOTRE Affaire à Tous and Others v. France. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/notre-affaire-a-tous-and-others-v-france/>. Acesso em: 18 dez. 2023. Para uma visão geral do caso apresentado pela Comuna de Grande-Synthe contra o governo francês, ver FRENCH mayor goes to court over government’s ‘climate inaction’. **RFI**, França, 2019. Disponível em: <https://www.rfi.fr/en/environment/20190123-french-mayor-goes-court-over-government-s-climate-inaction>. Acesso em: 18 dez. 2023. Para o julgamento da Suprema Corte em Friends of the Irish Environment vs. Irlanda, ver FRIENDS of the Irish Environment v. Ireland. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/friends-of-the-irish-environment-v-ireland/>. Acesso em: 18 dez. 2023. Para uma tradução livre, em inglês, do acórdão no caso suíço, consulte FEDERAL Administrative Court, Section 1 – Judgment A-2992/2017 of 27 November 2018. **Klimasenioren**, Suíça, [2023]. Disponível em: <https://klimasenioren.ch/wp-content/uploads/2019/02/Judgment-FAC-2018-11-28-KlimaSeniorinnen-English.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2023. Para a decisão inicial do caso britânico Plan B Earth, ver PLAN B Earth and Others v. The Secretary of State for Business, Energy, and Industrial Strategy. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/plan-b-earth-others-v-secretary-state-business-energy-industrial-strategy/>. Acesso em: 18 dez. 2023. Para obter informações também sobre La Rose v. Sua Majestade, a Rainha, LA ROSE v. Her Majesty the Queen. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <http://climatecasechart.com/non-us-case/la-rose-v-her-majesty-the-queen/>. Acesso em: 18 dez. 2023.

Alta Corte de Lahore do Paquistão considerou que a demora do governo em implementar a legislação climática do país violava os direitos fundamentais dos cidadãos¹¹. Em 2018, a Suprema Corte da Colômbia decidiu a favor de jovens demandantes que pleitearam a responsabilização do Estado por descumprir sua própria promessa internacional de reduzir o desmatamento na região Amazônica¹². Outras ações judiciais baseadas em direitos humanos envolvendo jovens demandantes foram apresentadas na Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, União Europeia, Alemanha, Índia, México, Paquistão, Peru, Coreia do Sul, Reino Unido e Estados Unidos, bem como no Tribunal Europeu de Direitos Humanos¹³. Tribunais e órgãos de direitos humanos do Sul Global – da África do Sul e da Indonésia às Filipinas e à Índia –¹⁴

RIDHIMA Pandey v. Union of India. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/pandey-v-india/>. Acesso em: 18 dez. 2023. DUARTE Agostinho and Others v. Portugal and 32 Other States. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <http://climatecasechart.com/non-us-case/youth-for--climate-justice-v-austria-et-al/>. Acesso em: 18 dez. 2023. Ver também: ARMANDO Ferrão Carvalho and Others v. The European Parliament and the Council. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/armando-ferrao-carvalho-and-others-v-the-european-parliament-and-the-council/>. Acesso em: 18 dez. 2023. Ver também: SHERSTHA v. Office of the Prime Minister *et al.* **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/shrestha-v-office-of-the-prime-minister-et-al/#:~:text=Shrestha%20alleged%20that%20the%20government's,UNFCCC%20and%20the%20Paris%20Agreement>. Acesso em: 18 dez. 2023. Ver: MATHUR, *et al.* v. Her Majesty the Queen in Right of Ontario. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/mathur-et-al-v-her-majesty-the-queen-in-right-of-ontario/>. Acesso em: 18 dez. 2023. Ver LHO'IMGGIN *et al.* v. Her Majesty the Queen. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/gagnon-et-al-v-her-majesty-the-queen/>. Acesso em: 18 dez. 2023.

¹¹ LEGHARI v. Federation of Pakistan. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/ashgar-leghari-v-federation-of-pakistan/>. Acesso em: 18 dez. 2023.

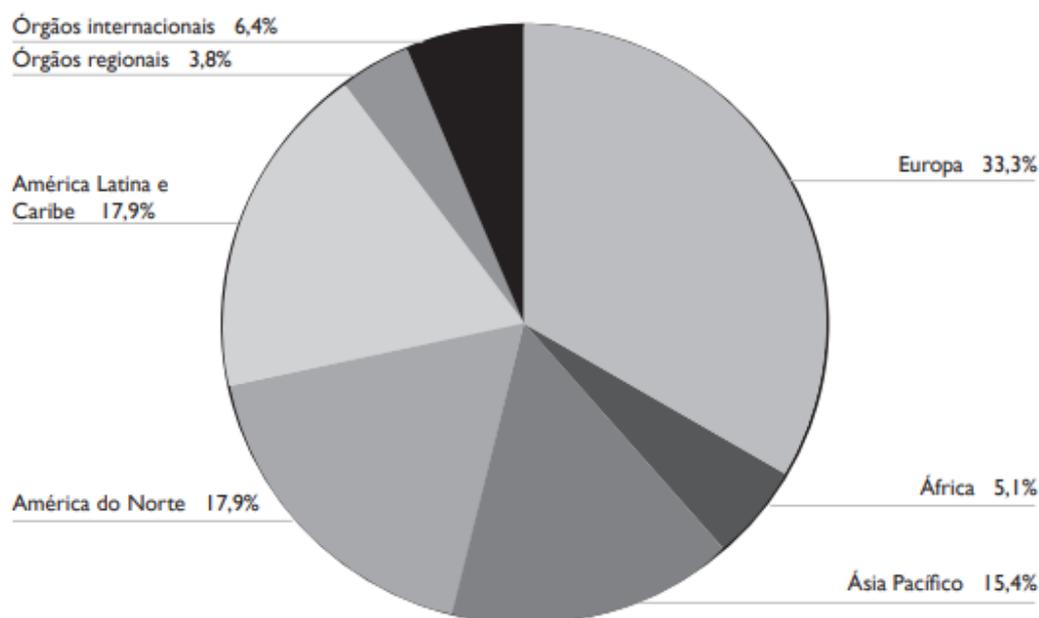
¹² FUTURE Generations v. Ministry of the Environment and Others. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/future-generation-v-ministry-environment-others/>. Acesso em: 18 dez. 2023.

¹³ Ver JULIANA v. United States. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/case/juliana-v-united-states/>. Acesso em: 18 dez. 2023. Ver também YOUTH Verdict v. Waratah Coal. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/youth-verdict-v-waratah-coal/#:~:text=The%20Court%20found%20that%20the,right%20to%20privacy%20and%20home>. Acesso em: 19 dez. 2023. Ver também: LA ROSE, [2023]. Ver também TOLLEFSON, Jeff. Canadian kids sue government over climate change, **Nature**, [s. l.], 2019. Disponível em: <https://www.nature.com/articles/d41586-019-03253-5?sf222378894=1>. Acesso em: 18 dez. 2023. Ver também RIDHIMA, [2023]. Ver também FARAND, Chloe. Nine-year-old girl files lawsuit against Indian Government over failure to take ambitious climate action. **Independent**, Londres, 2017. Disponível em: <https://www.independent.co.uk/climate-change/news/nine-ridhima-pandey-court-case-indian-government-climate-change-uttarakhand-a7661971.html>. Acesso em: 18 dez. 2023. Ver também: DUARTE, [2023]. Ver também: LEGHARI, [2023]. Ver também: ARMANDO, [2023]. Ver também: MATHUR, [2023]. Ver também OUR CHILDREN'S Trust, Eugene, [2023]. Disponível em: <https://www.ourchildrenstrust.org/>. Acesso em: 18 dez. 2023. Ver também SIX Youths v. Minister of Environment and Others. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/six-youths-v-minister-of-environment-and-others/#:~:text=Youths%20claimed%20that%20the%20reduction,required%20by%20the%20Paris%20Agreement>. Acesso em: 18 dez. 2023. Ver também KAMINSKI, Isabella. UK students sue government over human rights impact of climate crisis. **The Guardian**, Londres, 30 mar. 2021. Disponível em: <https://www.theguardian.com/environment/2021/apr/30/uk-students-sue-government-human-rights-climate-crisis>. Acesso em: 18 ago. 2021.

¹⁴ Ver EARTHLIFE Africa Johannesburg v. Minister of Environmental Affairs and Others. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/4463/>. Acesso em:

reconheceram formalmente os danos climáticos como violações dos direitos humanos. Em 2020, atores da sociedade civil brasileira e partidos políticos alegaram violações massivas aos direitos humanos na região amazônica e acionaram o Estado brasileiro perante o Supremo Tribunal Federal para reparar as ações e omissões governamentais que impulsionam o desmatamento e a destruição ambiental da floresta Amazônica¹⁵.

Figura 2 – Casos de DHMC por região desde 2015 até 2021



Fonte: elaborado pelo autor (2022).

Na esfera internacional, em um caso contra a Nova Zelândia, o Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas considerou que os Estados têm o dever de se abster de enviar pessoas requerentes de asilo de volta para outro Estado em que sua vida ou integridade física estaria seriamente ameaçada devido a danos climáticos¹⁶. Uma petição apresentada por Greta Thunberg e outros jovens ativistas climáticos contra Argentina, Brasil, França, Alemanha e Turquia requereu ao Comitê dos Direitos da Criança da ONU que declarasse os países como violadores de seus direitos ao contribuírem para o aquecimento global, e recomendasse a adoção

18 dez. 2023. Para obter informações sobre um caso indiano envolvendo impactos climáticos em avaliações de impacto ambiental, ver RIDHIMA, [2023].

¹⁵ Também o capítulo sobre litigância climática no Brasil de Júlia Mello Neiva e Gabriel Mantelli em: RODRÍGUEZ-GARAVITO, 2022.

¹⁶ HUMAN Rights Committee. **Views adopted by the Committee under article 5 (4) of the Optional Protocol, concerning communication No. 2728/2016**. Geneva: International Covenant on Civil and Political Rights, 2020. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/3979204?ln=en#record-files-collapse-header>. Acesso em: 18 dez. 2023.

de ações para redução de emissões de gases do efeito estufa e a adaptação aos impactos das mudanças climáticas¹⁷.

Investigando uma série de processos relacionados com essa tendência, analistas identificaram, acertadamente, uma “virada dos direitos humanos manos” (*giro a los derechos*, no original) na litigância climática¹⁸. Até agora, a literatura sobre o tema tende a se concentrar em relatos de um ou de alguns casos particularmente exitosos. Na ausência de análises sistemáticas dessa “virada dos direitos”, ainda não temos uma compreensão sólida sobre suas doutrinas e implicações jurídicas para a ação climática¹⁹.

Esta coletânea ajuda a preencher essa lacuna acadêmica e prática. Neste capítulo, forneço a base empírica para os capítulos subsequentes e proponho um quadro estruturante para a compreensão das principais características e das normas emergentes dos litígios climáticos baseados em direitos humanos. No quadro, resumi os resultados do meu estudo sobre o universo dos litígios climáticos baseados em direitos humanos em tribunais nacionais e em órgãos judiciais e *quasi-judiciais* regionais e internacionais. Com base em teorias relacionadas com governança global e mobilização do direito, em outra ocasião, propus uma discussão estendida sobre os resultados do estudo²⁰. Ao fazê-lo, procurei teorizar e documentar empiricamente as origens, a tipologia, as normas e o impacto da “virada dos direitos humanos”, bem como sua interação com a adoção e implementação do Acordo de Paris de 2015.

Focalizo este trabalho no período posterior ao Acordo de Paris²¹, durante o qual a maioria dos casos foi proposta ou decidida. Para abordar o universo dos casos, minha análise se concentra no tipo de caso que predomina tanto na prática dos litígios climáticos baseados em direitos humanos quanto em outros tipos de ações judiciais abordados pelos capítulos deste livro que buscam, principalmente, responsabilizar os Estados por deveres relacionados com mitigação climática (a redução das emissões de gases que causam o aquecimento do planeta) ou por deveres relacionados com adaptação climática (a proteção das pessoas e dos ecossistemas dos já inevitáveis impactos do aquecimento global). Essa escolha analítica se justifica pelo fato de que aproximadamente 94% dos casos de litígios climáticos baseados em direitos humanos

¹⁷ SACCHI *et al.* v. Argentina *et al.* **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/sacchi-et-al-v-argentina-et-al/>. Acesso em: 18 dez. 2023.

¹⁸ PEEL; OSOFSKY, 2015.

¹⁹ Para um levantamento da literatura sobre essa limitação dos estudos sobre litigância climática, ver: SETZER, Joana; VANHALA, Lisa C. Climate change litigation: a review of research on courts and litigants in climate governance. **WIREs Climate Change**, v. 10, n. 3, [s. l.], 2019.

²⁰ RODRÍGUEZ-GARAVITO, César. International human rights and climate governance: origins and implications of the rights-based climate litigation. *In*: LITIGATING THE CLIMATE EMERGENCY CONFERENCE. New York: NYU School of Law, 2020.

²¹ UNITED [...], 2015.

observados desde 2015 são voltados a expandir e acelerar as políticas de mitigação do aquecimento climático.

O foco nos Estados (em vez de nas empresas) é justificado pelo fato de que aproximadamente 85% dos casos de litígio climático baseados em direitos humanos são dirigidos aos Estados, desde 2015.

Argumento que a lógica regulatória e a estratégia dos litígios climáticos baseados em direitos humanos devem ser examinadas na intersecção entre governança internacional e doméstica. Especificamente, afirmo que os litigantes adotaram predominantemente uma estratégia de duas dimensões: (1) pediram aos tribunais que tomassem as *metas do regime climático* (conforme estabelecido no Acordo de Paris²², relatórios do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas e outras fontes oficiais) como referências para avaliar a ação climática dos governos e (2) invocaram *as normas, os marcos e os mecanismos de aplicação dos direitos humanos* para fazer com que os governos sejam juradamente responsáveis por esses objetivos. Diante da relutância ou hostilidade dos governos em tomar as medidas urgentes necessárias para enfrentar a emergência climática, o litígio climático baseado em direitos humanos pode ser considerado um mecanismo ascendente que fornece impulso para o consenso jurídico e científico internacional sobre a ação climática. Em outras palavras, a litigância climática baseada em direitos humanos contribui para enfrentar a emergência climática ao proporcionar ao menos parte do elo perdido entre promessas internacionais e ações domésticas. Ao fazê-lo, oferece um ponto de apoio necessário para ampliar e acelerar a ação climática em um momento em que o tempo está se esgotando para evitar os cenários mais catastróficos do aquecimento global.

No entanto, a mudança climática é um problema muito complexo para ser abordado adequadamente por uma única ferramenta regulatória. O litígio baseado em direitos é apenas uma ferramenta — que, como veremos, tem seus próprios desafios e pontos cegos, como a atenção insuficiente à adaptação climática e às limitações das normas de direitos humanos no enfrentamento das complexas causalidades e temporalidades do aquecimento global.

Este capítulo prossegue em três partes. Na primeira parte, ofereço uma visão geral das tendências do litígio baseado em direitos humanos após o Acordo de Paris e apresento o tipo dominante de casos durante o período. Na segunda parte, analiso as regras e os princípios jurídicos que emergem das demandas e decisões das cortes no que concerne aos litígios baseados em direitos humanos. Em vez de examinar os resultados e os impactos desses casos (o que já fiz

²² UNITED [...], 2015.

em outras ocasiões²³), aqui me preocupo, principalmente, com o surgimento de normas — ou seja, em identificar novas normas que julgadores e litigantes, independentemente do resultado, estão articulando para enfrentar os desafios regulatórios únicos das mudanças climáticas. Na terceira parte, ofereço algumas conclusões sobre o potencial e os desafios do litígio baseado em direitos humanos no avanço da ação climática.

1 O REGIME PÓS-PARIS E A LITIGÂNCIA CLIMÁTICA

A lógica regulatória do Acordo de Paris²⁴ contrasta com o regime pré-Paris. Em termos da tipologia da governança global de De Búrca, Keohane e Sabel, a governança climática internacional passou de um esforço malsucedido por estabelecer um regime integrado e descendente (o Protocolo de Quioto de 1997²⁵ no âmbito da Convenção Marco das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas — CMNUCC) para uma tentativa contínua de consolidar um regime experimental emergente (o Acordo de Paris), que cria incentivos para que os Estados atuem sobre o clima por meio de processos interativos de negociações internacionais, a pressão interna da sociedade civil, os relatórios de emissões baseados em metodologias do IPCC e, de forma periódica, realização de inventário e revisão por pares do progresso na mitigação e adaptação climática²⁶. O Acordo de Paris²⁷ não estabelece uma obrigação vinculativa para os Estados de implementar suas Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDS*c*, na siglas em inglês) para cortes de emissões, nem especifica qualquer procedimento para assegurar que os Estados sejam transparentes em sua contabilidade de tais contribuições²⁸. Como o sucesso do sistema de Paris depende da transparência, o modelo só funcionará se os Estados tiverem incentivos materiais e de reputação para cumprir seus compromissos e aumentar sua ambição com o fim de reduzir a distância considerável entre as metas de mitigação com as quais se comprometeram em Paris e os cortes de emissões que, segundo o IPCC, são necessários para manter o aquecimento global entre 1,5°C e 2°C²⁹.

²³ RODRÍGUEZ-GARAVITO, 2020.

²⁴ UNITED [...], 2015.

²⁵ UNITED Nations Framework Convention on Climate Change. **Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change**. Kyoto: UNFCCC, 1997. Disponível em: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/cop3/107a01.pdf#page=24>. Acesso em: 13 dez. 2023.

²⁶ DE BURCA, Gráinne; KEOHANE, Robert O.; SABEL, Charles F. *New Modes of Pluralist Global Governance*. **NYU Journal of International Law and Politics**, New York, v. 45, p. 723-786, 2013. Disponível em: https://scholarship.law.columbia.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3469&context=faculty_scholarship. Acesso em: 18 dez. 2023.

²⁷ UNITED [...], 2015.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ O artigo 4o, parágrafo 2o do Acordo de Paris, estabelece o seguinte: “Cada parte deve preparar, comunicar e

Em sua grande maioria, os litígios de DHMC (que se concentram em reduções de emissões) podem ser compreendidos como estratégias para fornecer, no âmbito do regime climático pós-Paris, mecanismos processuais e substantivos para traduzir as metas em compromissos legalmente vinculantes no nível doméstico. Desde a preparação e após a cúpula climática de 2015, os litigantes, muitas vezes, têm empregado o enquadramento de Paris para pressionar os Estados e, em menor grau, as empresas³⁰.

Como observado, exceto por 22 casos apresentados desde 2015, os Estados são alvos de 148 demandas, correspondentes àquele período (**tabela 1**). As exceções³¹ são as ações movidas contra as petrolíferas Shell, na Holanda (um caso) e na África do Sul (um caso), Total, na França (dois casos), e PetroOriental S/A, no Equador (um caso), Wintershall Dea na Alemanha (um caso), um processo contra Casino na França, um contra a Electricité na França, dois processos contra empresas de automóveis na Alemanha, um caso contra empresas com altas emissões de gases de efeito estufa na Nova Zelândia, um caso em face de uma proposta de mina de carvão na Austrália, uma queixa na OCDE contra a empresa polonesa Group PZA S/A, um caso contra uma empresa de previdência privada no Reino Unido, cinco processos contra usinas termelétricas na Argentina, e um caso contra uma usina a carvão no Japão, bem como o inquérito transnacional plurianual iniciado há vários anos pela Comissão de Direitos Humanos das Filipinas contra as 47 maiores empresas de combustíveis fósseis, conhecidas como “*carbon majors*”³².

manter sucessivas contribuições nacionalmente determinadas que pretende alcançar. As partes devem buscar medidas de mitigação doméstica, com o objetivo de alcançar os objetivos de tais contribuições” (grifo meu). Cf. *Ibid.*

³⁰ SETZER, Joana; BYRNES, Rebecca. **Global trends in climate change litigation: 2019 snapshot**. Londres: Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment; Centre for Climate Change Economics and Policy, 2019. Disponível em:

https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/wp-content/uploads/2019/07/GRI_Global-trends-in-climate-change-litigation-2019-snapshot-2.pdf. Acesso em: 27 nov. 2023.

³¹ Para saber mais sobre o potencial impacto de certos casos da DHMC contra corporações, consulte o capítulo de Joana Setzer em: RODRÍGUEZ-GARAVITO, 2022.

³² Para obter informações sobre o caso apresentado contra a Shell nos Países Baixos, consulte: MILIEUDEFENSIVE *et al.* v. Royal Dutch Shell plc. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/milieudefensie-et-al-v-royal-dutch-shell-plc/>. Acesso em: 18 dez. 2023. Para obter informações sobre o caso na França contra a Total, consulte NOTRE Affaire à Tous and Others v. Total. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/notre-affaire-a-tous-and-others-v-total/>. Acesso em: 18 dez. 2023. Para obter informações sobre a investigação das “carbon majors” na Comissão de Direitos Humanos das Filipinas, consulte: IN RE GREENPEACE Southeast Asia and Others. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <http://climatecasechart.com/non-us-case/in-re-greenpeace-southeast-asia-et-al/>. Acesso em: 18 dez. 2023. Para obter mais informações, consulte: NATIONAL Inquiry on Climate Change. **Comission on Human Rights**, Filipinas, [2018]. Disponível em: <https://chr.gov.ph/nicc-2/>. Acesso em: 18 dez. 2023. Para obter informações sobre o caso no Equador contra a PetroOriental SA, consulte: ECUADOR: Waorani Community Sues Fossil Fuel Company for Contributing to Climate Change. International Federation for Human Rights, Equador, 10 dez. 2020. Disponível em: <https://www.fidh.org/en/region/americas/ecuador/ecuador-waorani-community-sues-fossil-fuel-company-for->

A Comissão iniciou o inquérito em resposta a uma queixa com base no regime internacional de direitos humanos apresentada pelo Greenpeace e por cidadãos filipinos afetados pelo tufão Haiyan e outros eventos climáticos extremos cuja ocorrência tenha se dado provavelmente em detrimento do aquecimento global.

Quanto aos objetos específicos dos litígios, os peticionários utilizaram duas vias para contestar planos de redução de emissões. A primeira estratégia envolve desafiar políticas estatais ou corporativas, incluindo a ambição, a velocidade ou o nível de implementação das metas de mitigação dos Estados. Essa foi a rota seguida por aproximadamente 74% dos casos pós-2015, incluindo *Urgenda* e casos mais recentes, como a ação apresentada em 2021 por jovens brasileiros alegando que a meta de emissões flagrantemente insuficiente estabelecida pelo governo brasileiro viola suas obrigações com a Política Nacional de Mudança do Clima (PNMC)³³, o Acordo de Paris³⁴ e a Constituição Brasileira³⁵. No caso *Neubauer vs. Alemanha*³⁶, os jovens litigantes questionaram não só a ambição insuficiente, mas também o plano de curto prazo e a imprecisão das medidas de redução de emissões de gases de efeito estufa do governo alemão. O Tribunal Constitucional alemão concordou com o Estado no que diz respeito à constitucionalidade da ambição do plano climático, mas declarou que a falta de detalhes e a urgência insuficiente do plano violavam os direitos fundamentais dos jovens e das futuras

contributing#:~:text=El%20Coca%2C%20Paris%2C%20Quito%20%E2%80%93,a%20lawsuit%20in%20Ecuador%2C%20demanding. Acesso em: 18 dez. 2023. Para obter informações sobre o caso contra a Electricité de France, consulte MEXICO: Civil lawsuit: French energy company EDF must comply with human rights obligations. **International Federation for Human Rights**, Mexico, 13 out. 2020. Disponível em: <https://www.fidh.org/en/issues/human-rights-defenders/mexico-civil-lawsuit-french-energy-company-edf-must-comply-with-human>. Acesso em: 18 dez. 2023. Para obter informações sobre os outros casos, consulte também YOUTH, [2023]. DEVELOPMENT YES – Open-Pit Mines NO v. Group PZU S.A. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/development-yes-open-pit-mines-no-v-group-pzu-sa/>. Acesso em: 18 dez. 2023. OAAA v. Araucaria Energy SA. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/oaaa-v-araucaria-energy-sa/>. Acesso em: 18 dez. 2023. Ver também CARBALLO *et al.* v. MSU S.A., UGEN S.A., & General Electric. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/carballo-et-al-v-msu-sa-ugen-sa-general-electric/>. Acesso em: 18 dez. 2023. Ver também FOMEA v. MSU S.A., Rio Energy S.A., & General Electric. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/fomeo-v-msu-sa-rio-energy-sa-general-electric/>. Acesso em: 18 dez. 2023. CITIZENS' Committee on the Kobe Coal-Fired Power Plant v. Kobe Steel Ltd., *et al.* **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/citizens-committee-on-the-kobe-coal-fired-power-plant-v-kobe-steel-ltd-et-al/#:~:text=Kobe%20Steel%20Ltd.%2C%20et%20al.,-Filing%20Date%3A%202018&text=Summary%3A,fired%20plant%20in%20Kobe%2C%20Japan>. Acesso em: 18 dez. 2023.

³³ BRASIL, 2009.

³⁴ UNITED [...], 2015.

³⁵ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 13 dez. 2023.

³⁶ NEUBAUER, [2023].

gerações³⁷.

A segunda rota compreende questionamentos a *políticas e projetos específicos* que produzem emissões de gases de efeito estufa em uma escala que, segundo os litigantes, é incompatível com os deveres dos Estados de agir contra o aquecimento global. Por exemplo, litigantes processaram Estados para impedir novos projetos de carvão ou petróleo no Equador, Uganda, Tanzânia e Moçambique; novas faixas aeroportuárias em Viena e Londres; políticas de promoção do desmatamento na Amazônia brasileira; e, finalmente, subsídios para projetos de energia derivados da biomassa na Coreia do Sul³⁸. Assim como nos casos focados em políticas, há também numerosos casos em que os demandantes contestaram projetos destinados a combater as mudanças climáticas. Em *IPC Petroleum France v. França*³⁹, por exemplo, uma empresa de combustíveis fósseis contestou a decisão do governo de colocar um limite de tempo em sua licença de extração, alegando que, entre outras coisas, violou seu direito de propriedade. O caso litigado pelo Centro Europeu de Direitos Humanos e Constitucionais (ECCHR) e Projeto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (ProDESC) c. *Electricité de France (EDF)* está contestando a construção de um grande parque eólico alegando que a EDF não cumpriu sua obrigação de consultar uma comunidade indígena afetada⁴⁰.

Nosso banco de dados também inclui processos criminais movidos contra ativistas climáticos por sua participação em protestos e atividades que questionam políticas ou projetos que agravam a emergência climática. Embora esses casos possam ser classificados em termos da tipologia de política *versus* projeto com base no objetivo dos protestos, eles têm natureza própria, na medida em que os casos dizem respeito aos próprios protestos, independentemente de sua intenção específica.

Em termos de resultados, a maioria dos casos ainda está pendente, o que não é surpreendente, dado que a “virada dos direitos humanos” é um fenômeno relativamente recente. Como mostra a figura 3, aproximadamente 66% dos casos de DHMC estão pendentes ou em

³⁷ Para acesso à decisão do Tribunal Constitucional alemão, ver: *Ibid.*

³⁸ Ver *Climate Case Chart: YOUTH*, [2023]; IN RE VIENNA-SCHWACHAT Airport Expansion. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/in-re-vienna-schwachat-airport-expansion/#:~:text=Summary%3A,runway%20at%20Vienna's%20main%20airport>. Acesso em: 18 dez. 2023; PLAN B, [2023]. Ver também: ECUADOR, 2020. Ver: *FRIENDS of the Earth v. UK Export Finance*. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/friends-of-the-earth-v-uk-export-finance/>. Acesso em: 18 dez. 2023. Ver também: DO-HYUN KIM *et al.* v. South Korea. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/kim-yujin-et-al-v-south-korea/>. Acesso em: 18 dez. 2023.

³⁹ *IPC Petroleum France SA v. France*. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/ipc-petroleum-france-sa-v-france/>. Acesso em: 18 dez. 2023.

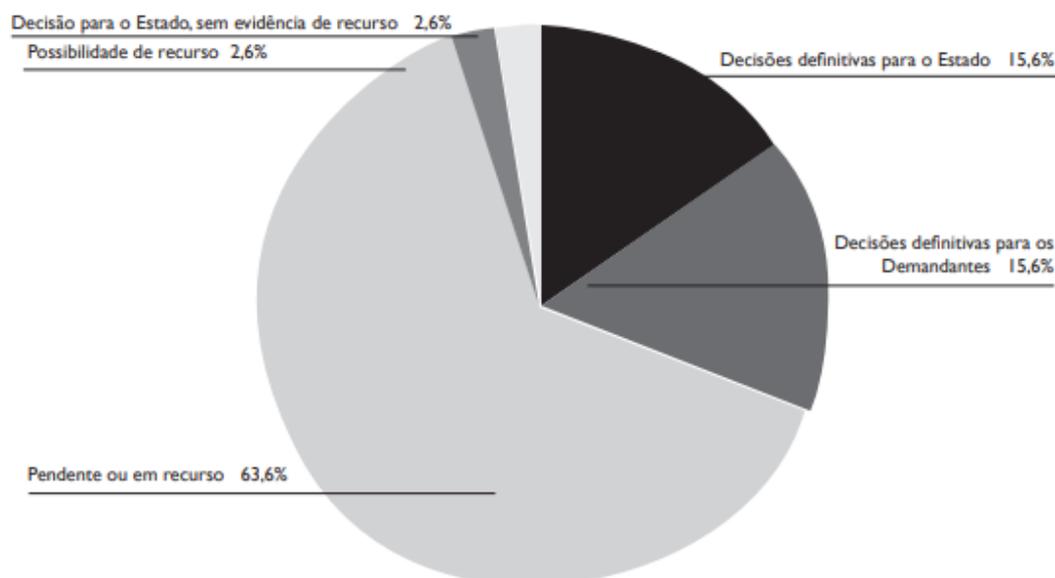
⁴⁰ MEXICO, 2020.

recurso⁴¹. Além disso, em dois casos, a possibilidade de recurso ainda está aberta⁴² e, em outros

⁴¹ Ver Climate Case Chart (2020o). VZW Klimaatzaak v. Kingdom of Belgium & Others. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/vzw-klimaatzaak-v-kingdom-of-belgium-et-al/#:~:text=On%20June%202017%2C%202021%2C%20the,on%20separation%20of%20powers%20grounds>. Acesso em: 18 dez. 2023. ALI v. Federation of Pakistan. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/ali-v-federation-of-pakistan-2/>. Acesso em: 18 dez. 2023. NOTRE Affaire à Tous and Others v. France, [2023]. ENVIRONNEMENT JEUnesse v. Procureur General du Canada. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/environnement-jeunesse-v-canadian-government/>. Acesso em: 18 dez. 2023. ARMANDO, [2023]. Ver: SACCHI *et al.*, [2023]. MILIEUDEFENSIVE, [2023]; DANIEL Billy and others v Australia (Torres Strait Islanders Petition). **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/petition-of-torres-strait-islanders-to-the-united-nations-human-rights-committee-alleging-violations-stemming-from-australias-inaction-on-climate-change/#:~:text=On%20September%202023%2C%202022%2C%20the,private%20life%2C%20family%20and%20home>. Acesso em: 18 dez. 2023. RIGHTS of Indigenous People in Addressing Climate-Forced Displacement. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/rights-of-indigenous-people-in-addressing-climate-forced-displacement/>. Acesso em: 18 dez. 2023. YOUTH, [2023]; JANG, Wet'suwet'en hereditary chiefs to sign deal that entrenches their governance system in B.C. **The Globe and Mail**, Canadá, 13 maio 2020. Disponível em: <https://www.theglobeandmail.com/canada/british-columbia/article-wetsuweten-hereditary-chiefs-to-sign-deal-that-entrenches-their/>. Acesso em: 18 dez. 2023. VZW, [2023]; DO-HYUN KIM *et al.*, [2023]; NEUBAUER, [2023]; ALASKA. **Our Children's trust**, Eugene, [2023]. Disponível em: <https://www.ourchildrenstrust.org/alaska>. Acesso em: 20 dez. 2023; WASHINGTON. **Our Children's trust**, Eugene, [2023]. Disponível em: <https://www.ourchildrenstrust.org/washington>. Acesso em: 20 dez. 2023; JÓVENES v. Gobierno de México. **Our Children's trust**, Eugene, [2023]. Disponível em: <https://www.ourchildrenstrust.org/mexico>. Acesso em: 20 dez. 2023. PSB *et al.* v. Brazil (on Climate Fund). **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/psb-et-al-v-federal-union/>. Acesso em: 18 dez. 2023. PSB *et al.* v. Brazil (on deforestation and human rights). **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/brazilian-socialist-party-and-others-v-brazil/#:~:text=It%20recognized%20the%20unconstitutional%20state,and%20the%20competent%20federal%20bodies>. Acesso em: 18 dez. 2023; DUARTE, [2023]; GREENPEACE v. Spain I. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/greenpeace-v-spain/>. Acesso em: 18 dez. 2023; LANDSLIDE victims take Ugandan Government to court. **ClientEarth**, [s. l.], 22 out. 2020. Disponível em: <https://www.clientearth.org/latest/news/landslide-victims-take-ugandan-government-to-court/>. Acesso em: 18 dez. 2023; INDIGENOUS Organizations and NGOs Warn Top French Supermarket Casino: Stop Gambling with Our Forests!. **Mighty Earth**, [s. l.], 20 set. 2020. Disponível em: <https://mightyearth.org/article/indigenous-organizations-and-ngo-coalition-warn-top-french-supermarket-casino-do-not-sell-beef-from-deforestation-in-brazil-and-colombia-or-face-french-law-stop-gambling-with-our-forests/#:~:text=An%20international%20coalition%20of%20associations,to%20exclude%20beef%20from%20deforestation>. Acesso em: 20 dez. 2023; INSTITUTE of Amazonian Studies v. Federal Union and Federal Environmental Agencies (IBAMA and ICMBio) (Chico Mendes Extraction Reserve). **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/institute-of-amazonian-studies-v-federal-union-and-federal-environmental-agencies-ibama-and-icmbio-chico-mendes-extraction-reserve/>. Acesso em: 18 dez. 2023; ECUADOR, 2020; PLAN B.Earth and Others v United Kingdom. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/plan-b-earth-and-others-v-united-kingdom/>. Acesso em: 18 dez. 2023; GREENPEACE Mexico v. Ministry of Energy (National Electric System Policies). **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/greenpeace-mexico-v-ministry-of-energy-and-others-on-the-national-electric-system-policies/>. Acesso em: 18 dez. 2023; GREENPEACE Mexico v. Ministry of Energy and Others (on the Energy Sector Program). **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/greenpeace-mexico-v-ministry-of-energy-and-others/>. Acesso em: 18 dez. 2023; MEXICO, 2020; SIX, [2023]; CITIZENS', [2023]; CENTER for Food and Adequate Living Rights *et al.* v. Tanzania and Uganda. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/center-for-food-and-adequate-living-rights-et-al-v-tanzania-and-uganda/>. Acesso em: 18 dez. 2023; KOREAN Biomass Plaintiffs v. South Korea. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/korean-biomass-plaintiffs-v-south-korea/>. Acesso em: 18 dez. 2023; FRIENDS of the Earth, [2023];

dois casos, houve decisões em prol do Estado e não há evidências de que os autores irão recorrer⁴³.

Figura 3 – Situação dos casos apresentados desde 2015 até 2021



Fonte: elaborado pelo autor (2022).

As decisões definitivas que foram emitidas pelos tribunais, até o momento, estão mais ou menos igualmente divididas entre resultados favoráveis para os demandantes e resultados favoráveis para os réus. Em suma, cerca de 15% terminaram com uma decisão a favor dos petionários, enquanto aproximadamente 15% terminaram em uma decisão propícia ao Estado. Casos de sucesso, para os autores, incluem *Urgenda Foundation vs. Países Baixos*⁴⁴; *Rodríguez*

OAAA, [2023]; FOMEA, [2023]; CARBALLO, [2023]; ASOCIACIÓN Civil por la Justicia Ambiental v. Province of Entre Ríos, *et al.* (Delta del Paraná case). **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/case/sierra-club-v-us-army-corps-of-engineers/>. Acesso em: 18 dez. 2023; SIERRA Club v. U.S. Army Corps of Engineers. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/case/sierra-club-v-us-army-corps-of-engineers/>. Acesso em: 18 dez. 2023.

⁴² FAMILY Farmers and Greenpeace Germany v. Germany. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/family-farmers-and-greenpeace-germany-v-german-government/>. Acesso em: 18 dez. 2023; FRIENDS of the Earth *et al.* v. Total. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/friends-of-the-earth-et-al-v-total/#:~:text=Summary%3A,human%20rights%20and%20the%20environment>. Acesso em: 18 dez. 2023.

⁴³ GREENPEACE Luxembourg v. Schneider. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/greenpeace-luxembourg-v-schneider/>. Acesso em: 18 dez. 2023; PUSH Sweden, Nature and Youth Sweden and Others v. Government of Sweden. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/push-sweden-nature-youth-sweden-et-al-v-government-of-sweden/>. Acesso em: 18 dez. 2023.

⁴⁴ URGENDA [...], [2023].

Peña vs. Colômbia (Gerações Futuras da Amazônia); *Leghari vs. Paquistão*⁴⁵; o caso contra as *carbon majors*; *Plan B Earth vs. Secretário de Estado dos Transportes do Reino Unido* (na terceira pista do Aeroporto de Heathrow)⁴⁶; *Friends of the Irish Environment vs. Irlanda*⁴⁷; *Moncayo et al. vs. PetroAmazonas et al.*; *Neubauer vs. Alemanha*⁴⁸; *Shrestha vs. Primeiro-Ministro*⁴⁹; *Client Earth vs. Banco Europeu de Investimento*⁵⁰; e *Development YES — Open Pit Mines NO vs. Group PZU S.A.*⁵¹, bem como a decisão da Suprema Corte mexicana sobre a legislação do etanol; um caso de sucesso da *Earthlife* contra uma permissão das autoridades sul-africanas para implantação de uma nova usina a carvão; e um caso que questionou uma decisão administrativa que permitiria um projeto de desenvolvimento urbano que ameaçava um aquífero local na África do Sul. No caso *Roberts c. Regina*, as sentenças dos manifestantes climáticos que foram acusados criminalmente e condenados por perturbação da ordem pública foram anuladas⁵². Além disso, uma opinião consultiva da Corte Interamericana de Direitos Humanos reconheceu o direito autônomo a um meio ambiente saudável, bem como a responsabilidade dos Estados por danos territoriais ou extraterritoriais ao clima e ao meio ambiente que violam os direitos humanos e podem ser atribuídos a suas ações ou omissões⁵³. Desde 2015, 23 litígios climáticos terminaram com decisões em prol dos Estados: *Plan B Earth vs. Secretário de Estado de Negócios, Energia e Estratégia Industrial do Reino Unido*⁵⁴; *Ioane Teitiota vs. Ministério de Negócios, Inovação e Emprego da Nova Zelândia*⁵⁵; o caso da expansão do Aeroporto de Viena-

⁴⁵ LEGHARI [...], [2023].

⁴⁶ PLAN B [...], [2023b].

⁴⁷ FRIENDS of the Irish Environment, [2023].

⁴⁸ NEUBAUER [...], [2023].

⁴⁹ SHERSTHA [...], [2023].

⁵⁰ CLIENTEARTH v. European Investment Bank. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/clientearth-v-european-investment-bank/>. Acesso em: 18 dez. 2023;

⁵¹ DEVELOPMENT YES, [2023].

⁵² EVANO Roberts v Regina (CR-AP 12 of 2019) [2020] TCACA 20 (31 December 2020). **TCILII**, [s. l.], 2020. Disponível em: <https://tcilii.org/akn/tc/judgment/tcaca/2020/20/eng@2020-12-31>. Acesso em: 18 dez. 2023.

⁵³ URGENDA, [2023]; LEGHARI, [2023]; NATIONAL, [2023]; FRIENDS of the Earth and Others v. Secretary of State for Transport. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/plan-b-earth-v-secretary-of-state-for-transport/>. Acesso em: 18 dez. 2023; FRIENDS of the Irish Environment, [2023]; PHILIPPI Horticultural Area Food & Farming Campaign, et al. v. MEC for Local Government, Environmental Affairs and Development Planning: Western Cape, et al. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/philippi-horticultural-area-food-farming-campaign-et-al-v-mec-for-local-government-environmental-affairs-and-development-planning-western-cape-et-al/>. Acesso em: 18 dez. 2023; RULING on Modification to Ethanol Fuel Rule. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/ruling-on-modification-to-ethanol-fuel-rule/>. Acesso em: 18 dez. 2023; EARTHLIFE, [2023]; CORTE IDH. *Opinión Consultiva Oc-23/17 de 15 de Noviembre de 2017*. [S. l.]: Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2017. Disponível em: www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf. Acesso em: 30 set. 2021.

⁵⁴ PLANB B, [2023].

⁵⁵ IOANE Teitiota v. The Chief Executive of the Ministry of Business, Innovation and Employment. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/ioane>

*Schwechat*⁵⁶; *Reynolds vs. Florida*⁵⁷; *Plan B Earth vs. Secretário de Estado dos Transportes do Reino Unido* (na terceira pista do Aeroporto de Heathrow)⁵⁸; *Pandey vs. Índia*⁵⁹; o caso de biomassa da União Europeia⁶⁰; *Greenpeace Nordic Association vs. Ministério do Petróleo e Energia*⁶¹; *Armando Ferrão Carvalho vs. Parlamento Europeu*⁶²; *Friends of the Irish Environment vs. Fingal County Council*⁶³; *Greenpeace Luxemburg vs. Ministro da Previdência Social*⁶⁴; e finalmente, *Opiniões Adotadas pelo Comitê de Direitos Humanos da ONU no caso Ioane Teitiota*. Isso também inclui ações judiciais contra políticas que buscam combater as mudanças climáticas em que a posição do Estado prevaleceu na defesa de sua política ou ação: *Portland Pipeline Corporation v. Sul de Portland*⁶⁵; *IPC Petroleum França c. França*⁶⁶; e *DG Khan Cement Company Ltd. v. Punjab*⁶⁷.

Mais uma vez, dado que o litígio envolvendo DHMC ainda está em fase inicial, é muito cedo para extrair conclusões precisas e instantâneas sobre seus resultados. Em vez de focar nos resultados, este e os capítulos subsequentes se preocupam em analisar como litigantes e tribunais têm lidado com as complexas questões jurídicas colocadas pelas mudanças climáticas, por meio do uso de novas normas e entendimentos emergindo do universo de proposições e decisões, independentemente dos resultados. Inclusive, esta é a tarefa da próxima seção.

teitiota-v-the-chief-executive-of-the-ministry-of-business-innovation-and-employment/. Acesso em: 18 dez. 2023

⁵⁶ IN RE VIENNA-SCHWECHAT, [2023].

⁵⁷ REYNOLDS v. Florida. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/case/reynolds-v-florida/#:~:text=Florida,-Filing%20Date%3A%202018&text=Description%3A%20Action%20by%20eight%20young,law%20and%20the%20Florida%20constitution>. Acesso em: 18 dez. 2023

⁵⁸ FRIENDS of the Earth and Others, [2023].

⁵⁹ RIDHIMA [...], [2023].

⁶⁰ SACCHI [...], [2023].

⁶¹ GREENPEACE Nordic Ass'n v. Ministry of Petroleum and Energy (People v Arctic Oil). **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/greenpeace-nordic-assn-and-nature-youth-v-norway-ministry-of-petroleum-and-energy/>. Acesso em: 18 dez. 2023.

⁶² ARMANDO, [2023].

⁶³ FRIENDS of the Irish Environment CLG v. Fingal County Council. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/friends-irish-environment-clg-v-fingal-county-council/>. Acesso em: 18 dez. 2023.

⁶⁴ GREENPEACE Luxembourg, [2023].

⁶⁵ PORTLAND Pipe Line Corp. v. City of South Portland. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/case/portland-pipe-line-corp-v-city-south-portland/>. Acesso em: 18 dez. 2023.

⁶⁶ IPC PETROLEUM FRANCE [...], [2023].

⁶⁷ D. G. KHAN Cement Company v. Government of Punjab. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/d-g-khan-cement-company-v-government-of-punjab/>. Acesso em: 18 dez. 2023.

2 PRINCIPAIS QUESTÕES E NORMAS EMERGENTES NA LITIGÂNCIA CLIMÁTICA

A despeito da multiplicidade de jurisdições, litigantes e julgadores envolvidos, observou-se que os litígios climáticos baseados em direitos humanos tendem a girar em torno de um conjunto comum de questões e normas. Ao abordar os entendimentos e as normas jurídicas emergentes, organizo a discussão de acordo com os componentes centrais de um litígio padrão em DHMC. Em vez de uma descrição precisa dos vários casos, o modelo é um tipo ideal weberiano — uma descrição estilizada que se destina a capturar a lógica subjacente que corta a grande maioria dos casos. Alguns casos e decisões aproximam-se mais do tipo ideal do que outros, mas todos exibem algumas de suas características.

Uma vez que as regras processuais de legitimidade variam amplamente entre as jurisdições e que a maioria dos tribunais decidiu o mérito dos casos em sede recursal, nesta seção, focarei nas normas substantivas em detrimento das regras processuais de legitimidade. Como veremos na parte II, questões de legitimidade — ou seja, a prova de lesões individualizadas dos direitos humanos sofridas pelos demandantes e umnexo causal entre esses danos e a medida climática governamental — representam desafios particularmente complexos para os conceitos e doutrinas dos direitos humanos e nenhuma norma internacional é, atualmente, clara em relação a essas questões⁶⁸.

O caso típico-ideal de DHMC prossegue em três etapas e abrange os dois níveis (internacional e doméstico) do regime pós-Paris. Cada passo aborda uma questão legal chave:

1. Quais as normas que, a partir do direito internacional e do direito doméstico, se aplicam à avaliação judicial das políticas climáticas implementadas pelos governos? As novas normas e doutrinas jurídicas que abordam essa questão dizem respeito ao *status* legal das normas internacionais e nacionais sobre MCDH, indo desde as regras do Acordo de Paris e as recomendações do IPCC até os regimes de direitos humanos internacionais e do direito constitucional.
2. À luz desses padrões, os governos têm a obrigação legal de reduzir as emissões de gases de efeito estufa? Tribunais e litigantes abordam essa questão por meio de normas emergentes sobre a possibilidade da revisão judicial da política climática e a existência de um direito passível de judicialização a um sistema climático capaz de sustentar a vida

⁶⁸ Para mais sobre a ciência da atribuição que está sendo usada em litígios para estabelecer esse nexocausal, ver o capítulo de Michael Burger, Jessica Wentz e Daniel Metzger em: RODRÍGUEZ-GARAVITO, 2022.

humana.

3. As políticas governamentais (relativas a metas de emissões ou atividades específicas emissoras de gases do efeito estufa) são compatíveis com tais direitos e deveres? As normas emergentes sobre essa questão buscam estabelecer padrões, à luz das obrigações envolvendo mudanças climáticas e direitos humanos, da “parcela justa” da contribuição dos países para a mitigação climática global, a compatibilidade das ações e políticas estatais com essa parcela e os remédios judiciais, se houver, que os tribunais devem conceder para responsabilizar os Estados.

Na seção seguinte, exploro as normas emergentes de cada uma dessas três questões.

2.1 AS NORMAS BASILARES: UM “CONSENSO” INTERNACIONAL SOBRE DIREITOS CLIMÁTICOS

A primeira etapa em um caso típico de DHMC é o estabelecimento de direitos e deveres basilares que se aplicam ao litígio como uma matéria do regime jurídico das mudanças climáticas e dos direitos humanos. Ao determinar os parâmetros legais relevantes para as avaliações judiciais da política climática (ou inação dela) dos Estados, litigantes e tribunais têm frequentemente recorrido ao entendimento do Tribunal Europeu de Direitos Humanos sobre o “consenso” jurídico aplicável a casos domésticos de direitos humanos ou equivalentes em outros regimes regionais ou domésticos⁶⁹. Além dos tratados internacionais de direitos humanos, esse consenso inclui outros “elementos do direito internacional”, as interpretações dos Estados sobre tais elementos e a prática estatal que reflete valores comuns⁷⁰. Como o Tribunal Europeu de Direitos Humanos determinou no caso *Demir e Baykara vs. Turquia*, decisão amplamente utilizada por litigantes e tribunais em casos europeus de direitos climáticos:

não é necessário que o Estado requerido tenha ratificado todo o conjunto de instrumentos aplicáveis ao tema específico do caso. Será suficiente ao Tribunal que os instrumentos internacionais relevantes denotem uma contínua evolução das normas e dos princípios aplicados no direito internacional ou na maioria dos Estados do Conselho da Europa e demonstrem, em uma área específica, que existe um consenso na sociedade moderna⁷¹.

Independentemente do resultado do caso, praticamente todos os casos relacionados

⁶⁹ CASE of *Demir and Baykara v. Turkey*. HUDOC, [s. l.], 2008. Disponível em: <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-89558>. Acesso em: 2023.

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ §86. Cf. *Ibid.*

com a mitigação climática adotam alguma versão da doutrina do consenso⁷². Conforme demonstrado na tabela 1⁷³, quais instrumentos legais são considerados parte do consenso internacional variam de jurisdição para jurisdição. Em geral, compreende tratados e declarações universais e regionais de direitos humanos ratificados pelo Estado — incluindo direitos ambientais procedimentais e substantivos no direito internacional, em que os tribunais e órgãos *quasi-judiciais*, na maioria dos casos, reconhecem como questão de direito internacional positivo ou consuetudinário⁷⁴.

Ainda, é importante notar que o consenso nos casos do DHMC inclui não apenas o regime jurídico dos direitos humanos, mas também os dois elementos centrais do regime global de mudanças climáticas: o Acordo de Paris e os relatórios do IPCC. À medida que as descobertas e recomendações do IPCC se tornaram mais explícitas e precisas em relação ao impacto do aquecimento global sobre os seres humanos, nos relatórios de 2014 e 2018, litigantes e julgadores passaram a adotá-las como o melhor padrão científico para avaliar violações de direitos humanos. Especificamente, incorporaram o objetivo do Acordo de Paris de “limitar o aumento da temperatura média global para abaixo de 2°C acima dos níveis pré-industriais e empreender esforços para limitar o aumento da temperatura a 1,5°C” no consenso internacional passível de judicialização⁷⁵. Esse tem sido o caso, independentemente do resultado do litígio. As cortes têm utilizado esse parâmetro Paris-IPCC em decisões proferidas contra os Estados que falharam em considerar ou não fizeram o suficiente para atingir metas climáticas (como nos casos do plano climático na Irlanda e da regulamentação sobre o etanol no México). As cortes também aplicaram esse parâmetro em decisões em que concluíram que os Estados vinham adotando medidas suficientes para o alcance das metas climáticas — como no caso *Greenpeace Germany vs. Alemanha*⁷⁶, em que um grupo de agricultores que cultivam orgânicos e o Greenpeace objetivavam responsabilizar o governo por suas metas de mitigação — ou em que os demandantes não detinham legitimidade processual — como no caso *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz vs. Feds. Dep’t da Env’t, Transport, Energy & Commc’ns*⁷⁷, em que uma associação de idosos exigia maior ambição de

⁷² Uma exceção notável é a decisão no caso Juliana, que não invoca instrumentos ou normas internacionais de direitos humanos, em consonância com a relativa impermeabilidade dos tribunais dos EUA a tais fontes legais. Ver: Juliana, 947 F.3d às 11:59.

⁷³ RODRÍGUEZ-GARAVITO, 2022.

⁷⁴ RODRÍGUEZ-GARAVITO, César. A human right to a healthy environment? Moral, legal, and empirical considerations. In: KNOX, John H.; PEJAN, Ramin (Ed.). **The human right to a healthy environment**. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.

⁷⁵ art. 2.1.a. Cf. UNITED [...], 2015.

⁷⁶ FAMILY [...], [2023].

⁷⁷ ASSOCIATION of Swiss Senior Women for Climate Protection v. Federal Department of the Environment Transport, Energy and Communications (DETEC) and Others. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.],

mitigação ao governo suíço.

Se confirmado por litígios futuros, o reconhecimento emergente de um consenso normativo internacional poderia consolidar a convergência entre direitos humanos, proteção ambiental e governança climática. Essa convergência está em desenvolvimento há três décadas, por meio de avanços jurídicos, a exemplo da disseminação do direito a um meio ambiente saudável nas constituições e legislações nacionais, da proliferação de litígios ambientais baseados em direitos humanos em todo o mundo, relacionados com questões como a poluição do ar, e a articulação de normas internacionais explícitas pelo relator especial da ONU sobre direitos humanos e meio ambiente⁷⁸.

2.2 UM DIREITO SUJEITO À JUDICIALIZAÇÃO PARA A AÇÃO CLIMÁTICA

Na esteira de tais padrões legais e científicos comuns, o segundo passo do litígio típico-ideal pós-Paris envolve a extração de direitos e deveres específicos em relação à *ação climática* que são deles decorrentes. Aqui, a questão central é: os Estados têm obrigações legais passíveis de judicialização, relativas ao regime jurídico internacional dos direitos humanos e das mudanças climáticas, para reduzir as emissões de GEE?

Independentemente do tipo e do resultado final do caso, as instâncias judiciais e *quasi-judiciais*, no âmbito dos litígios em DHMC, têm respondido quase invariavelmente de forma afirmativa a essa questão. Especificamente, duas normas emergentes têm sido sustentadas nesse corpo de precedentes. Em primeiro lugar, um direito, passível de judicialização, a um sistema climático capaz de sustentar a vida humana tem sido adotado a partir de direitos humanos universalmente reconhecidos ou de direitos constitucionais relativos a um meio ambiente saudável. É importante ressaltar que algumas decisões se aperfeiçoaram sobre os direitos dos jovens e das gerações futuras a um planeta habitável. Reconhecendo que os jovens e futuros seres humanos suportarão o peso dos danos climáticos, tribunais, em casos como *Neubauer vs. Alemanha* e *Futuras Gerações da Amazônia vs. Colômbia*⁷⁹, interpretaram disposições constitucionais de direitos humanos reconhecendo um direito passível de judicialização à ação climática estatal, que está em consonância com a magnitude e a urgência do problema.

A segunda norma refere-se à competência legal dos tribunais para fazer cumprir os

[2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/union-of-swiss-senior-women-for-climate-protection-v-swiss-federal-parliament/>. Acesso em: 18 dez. 2023.

⁷⁸ KNOX, John H. Constructing the Human Right to a Healthy Environment. *Annual Review of Law and Social Science*, Carolina do Norte, v. 16, 2020.

⁷⁹ NEUBAUER [...], [2023].

deveres estatais em relação à ação climática, em geral, e à redução de emissões de GEE, em particular. A questão da possibilidade de judicialização levanta preocupações relativas à harmonização (1) da proteção dos direitos respeitando-se a discricionariedade política estatal e (2) do dever dos tribunais de prover remédios para violações de direitos em consonância com o princípio da separação de poderes. Embora comuns em litígios de direitos humanos e de interesse público, essas questões são agravadas pela escala, temporalidade e incerteza que caracterizam o problema do aquecimento global.

Previsivelmente, os julgadores proferiram uma série de respostas diferentes à questão, em consonância com tradições jurisprudenciais contrastantes sobre a reparação de violações de direitos por tribunais em diferentes jurisdições. No entanto, independentemente do resultado, os tribunais, na maioria das decisões relativas aos casos de DHMC, têm afirmado sua competência para rever a política climática estatal e reparar as violações dos direitos humanos decorrentes. Apesar da concessão de liberdade aos Estados para a definição de metas climáticas e da seleção de políticas para alcançá-las, a maioria dos tribunais considerou que tais decisões não estão isentas de revisão judicial e que a discricionariedade não é absoluta. Em casos como o *Greenpeace Nordic Association*, os julgadores usaram a doutrina da margem de apreciação para avaliar o impacto das políticas governamentais na redução das emissões de GEE e concluir se as políticas em questão estavam dentro dessa margem⁸⁰. Em outros casos, como do etanol no México e de *Urgenda* nos Países Baixos, os tribunais aplicaram a mesma doutrina e se pronunciaram contra o Estado, constatando que suas políticas climáticas afetavam, de forma irracional e desproporcional, os direitos humanos e, portanto, ultrapassaram essa margem.

Em suma, a norma emergente relativa à revisão judicial da ação climática é que “os tribunais estão longe de considerar como uma área ‘proibida’, como concluiu o Supremo Tribunal da Nova Zelândia, em *Thomson vs. Ministro para Questões de Mudanças Climáticas*⁸¹ — um caso sobre metas de mitigação que, embora não se baseie em argumentos de direitos humanos, resumiu e se apoiou em uma série de decisões de DHMC. Embora os julgadores tenham reconhecido que os Estados têm uma ampla margem de apreciação ao lidar com as complexidades da política climática, eles tendem a concluir que a mudança climática é uma questão regulatória e científica, passível de apreciação judicial, com base em normativas

⁸⁰ Para mais sobre a lógica por trás do caso da Greenpeace Nordic Association, ver capítulo de Michelle Jonker-Argueta em: RODRÍGUEZ-GARAVITO, 2022.

⁸¹ THOMSON v. Minister for Climate Change Issues. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/thomson-v-minister-for-climate-change-issues/#:~:text=Sarah%20Thomson%2C%20a%20New%20Zealand,Change%20Response%20Act%20of%202002>. Acesso em: 18 dez. 2023.

nacionais e internacionais sobre mudanças climáticas e direitos humanos, em oposição a uma questão essencialmente política sobre a qual os Estados têm total discricionariedade. De fato, o Tribunal Administrativo de Paris, em *Notre Affaire à Tous vs. França*⁸², foi o mais longe ao considerar o Estado francês responsável por danos morais decorrentes da omissão em tomar medidas climáticas suficientemente ambiciosas, observando especificamente que:

tendo em vista a falha injusta do Estado em implementar políticas públicas que lhe permitam alcançar as metas de redução de emissões de gases de efeito estufa que estabeleceu, as associações requerentes podem reivindicar compensação do Estado pelas incapacidades errôneas⁸³.

2.3 A “PARTE JUSTA” LEGALMENTE APLICÁVEL DA MITIGAÇÃO CLIMÁTICA

A etapa final do caso típico-ideal examina a compatibilidade das políticas estatais com direitos e deveres relacionados com o clima. Em alguns casos, a questão motriz é: quais níveis de *ambição e urgência* em relação às reduções nacionais de emissões são compatíveis com tais direitos e deveres? Essa é a questão, por exemplo, no cerne do litígio europeu médio (incluindo o caso que questionou as metas de mitigação da União Europeia em *Ferrão Carvalho vs. Europa*)⁸⁴ e o pedido de uma associação de jovens ao Tribunal Constitucional Sul-Coreano que pleiteia que a pequena meta de mitigação do país seja declarada inconstitucional⁸⁵. Em outros casos, em vez do nível de ambição em si, os demandantes contestam a consistência de projetos ou políticas estatais relativas à meta de mitigação adotada formalmente, por meio do direito nacional ou internacional. Esse é o caso, por exemplo, dos litígios relativos a novas pistas aeroportuárias em Viena e Londres⁸⁶. A maioria dos litígios do Sul Global⁸⁷ se encaixa nesse segundo tipo, uma vez que não questiona metas de mitigação, mas ações estatais específicas (ou a ausência delas), que dificultam o progresso em relação a essas metas – indo desde a omissão de impactos climáticos em avaliações de impacto ambiental na África do Sul e na Índia⁸⁸ até o impasse burocrático no Peru e no Paquistão⁸⁹.

⁸² NOTRE Affaire à Tous and Others v. France, [2023].

⁸³ Decisão do Tribunal Administrativo de Paris, §41. Tradução livre. Cf. *Ibid*.

⁸⁴ ARMANDO [...], [2023].

⁸⁵ DO-HYUN KIM [...], [2023].

⁸⁶ IN RE VIENNA-SCHEWCHAT, [2023]; FRIENDS of the Earth and Others, [2023].

⁸⁷ Para análises detalhadas sobre litígios climáticos nas jurisdições do Sul Global, ver os capítulos de Juan Auz, Arpitha Kodiveri, Jolene Lin e Jaqueline Peel, Waqqas Mir e Pooven Moo- dley em: RODRÍGUEZ-GARAVITO, 2022.

⁸⁸ EARTHLIFE [...], [2023]. Para obter informações sobre um caso indiano envolvendo os impactos climáticos nas avaliações de impacto ambiental, consulte RIDHIMA, [2023].

⁸⁹ LEGHARI [...], [2023]. Ver também: ÁLVAREZ *et al* v. Peru. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/alvarez-et-al-v-peru/>. Acesso em: 18 dez. 2023.

Ambas as modalidades de litígio levantam questões complexas sobre como definir e impor o nível de ambição de mitigação de um país. A controvérsia sobre diferentes critérios de equidade para determinar a participação adequada dos países nos cortes de emissões de GEE envolve questões fundamentais relacionadas com a ética e a política climáticas que estão além do escopo deste capítulo⁹⁰. Em parte, devido a essa complexidade, litigantes e tribunais nos casos típicos de DHMC tendem a adotar uma abordagem cautelosa, vinculando suas reivindicações e instrumentos aos níveis de ambição prescritos pelo Acordo de Paris e pelo IPCC.

Essa abordagem foi traduzida em duas normas embrionárias. Em primeiro lugar, relativamente à participação de um país na redução de emissões, os casos de DHMC articularam uma visão que enfatiza os deveres individuais dos Estados. A linha de defesa dos Estados, em ações que pleiteiam a mitigação, tem se baseado na natureza do sistema climático como um bem público. A partir dessa perspectiva, tendo em vista que a redução das emissões por um país não afetará a prevenção do aquecimento global sem que outros países contribuam com sua parcela, os cidadãos não teriam um direito passível de judicialização em face da ação estatal.

Em contraste, litigantes e tribunais têm se apoiado em uma interpretação baseada em responsabilidade do Acordo de Paris. Por esse ponto de vista, os Estados têm o dever de contribuir com sua “parcela mínima justa” para a redução das emissões, independentemente das ações de outros países. Conforme observado, a determinação da parcela justa de um país tem sido pautada por estimativas decorrentes das recomendações e relatórios do IPCC.

A articulação mais explícita da norma da “parcela mínima justa” pode ser encontrada na decisão da Suprema Corte holandesa em *Urgenda*⁹¹. Segundo o tribunal, sob a Convenção Europeia sobre Direitos Humanos e o regime climático global, “os Países Baixos são obrigados a fazer ‘sua parte’ para evitar mudanças climáticas perigosas, mesmo que seja um problema global”⁹². O tribunal baseia sua decisão jurídica em uma interpretação da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (UNFCCC, na sigla em inglês)⁹³, segundo a qual “todos os países terão que fazer o necessário” para atingir metas globais de emissão, bem como para cumprir o princípio amplamente aceito no direito internacional segundo o qual os países devem evitar causar danos uns aos outros. “Essa abordagem justifica a responsabilidade parcial: cada país é responsável por sua parte e, portanto, pode ser chamado a prestar contas a esse

⁹⁰ BROOME, John. **Climate matters: ethics in a warming world**. Nova York: W.W. Norton & Co., 2012.

⁹¹ URGENDA [...], [2023].

⁹² *Ibid.*

⁹³ UNITED NATION. **United Nations Framework Convention on Climate Change**. Rio de Janeiro: ONU, 1992. Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/convention_text_with_annexes_english_for_posting.pdf. Acesso em: 13 dez. 2023.

respeito”⁹⁴ em mecanismos judiciais. Empregando a heurística de um “orçamento de carbono” — a quantidade de GEE que resta para a humanidade queimar antes de ultrapassar o limiar de 1,5°C a 2°C de aquecimento global —, o tribunal concluiu que “nenhuma redução é insignificante”, pois todas as emissões contribuem para o orçamento global, independentemente do tamanho do país ou de suas emissões⁹⁵.

Embora de forma menos elaborada, os tribunais têm argumentado de forma análoga em outros casos de DHMC. A Alta Corte da Irlanda usou uma lógica semelhante para concluir que “nenhum país, particularmente o tamanho deste Estado, pode enfrentar o problema [do aquecimento global] por conta própria. Isso, no entanto, não diminui a exigência de fazer o que é necessário para atingir metas cientificamente recomendadas”⁹⁶.

Como pode ser nitidamente notado, se essa norma orientar o regime jurídico internacional e comparativo relacionado com os direitos climáticos, criará mais incentivos para litígios em nível doméstico, uma vez que os litigantes em diferentes jurisdições procurariam exercer pressão de baixo para cima sobre seus próprios Estados e governos para contribuir com os esforços globais de mitigação, independentemente (ou precisamente por causa) da pressão limitada de cima para baixo das negociações intergovernamentais. Há evidências de que esse processo de disseminação transnacional de precedentes judiciais e estratégias jurídicas está ocorrendo. Litigantes e tribunais em jurisdições diversas, como Brasil, Nova Zelândia, Noruega e Coreia do Sul, estão ativamente invocando alguma versão da norma da “parcela mínima justa” para responsabilizar os governos pelas metas de mitigação.

No entanto, essa norma permanece pouco detalhada. Dado que o significado de “parcela mínima justa” varia de acordo com o critério de justiça utilizado, essa continua sendo uma questão em aberto no litígio de DHMC. Um litígio interessante que procura abordar a questão é o caso *Duarte Agostinho vs. Portugal*⁹⁷, apresentado perante o Tribunal Europeu de Direitos Humanos por seis jovens portugueses em face de diversos Estados europeus por não terem adotado medidas climáticas suficientemente ambiciosas. Os petionários argumentaram que o ônus de provar que as políticas climáticas dos Estados são coletivamente coerentes com a meta de temperatura de Paris deveria recair sobre os Estados — os infratores — em oposição aos petionários — as vítimas dos danos climáticos. Dessa forma, os petionários procuraram evitar uma decisão que se enquadre no limite inferior das reduções de emissões necessárias estimadas

⁹⁴ URGENDA [...], [2023].

⁹⁵ Ver 5.7.8. Cf. *Ibid.*

⁹⁶ FRIENDS of the Irish Environment, [2023]. Para saber mais do caso Friends of the Irish Environment, ver o capítulo de Victoria Adelmant, Philip Alston e Matthew Blainey em: RODRÍGUEZ-GARAVITO, 2022.

⁹⁷ DUARTE [...], [2023].

pelo IPCC, mas que, coletivamente, falharia em limitar o aquecimento à meta de temperatura de Paris. Além disso, ao levar este caso a um tribunal regional, os peticionários pretenderam assegurar uma decisão que vincule a maioria dos Estados europeus, eliminando, assim, o potencial de decisões internas inconsistentes sobre a adequação da ambição de redução de emissões dos Estados⁹⁸.

Ainda, essa limitação foi parcialmente compensada por uma segunda regra emergente, relacionada com os remédios judiciais. Nas decisões favoráveis aos autores, litigantes e tribunais têm buscado adotar uma abordagem cautelosa com relação às soluções de mitigação, a fim de encontrar um equilíbrio entre os direitos climáticos e a deferência à política estatal. Algumas ações judiciais têm se concentrado em responsabilizar os Estados pelas promessas de mitigação que eles mesmos estabeleceram, como em *Torres Strait Islanders vs. Austrália*⁹⁹ (que visou manter o Estado dentro da meta recomendada por sua Autoridade de Mudanças Climáticas), em *Gerações Futuras da Amazônia* (em que a Suprema Corte colombiana impôs as próprias metas do Estado em relação à redução do desmatamento) e no caso *Greenpeace Germany vs. Alemanha*¹⁰⁰ (que, sem sucesso, procurou submeter o governo alemão à sua própria meta de 2020). Outros casos exigiram que os governos aumentassem seus compromissos de mitigação, mas limitaram-se a reivindicar ao tribunal que declarasse a meta existente inconstitucional e obrigasse o governo a determinar uma nova meta (como em *Kim Yujin vs. Coreia do Sul*¹⁰¹) ou a definir a meta proposta no nível mínimo de redução de emissões exigido pelo respectivo Estado de acordo com as recomendações do IPCC. Esse último caso foi o racional utilizado na decisão *de Urgenda*¹⁰², em que se exigiu que o Estado holandês reduzisse as emissões de GEE do país em 25% em relação aos níveis de 1990 até 2020, estando, assim, na extremidade inferior da faixa de 25 a 40% recomendada pelo IPCC e mantendo a meta que o Estado havia adotado antes de 2011. Ainda, outras ações judiciais questionaram as políticas ou projetos mais intensivos em emissão de GEE de um determinado país e pleitearam maior escrutínio estatal e transparência sobre sua compatibilidade com as metas de mitigação declaradas pelo país. Um exemplo é o caso *Zoubek et al. vs. Áustria*¹⁰³ que questionou a legislação que concede créditos fiscais para viagens

⁹⁸ DUARTE, [2023]. Para uma análise da lógica jurídica do caso, consulte o capítulo de Gerry Liston e Paul Clark em: RODRÍGUEZ-GARAVITO, 2022.

⁹⁹ Para mais sobre o caso Ilhas do Estreito de Torres, ver o capítulo de Sophie Marjanac e Sam Hunter Jones em: RODRÍGUEZ-GARAVITO, 2022.

¹⁰⁰ FAMILY [...], [2023].

¹⁰¹ DO-HYUN KIM [...], [2023].

¹⁰² URGENDA [...], [2023].

¹⁰³ GREENPEACE *et al.* v. Austria (The Zoubek Case). **The climate right database**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climaterightsdatabase.com/2020/09/30/greenpeace-et-al-v-austria-the-zoubek-case/>. Acesso em: 18 dez. 2023.

aéreas, mas não para transporte ferroviário.

Em suma, as normas que emergem da litigância em DHMC contribuem para abordar algumas das questões jurídicas inovadoras levantadas pela emergência climática — incluindo o *corpus* aplicável do direito internacional, o status do direito à ação climática e a um sistema climático habitável, e os deveres individuais dos países relativos às contribuições para a mitigação climática. Ao menos na versão típica-ideal de que a maioria dos casos se aproximam, eles se encaixam no quadro de governança pós-Paris. Os casos de DHMC ajudam a fornecer a esse quadro alguns dos parâmetros processuais e substantivos, até então inexistentes, e que são necessários para que a regulação climática faça progressos substanciais contra o aquecimento global.

Isso não significa, entretanto, que o quadro estrutural de DHMC possa, por si só, lidar adequadamente com as complexidades da regulamentação climática, nem que os conceitos e doutrinas de direitos humanos abordem adequadamente as principais questões pendentes no litígio climático. Meu estudo revela interessantes, e até agora preliminares, potenciais pontos cegos e limitações do litígio em DHMC, aos quais me reporto para concluir.

3 OLHANDO PARA O FUTURO: O POTENCIAL E OS DESAFIOS DO LITÍGIO CLIMÁTICO BASEADOS EM DIREITOS HUMANOS

Como mencionado na introdução a esta obra e como demonstrado pelos números acerca do rápido crescimento de casos relacionados com DHMC, o litígio climático baseado em direitos humanos é uma ideia cujo tempo chegou. Embora seja muito cedo para avaliar sistematicamente o impacto dessa tendência em uma série de variáveis relevantes — desde a ação climática governamental e corporativa até os movimentos sociais climáticos e o futuro da implementação do Acordo de Paris —, é possível extrair algumas lições iniciais e prospectivas sobre o potencial desse tipo de ação processual, bem como sobre seus desafios pendentes.

A implicação futura dos argumentos e evidências apresentados neste capítulo é a seguinte: os litígios climáticos baseados em direitos humanos que mais provavelmente têm chance de contribuir para a ação climática são aqueles que incorporam explicitamente as normas e a lógica do regime regulatório climático global, ou seja, o Acordo de Paris e os relatórios do IPCC. Defendo que esse tipo de litigância em DHMC pode fornecer incentivos *materiais* para que os governos posicionem a ação climática no centro de suas agendas, superem os impasses políticos, aumentem a conformidade e a ambição e promovam a transparência e a participação da política climática. Evidências do potencial desses incentivos podem ser

encontradas no impacto sobre os compromissos climáticos dos Estados mencionados, resultantes de decisões como as de *Urgenda*¹⁰⁴ e *Neubauer*¹⁰⁵. Além disso, ao reformular publicamente o problema das mudanças climáticas como fonte de impactos graves sobre os seres humanos e como violação de normas universalmente reconhecidas, a litigância em DHMC pode criar incentivos *simbólicos* para que Estados e outros atores nacionais coloquem a ação climática no centro de sua agenda e alinhem suas ações com os objetivos do regime climático global¹⁰⁶. Conforme os tribunais julgam os casos em andamento e as novas ações judiciais chegam aos tribunais nacionais e internacionais, os estudos empíricos poderão avaliar o potencial material e simbólico do litígio em DHMC¹⁰⁷.

No entanto, como acontece com outros tipos de litígios, os casos de DHMC também têm limitações que merecem ser sopesadas, ao considerá-los uma ferramenta estratégica. Por exemplo, em vez de ser um fim em si mesmo, a principal contribuição do caso típico de DHMC é a contribuição para definir uma estrutura regulatória sobre a qual outras forças — da pressão do movimento social às negociações interestaduais — podem construir. Essa é a abordagem articulada em alguns dos casos recentes mais promissores, como o pedido das *Ilhas do Estreito de Torres* perante o Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas. Com base nos princípios mencionados do direito internacional dos direitos humanos, o pedido propõe uma “obrigação fundamental mínima” que os Estados precisam adotar para cumprir sua responsabilidade pela mitigação climática. Além do alinhamento com as recomendações do IPCC, essa obrigação inclui garantias processuais como consistência (com compromissos estatais anteriores, com políticas estatais relevantes e com medidas tomadas pelos Estados com recursos comparáveis) e devido processo legal (justificativas adequadas e participação pública)¹⁰⁸.

Outra limitação do litígio em DHMC no contexto do regime climático internacional é seu alcance geográfico. Por motivos muito diferentes, o litígio climático baseado em direitos humanos enfrenta obstáculos particularmente difíceis nas tradições legais de dois dos principais atores da governança climática: os Estados Unidos e a China. No entanto, a disseminação geográfica da onda contínua de litígios sugere que ela pode ser influente em

¹⁰⁴ URGENDA [...], [2023].

¹⁰⁵ NEUBAUER [...], [2023].

¹⁰⁶ Para uma formulação mais completa deste argumento sobre os impactos materiais e simbólicos do litígio envolvendo DHMC, consulte Rodríguez-Garavito (2020).

¹⁰⁷ Para um estudo nesta linha, sobre os impactos iniciais do caso *Urgenda*, ver WONNEBERGER, Anke; VLIEGENTHART, Rens. Agenda-setting effects of climate change litigation: interrelations across issue levels, media, and politics in the case of *Urgenda* against the Dutch Government. **Environmental Communication**, Amsterdam, v. 15, n. 1, p. 699-714, 2021. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/epdf/10.1080/17524032.2021.1889633?needAccess=true>. Acesso em: 18 dez. 2023.

¹⁰⁸ Ver capítulo de Sophie Marjanac e Sam Hunter Jones em: RODRÍGUEZ-GARAVITO, 2022.

algumas regiões e países que estão entre os maiores emissores de GEE, da Europa ao Reino Unido, Canadá, Brasil, Índia e Indonésia. Uma omissão importante no universo dos litígios de DHMC é a escassez de casos de adaptação climática. Esse ponto cego é particularmente marcante por duas razões. Em primeiro lugar, a adaptação é a questão mais premente para a maioria dos países, incluindo a maioria do Sul Global, que continuam contribuindo com quantidades relativamente pequenas de GEE e já estão experimentando o peso do impacto humano do aquecimento global. Em segundo lugar, as normas e os mecanismos dos direitos humanos se prestam mais facilmente à litigância para adaptação — nesse caso, medidas destinadas a proteger indivíduos e comunidades específicas dos efeitos do deslocamento forçado, da crise econômica, dos impactos à saúde e de outras consequências do aquecimento global que já são inevitáveis. Ao focar na mitigação, o litígio em DHMC ignorou metade do problema, com repercussões urgentes para a maioria da população mundial.

Em termos de tipos de réus, a lacuna mais visível é a escassez de casos contra corporações. Como observado, apenas 24 ações climáticas já foram movidas contra corporações por motivos de direitos humanos. Isso é totalmente surpreendente, dadas as dificuldades de longa data que as normas e conceitos de direitos humanos tiveram em lidar com atores não estatais, em geral, e com corporações, em particular. No entanto, os recentes desenvolvimentos regulatórios e socioeconômicos podem abrir cada vez mais as portas para litígios climáticos baseados em direitos humanos contra atores corporativos. No caso *Casino*, por exemplo, os litigantes aproveitaram uma combinação de ferramentas de direito societário (especificamente, a Lei do Dever Corporativo de Devida Diligência de 2017) e o regime internacional de proteção aos direitos indígenas para exigir que os supermercados da rede Casino tomassem todas as medidas necessárias para excluir a carne bovina ligada ao desmatamento e à invasão de terras indígenas de suas cadeias de suprimentos do Brasil, da Colômbia e de outros lugares.

No futuro, os litigantes provavelmente explorarão o uso dos Princípios Orientadores da ONU sobre Empresas e Direitos Humanos e outros marcos regulatórios transnacionais (por exemplo, as normas da OCDE sobre comportamento corporativo) para responsabilizar as empresas pelas violações dos direitos humanos associadas às suas emissões de carbono ou obrigá-las a compensar Estados ou indivíduos pelos custos incorridos na adaptação ao aquecimento global¹⁰⁹. Dessa forma, os litigantes estariam efetivamente traduzindo, para a linguagem dos direitos humanos, as reivindicações contra as corporações de combustíveis fósseis que os governos locais dos Estados Unidos têm defendido com base nos precedentes da

¹⁰⁹ RODRÍGUEZ-GARAVITO, César (Ed.). **Business and human rights: beyond the end of the beginning**. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

*common law*¹¹⁰.

Além disso, o litígio climático baseado em direitos humanos poderia ser reforçado por evidências crescentes de que algumas dessas corporações teriam conhecimento sobre esses danos há várias décadas e optaram não apenas por não divulgá-los, mas, também, por ativamente pressionarem os governos contra a ação climática. De fato, uma combinação desses argumentos fundamenta o pedido do Greenpeace contra as grandes empresas emissoras de carbono (*carbon majors*) perante a Comissão de Direitos Humanos das Filipinas, estratégia que pode ser replicada em outras jurisdições.

De forma mais ampla e conceitual, a natureza das mudanças climáticas expõe as deficiências de suposições arraigadas na teoria e na prática dos direitos humanos. A articulação original dessas dificuldades também é a mais clara. No primeiro estudo da ONU sobre as implicações das mudanças climáticas, o Alto Comissariado para os Direitos Humanos concluiu que “qualificar os efeitos das mudanças climáticas como violações dos direitos humanos representa uma série de dificuldades”¹¹¹. Algumas dificuldades têm a ver com a causalidade, pois pode ser “virtualmente impossível desembaraçar as complexas relações causais que ligam as emissões históricas de gases de efeito estufa de um determinado país com um efeito específico relacionado com as mudanças climáticas, muito menos com a gama de implicações diretas e indiretas para os direitos humanos”¹¹². Outros se relacionam com a temporalidade, pois “os efeitos adversos do aquecimento global são muitas vezes projeções sobre impactos futuros, enquanto as violações dos direitos humanos são normalmente estabelecidas após o dano ter ocorrido”¹¹³.

Essas questões são particularmente desafiadoras para as estratégias e conceitos tradicionais de direitos humanos. Como Kathryn Sikkink observou, baseando-se na teoria da justiça de Iris Young, o paradigma dominante na defesa dos direitos humanos é o “modelo retrospectivo de responsabilidade”, uma abordagem retroativa que se concentra em determinar a culpa por violações individualizadas envolvendo direitos¹¹⁴. No entanto, tal modelo de responsabilidade é incapaz de abordar adequadamente injustiças estruturais, como as mudanças climáticas e a desigualdade econômica. De fato, a ação climática requer uma abordagem

¹¹⁰ SAVAGE, Karen. 2019: The Year Climate Litigation Hit High Gear. **The Climate Docket**, [s. l.], 2019.

¹¹¹ Conselho de Direitos Humanos, Relatório do Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas sobre a relação entre direitos humanos e mudanças climáticas, Doc da ONU. A/HRC/61 (15 de janeiro de 2009), §70.

¹¹² *Ibid.*

¹¹³ *Ibid.*

¹¹⁴ SIKKINK, Kathryn. **The hidden face of rights: toward a politics of responsibility**. Connecticut: Yale University Press, 2020; YOUNG, Iris Marion. **Responsibility for justice**. Oxford: Oxford University Press, 2011.

diferente e prospectiva para os direitos humanos. Seguindo Young¹¹⁵, a pergunta-chave nesse modelo não é tanto “quem é o culpado?” mas “o que devemos fazer para alcançar as metas climáticas?”. O litígio em DHMC contribuiu para responder a essa última pergunta empregando o que Sabel e Simon denominam “direitos de desestabilização”¹¹⁶ – doutrinas e conceitos jurídicos que podem auxiliar a interromper os equilíbrios institucionais disfuncionais, como os comuns na política climática, ao impulsionar Estados e outras partes interessadas a tomar medidas mais urgentes e significativas contra o aquecimento global¹¹⁷.

Meu estudo sobre a litigância climática baseada em direitos humanos destaca os sinais iniciais de conceitos e doutrinas prospectivas que têm potencial para lidar com as dificuldades associadas à causalidade e à temporalidade do aquecimento global. No que diz respeito à causalidade, os casos de DHMC avançaram no estabelecimento da ligação entre a responsabilidade de um país pelas emissões de GEE e as violações dos direitos humanos. Como observado, litigantes e tribunais articularam uma norma emergente de “parcela mínima justa”, pela qual os países são responsáveis por contribuir para os esforços de mitigação, independentemente das ações de outros Estados. Relacionalmente, eles podem ser responsabilizados pelos impactos sobre os direitos humanos associados às suas emissões de GEE. No entanto, a reticência dos tribunais em estabelecer umnexo causal entre as emissões de GEE e os danos individuais dos direitos humanos dos demandantes tem sido um importante obstáculo processual na litigância em DHMC. Vários tribunais rejeitaram caso por falta de legitimidade, afirmando que os autores não apresentaram danos específicos por mudanças climáticas, como no pedido trazido por cidadãos da Europa e de outras regiões contra as metas de mitigação da União Europeia em *Ferrão Carvalho vs. Europa*¹¹⁸ e o litígio contra a venda pelo governo sueco de uma usina movida a carvão para uma empresa de energia poluente em *PUSH Sweden vs. Suécia*¹¹⁹.

Essa concepção convencional e individualista, relacionada com as questões de legitimidade processual, ignora a natureza do aquecimento global como um fenômeno onipresente que afeta todos os seres humanos e, na realidade, todas as formas de vida na Terra. Em contraste, decisões recentes articularam uma nova visão sobre legitimidade processual que

¹¹⁵ YOUNG, 2011.

¹¹⁶ SABEL, Charles F.; SIMON, William H. Destabilization rights: how public law litigation succeeds. **Harv. L. Rev.**, [s. l.], v. 117, 2003. Disponível em: https://scholarship.law.columbia.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1824&context=faculty_scholarship. Acesso em: 18 dez. 2023.

¹¹⁷ *Ibid.*

¹¹⁸ ARMANDO [...], [2023].

¹¹⁹ PUSH [...], [2023].

melhor se encaixa na natureza do problema. É o caso, em particular, da decisão do Tribunal Constitucional alemão em *Neubauer*, em que o tribunal considerou que o fato de os impactos climáticos afetarem praticamente todas as pessoas que vivem na Alemanha não era um impeditivo para que os jovens demandantes fossem afetados por conta própria e, portanto, significava que eles tinham legitimidade para processar o governo para exigir uma ação climática mais ambiciosa e urgente¹²⁰.

As dimensões temporais das mudanças climáticas também levantam desafios à temporalidade linear e retroativa do regime jurídico dos direitos humanos. Os impactos mais relevantes sobre os direitos humanos associados ao aquecimento global se materializarão no futuro e afetarão as gerações futuras, que não são reconhecidas como detentoras de direitos. Além disso, ao contrário de outras violações de longo prazo envolvendo direitos humanos, a temporalidade dos impactos climáticos não é linear: os atrasos são caros; os efeitos da inação são agravados pelo tempo; alguns impactos já são irreversíveis; os efeitos cumulativos continuarão a ter impactos adversos sobre os direitos humanos mesmo após a aceleração da ação climática (se for acelerada); e pontos de inflexão e retroalimentação podem piorar drasticamente as violações dos direitos humanos de maneiras imprevisíveis¹²¹.

A sensibilidade ao tempo pode ser uma das contribuições de futuras ações e decisões judiciais sobre direitos climáticos. Alguns dos casos existentes oferecem orientações úteis. Em várias das decisões que negam a proteção solicitada pelo demandante, os julgadores vinculam explicitamente sua decisão às condições presentes e deixam em aberto a possibilidade de mudar suas opiniões à medida que o aquecimento global piora. Por exemplo, no caso contra a Nova Zelândia apresentado por um migrante climático de Kiribati a quem tinha sido negado asilo, o Comitê de Direitos Humanos da ONU decidiu contra o migrante porque o aumento do nível do mar era improvável “de tornar a República de Kiribati inabitável” por mais “10 a 15 anos”, mas acrescentou: “dado que o risco de um país inteiro ficar submerso sob a água é um risco tão extremo, as condições de vida em tal país podem se tornar incompatíveis com o direito à vida com dignidade antes que o risco seja realizado”¹²². Além disso, os casos movidos em nome de jovens demandantes respondem à objeção de que os danos climáticos implicam ocorrências futuras, ao contrário de atuais, violações de direitos humanos ao demonstrar que os terríveis impactos previstos para

¹²⁰ CONSTITUTIONAL [...], 2021.

¹²¹ LAZARUS, Richard J. Super wicked problems and climate change: restraining the present to liberate the future. *Cornell L. Rev.*, Washington, v. 94, 2008. Disponível em: <https://scholarship.law.georgetown.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1152&context=facpub>. Acesso em: 18 dez. 2023.

¹²² § 9.12. Cf. IOANE, [2023].

2050, ou mesmo 2100, serão sofridos por pessoas que já estão vivas hoje.

Com relação ao caráter não linear dos impactos climáticos ao longo do tempo, a decisão de *Urgenda*¹²³ de impor rapidamente reduções de emissões invocou o custo dos atrasos para rejeitar o argumento do governo holandês de que as metas de mitigação deveriam ser avaliadas em 2030, em oposição a 2020. Uma das formulações mais claras da não linearidade das mudanças climáticas em litígios envolvendo DHMC pode ser encontrada na dissidência da decisão do Judiciário dos Estados Unidos de descartar o caso Juliana com base na legitimidade processual. “A maioria [dos entendimentos] retrata qualquer alívio que possamos oferecer como apenas uma gota no oceano”¹²⁴, escreveu o juiz dissidente.

Em uma geração anterior, talvez essa caracterização fizesse sentido e nos mantivéssemos impotentes para lidar com os danos dos demandantes. Mas estamos perigosamente prestes a transbordar. Estas últimas gotas são muito importantes. *Muito mesmo*¹²⁵.

Um pronunciamento judicial ainda mais nítido a esse respeito pode ser encontrado na decisão do Tribunal Constitucional alemão no caso *Neubauer*¹²⁶ que, a meu ver, deve ser considerada a primeira decisão judicial detalhadamente sensível sobre mudanças climáticas que leva em consideração o clima. Ciente da temporalidade não linear do aquecimento global, o tribunal considerou que o adiamento da ação climática para um dia mais tarde é constitucionalmente inadmissível, na medida em que “acarreta irreversivelmente grandes cargas de redução de emissões” para o futuro e impõe “abstinência radical” às gerações futuras¹²⁷. Portanto, “a obrigação de tomar medidas climáticas é crescente à medida que as mudanças climáticas se intensificam”¹²⁸. Em uma virada conceitual que aborda algumas das referidas limitações dos direitos humanos, o tribunal considerou que “direitos fundamentais [são] garantias intertemporais de liberdade”¹²⁹.

Em conclusão, a contribuição contínua da litigância em DHMC para o avanço da agenda climática dependerá da disseminação dessas e de outras inovações jurisprudenciais, bem como do destino dos esforços contínuos de litigantes e tribunais para expandir e atualizar o direito climático e os direitos humanos em questões que vão desde a legitimidade processual dos direitos das gerações futuras até a responsabilidade legal por danos multicausais aos direitos

¹²³ URGENDA [...], [2023].

¹²⁴ JULIANA [...], [2023], p. 45.

¹²⁵ *Ibid.*, p. 45-46.

¹²⁶ NEUBAUER [...], [2023].

¹²⁷ CONSTITUTIONAL [...], 2021.

¹²⁸ *Ibid.*

¹²⁹ *Ibid.*

humanos. Como a literatura sociojurídica sobre litígios estratégicos em outros campos temáticos tem amplamente documentado, também dependerá se os litigantes podem coordenar com sucesso suas estratégias centradas no direito com os esforços de outros defensores e movimentos que estão na linha de frente da mobilização global pelo clima, desde organizações juvenis e povos indígenas até coletivos de cientistas interessados no tema. E tudo isso precisará acontecer em uma escala muito maior e em um ritmo cada vez mais rápido se quisermos dar conta do desafio mais urgente do nosso tempo.

REFERÊNCIAS

ALASKA. **Our Children's trust**, Eugene, [2023]. Disponível em: <https://www.ourchildrenstrust.org/alaska>. Acesso em: 20 dez. 2023.

ALI v. Federation of Pakistan. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/ali-v-federation-of-pakistan-2/>. Acesso em: 18 dez. 2023.

ÁLVAREZ *et al* v. Peru. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/alvarez-et-al-v-peru/>. Acesso em: 18 dez. 2023.

ARMANDO Ferrão Carvalho and Others v. The European Parliament and the Council. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/armando-ferrao-carvalho-and-others-v-the-european-parliament-and-the-council/>. Acesso em: 18 dez. 2023.

ASOCIACIÓN Civil por la Justicia Ambiental v. Province of Entre Ríos, *et al.* (Delta del Paraná case). **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/case/sierra-club-v-us-army-corps-of-engineers/>. Acesso em: 18 dez. 2023.

ASSOCIATION of Swiss Senior Women for Climate Protection v. Federal Department of the Environment Transport, Energy and Communications (DETEC) and Others. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/union-of-swiss-senior-women-for-climate-protection-v-swiss-federal-parliament/>. Acesso em: 18 dez. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 13 dez. 2023.

_____. **Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009**. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/12187.htm. Acesso em: 18 dez. 2009.

BROOME, John. **Climate matters**: ethics in a warming world. Nova York: W.W. Norton & Co., 2012.

CARBALLO *et al.* v. MSU S.A., UGEN S.A., & General Electric. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/carballo-et-al-v-msu-sa-ugen-sa-general-electric/>. Acesso em: 18 dez. 2023.

CASE of Demir and Baykara v. Turkey. **HUDOC**, [s. l.], 2008. Disponível em: <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-89558>. Acesso em: 2023.

CENTER for Food and Adequate Living Rights *et al.* v. Tanzania and Uganda. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/center-for-food-and-adequate-living-rights-et-al-v-tanzania-and-uganda/>. Acesso em: 18 dez. 2023.

CITIZENS' Committee on the Kobe Coal-Fired Power Plant v. Kobe Steel Ltd., *et al.* **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/citizens-committee-on-the-kobe-coal-fired-power-plant-v-kobe-steel-ltd-et-al/#:~:text=Kobe%20Steel%20Ltd.%2C%20et%20al.,-Filing%20Date%3A%202018&text=Summary%3A,fired%20plant%20in%20Kobe%2C%20J>apan. Acesso em: 18 dez. 2023.

CLIENTEARTH v. European Investment Bank. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/clientearth-v-european-investment-bank/>. Acesso em: 18 dez. 2023.

CLIMATE Change Laws of the world. **The Climate Change Laws of the World database**, Londres, [2023]. Disponível em: <https://climate-laws.org/>. Acesso em: 18 dez. 2023.

CLIMATE change litigation databases. **Climate Case Chart**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/>. Acesso em: 19 dez. 2023.

CLIMATE Litigation Accelerator. **Center for Human Rights & Global Justice**, New York, [2023]. Disponível em: <https://chrgj.org/focus-areas/climate-and-environment/climate-litigation-accelerator/>. Acesso em: 18 dez. 2023.

CONSTITUTIONAL complaints against the Federal Climate Change Act partially successful. **Bundesverfassungsgericht**, Karlsruhe, 2021. Disponível em: <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/EN/2021/bvg21-031.html>. Acesso em: 18 dez. 2023.

CORTE IDH. **Opinión Consultiva Oc-23/17 de 15 de Noviembre de 2017**. [S. l.]: Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2017. Disponível em: www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf. Acesso em: 30 set. 2021.

DANIEL Billy and others v Australia (Torres Strait Islanders Petition). **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/petition-of-torres-strait-islanders-to-the-united-nations-human-rights-committee-alleging-violations-stemming-from-australias-inaction-on-climate-change/#:~:text=On%20September%202023%2C%202022%2C%20the,private%20life%2C%2>

Ofamily%20and%20home. Acesso em: 18 dez. 2023.

DE BURCA, Gráinne; KEOHANE, Robert O.; SABEL, Charles F. New Modes of Pluralist Global Governance. **NYU Journal of International Law and Politics**, New York, v. 45, p. 723-786, 2013. Disponível em: https://scholarship.law.columbia.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3469&context=faculty_scholarship. Acesso em: 18 dez. 2023.

DEVELOPMENT YES – Open-Pit Mines NO v. Group PZU S.A. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/development-yes-open-pit-mines-no-v-group-pzu-sa/>. Acesso em: 18 dez. 2023.

D. G. KHAN Cement Company v. Government of Punjab. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/d-g-khan-cement-company-v-government-of-punjab/>. Acesso em: 18 dez. 2023.

DO-HYUN KIM *et al.* v. South Korea. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/kim-yujin-et-al-v-south-korea/>. Acesso em: 18 dez. 2023.

DUARTE Agostinho and Others v. Portugal and 32 Other States. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <http://climatecasechart.com/non-us-case/youth-for-climate-justice-v-austria-et-al/>. Acesso em: 18 dez. 2023.

EARTHLIFE Africa Johannesburg v. Minister of Environmental Affairs and Others. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/4463/>. Acesso em: 18 dez. 2023.

ECUADOR: Waorani Community Sues Fossil Fuel Company for Contributing to Climate Change. **International Federation for Human Rights**, Equador, 10 dez. 2020. Disponível em: <https://www.fidh.org/en/region/americas/ecuador/ecuador-waorani-community-sues-fossil-fuel-company-for-contributing#:~:text=El%20Coca%2C%20Paris%2C%20Quito%20%E2%80%93,a%20lawsuit%20in%20Ecuador%2C%20demanding>. Acesso em: 18 dez. 2023.

ENVIRONNEMENT JEUnesse v. Procureur General du Canada. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/environnement-jeunesse-v-canadian-government/>. Acesso em: 18 dez. 2023.

EVANO Roberts v Regina (CR-AP 12 of 2019) [2020] TCACA 20 (31 December 2020). **TCILII**, [s. l.], 2020. Disponível em: <https://tcilii.org/akn/tc/judgment/tcaca/2020/20/eng@2020-12-31>. Acesso em: 18 dez. 2023.

FAMILY Farmers and Greenpeace Germany v. Germany. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/family-farmers-and-greenpeace-germany-v-german-government/>. Acesso em: 18 dez. 2023.

FARAND, Chloe. Nine-year-old girl files lawsuit against Indian Government over failure to take ambitious climate action. **Independent**, Londres, 2017. Disponível em: <https://www.independent.co.uk/climate-change/news/nine-ridhima-pandey-court-case->

indian-government-climate-change-uttarakhand-a7661971.html. Acesso em: 18 dez. 2023.

FEDERAL Administrative Court, Section 1 – Judgment A-2992/2017 of 27 November 2018. **Klimaseniorinnen**, Suíça, [2023]. Disponível em: <https://klimaseniorinnen.ch/wp-content/uploads/2019/02/Judgment-FAC-2018-11-28-KlimaSeniorinnen-English.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2023.

FOMEA v. MSU S.A., Rio Energy S.A., & General Electric. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/fomeo-v-msu-sa-rio-energy-sa-general-electric/>. Acesso em: 18 dez. 2023.

FRENCH mayor goes to court over government’s ‘climate inaction’. **RFI**, França, 2019. Disponível em: <https://www.rfi.fr/en/environment/20190123-french-mayor-goes-court-over-government-s-climate-inaction>. Acesso em: 18 dez. 2023.

FRIENDS of the Earth and Others v. Secretary of State for Transport. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/plan-b-earth-v-secretary-of-state-for-transport/>. Acesso em: 18 dez. 2023.

FRIENDS of the Earth *et al.* v. Total. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/friends-of-the-earth-et-al-v-total/#:~:text=Summary%3A,human%20rights%20and%20the%20environment>. Acesso em: 18 dez. 2023.

FRIENDS of the Earth v. UK Export Finance. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/friends-of-the-earth-v-uk-export-finance/>. Acesso em: 18 dez. 2023.

FRIENDS of the Irish Environment CLG v. Fingal County Council. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/friends-irish-environment-clg-v-fingal-county-council/>. Acesso em: 18 dez. 2023.

FRIENDS of the Irish Environment v. Ireland. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/friends-of-the-irish-environment-v-ireland/>. Acesso em: 18 dez. 2023.

FUTURE Generations v. Ministry of the Environment and Others. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/future-generation-v-ministry-environment-others/>. Acesso em: 18 dez. 2023.

GREENPEACE *et al.* v. Austria (The Zoubek Case). **The climate right database**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climaterightsdatabase.com/2020/09/30/greenpeace-et-al-v-austria-the-zoubek-case/>. Acesso em: 18 dez. 2023.

GREENPEACE Luxembourg v. Schneider. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/greenpeace-luxembourg-v-schneider/>. Acesso em: 18 dez. 2023.

GREENPEACE Mexico v. Ministry of Energy and Others (on the Energy Sector Program). **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em:

<https://climatecasechart.com/non-us-case/greenpeace-mexico-v-ministry-of-energy-and-others/>. Acesso em: 18 dez. 2023.

GREENPEACE Mexico v. Ministry of Energy (National Electric System Policies). **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em:

<https://climatecasechart.com/non-us-case/greenpeace-mexico-v-ministry-of-energy-and-others-on-the-national-electric-system-policies/>. Acesso em: 18 dez. 2023.

GREENPEACE Nordic Ass'n v. Ministry of Petroleum and Energy (People v Arctic Oil). **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em:

<https://climatecasechart.com/non-us-case/greenpeace-nordic-assn-and-nature-youth-v-norway-ministry-of-petroleum-and-energy/>. Acesso em: 18 dez. 2023.

GREENPEACE v. Spain I. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/greenpeace-v-spain/>. Acesso em: 18 dez. 2023.

HUMAN Rights Committee. **Views adopted by the Committee under article 5 (4) of the Optional Protocol, concerning communication No. 2728/2016**. Geneva: International Covenant on Civil and Political Rights, 2020. Disponível em:

<https://digitallibrary.un.org/record/3979204?ln=en#record-files-collapse-header>. Acesso em: 18 dez. 2023.

INDIGENOUS Organizations and NGOs Warn Top French Supermarket Casino: Stop Gambling with Our Forests!. **Mighty Earth**, [s. l.], 20 set. 2020. Disponível em:

<https://mightyeearth.org/article/indigenous-organizations-and-ngo-coalition-warn-top-french-supermarket-casino-do-not-sell-beef-from-deforestation-in-brazil-and-colombia-or-face-french-law-stop-gambling-with-our-forests/#:~:text=An%20international%20coalition%20of%20associations,to%20exclude%20beef%20from%20deforestation>. Acesso em: 20 dez. 2023.

IN RE GREENPEACE Southeast Asia and Others. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <http://climatecasechart.com/non-us-case/in-re-greenpeace-southeast--asia-et-al/>. Acesso em: 18 dez. 2023.

IN RE VIENNA-SCHEWCHAT Airport Expansion. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/in-re-vienna-schwachat-airport-expansion/#:~:text=Summary%3A,runway%20at%20Vienna's%20main%20airport>.

Acesso em: 18 dez. 2023.

INSTITUTE of Amazonian Studies v. Federal Union and Federal Environmental Agencies (IBAMA and ICMBio) (Chico Mendes Extraction Reserve). **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/institute-of-amazonian-studies-v-federal-union-and-federal-environmental-agencies-ibama-and-icmbio-chico-mendes-extraction-reserve/>. Acesso em: 18 dez. 2023.

IOANE Teitiota v. The Chief Executive of the Ministry of Business, Innovation and Employment. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/ioane-teitiota-v-the-chief-executive-of-the-ministry-of-business-innovation-and-employment/>. Acesso em: 18 dez. 2023.

IPC PETROLEUM FRANCE SA v. France. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/ipc-petroleum-france-sa-v-france/>. Acesso em: 18 dez. 2023.

JANG, Wet'suwet'en hereditary chiefs to sign deal that entrenches their governance system in B.C. **The Globe and Mail**, Canadá, 13 maio 2020. Disponível em: <https://www.theglobeandmail.com/canada/british-columbia/article-wetsuweten-hereditary-chiefs-to-sign-deal-that-entrenches-their/>. Acesso em: 18 dez. 2023.

JÓVENES v. Gobierno de México. **Our Children's trust**, Eugene, [2023]. Disponível em: <https://www.ourchildrenstrust.org/mexico>. Acesso em: 20 dez. 2023.

JULIANA v. United States. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/case/juliana-v-united-states/>. Acesso em: 18 dez. 2023.

KAMINSKI, Isabella. UK students sue government over human rights impact of climate crisis. **The Guardian**, Londres, 30 mar. 2021. Disponível em: <https://www.theguardian.com/environment/2021/apr/30/uk-students-sue-government-human-rights-climate-crisis>. Acesso em: 18 ago. 2021.

KNOX, John H. Constructing the Human Right to a Healthy Environment. **Annual Review of Law and Social Science**, Carolina do Norte, v. 16, 2020.

KOREAN Biomass Plaintiffs v. South Korea. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/korean-biomass-plaintiffs-v-south-korea/>. Acesso em: 18 dez. 2023.

LANDSLIDE victims take Ugandan Government to court. **ClientEarth**, [s. l.], 22 out. 2020. Disponível em: <https://www.clientearth.org/latest/news/landslide-victims-take-ugandan-government-to-court/>. Acesso em: 18 dez. 2023.

LA ROSE v. Her Majesty the Queen. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <http://climatecasechart.com/non-us-case/la-rose-v-her-majesty-the-queen/>. Acesso em: 18 dez. 2023.

LAZARUS, Richard J. Super wicked problems and climate change: restraining the present to liberate the future. **Cornell L. Rev.**, Washington, v. 94, 2008. Disponível em: <https://scholarship.law.georgetown.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1152&context=facpub>. Acesso em: 18 dez. 2023.

LE DÉROULEMENT de l’Affaire Climat. **L’Affaire Climat**, Bruxelas, [2023]. Disponível em: <https://affaire-climat.be/fr/the-case>. Acesso em: 18 dez. 2023.

LEGHARI v. Federation of Pakistan. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/ashgar-leghari-v-federation-of-pakistan/>. Acesso em: 18 dez. 2023.

LHO’IMGGIN *et al.* v. Her Majesty the Queen. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/lho-imggin-et-al-v-her-majesty-the-queen/>. Acesso em: 18 dez. 2023.

l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/gagnon-et-al-v-her-majesty-the-queen/>. Acesso em: 18 dez. 2023.

MATHUR, *et al.* v. Her Majesty the Queen in Right of Ontario. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/mathur-et-al-v-her-majesty-the-queen-in-right-of-ontario/>. Acesso em: 18 dez. 2023.

MEXICO: Civil lawsuit: French energy company EDF must comply with human rights obligations. **International Federation for Human Rights**, Mexico, 13 out. 2020. Disponível em: <https://www.fidh.org/en/issues/human-rights-defenders/mexico-civil-lawsuit-french-energy-company-edf-must-comply-with-human>. Acesso em: 18 dez. 2023.

MILIEUDEFENSIVE *et al.* v. Royal Dutch Shell plc. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/milieudefensie-et-al-v-royal-dutch-shell-plc/>. Acesso em: 18 dez. 2023.

NATIONAL Inquiry on Climate Change. **Comission on Human Rights**, Filipinas, [2018]. Disponível em: <https://chr.gov.ph/nicc-2/>. Acesso em: 18 dez. 2023.

NEUBAUER, *et al.* v. Germany. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/neubauer-et-al-v-germany/>. Acesso em: 18 dez. 2023.

NOTRE Affaire à Tous and Others v. France. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/notre-affaire-a-tous-and-others-v-france/>. Acesso em: 18 dez. 2023.

NOTRE Affaire à Tous and Others v. Total. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/notre-affaire-a-tous-and-others-v-total/>. Acesso em: 18 dez. 2023.

OAAA v. Araucaria Energy SA. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/oaaa-v-araucaria-energy-sa/>. Acesso em: 18 dez. 2023.

OUR CHILDREN'S Trust, Eugene, [2023]. Disponível em: <https://www.ourchildrenstrust.org/>. Acesso em: 18 dez. 2023.

PEEL, Jacqueline; OSOFSKY, Hari M. **Climate Change Litigation: regulatory pathways to cleaner energy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

PHILIPPI Horticultural Area Food & Farming Campaign, *et al.* v. MEC for Local Government, Environmental Affairs and Development Planning: Western Cape, *et al.* **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/philippi-horticultural-area-food-farming-campaign-et-al-v-mec-for-local-government-environmental-affairs-and-development-planning-western-cape-et-al/>. Acesso em: 18 dez. 2023.

PLAN B Earth and Others v. The Secretary of State for Business, Energy, and Industrial Strategy. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023a]. Disponível em:

<https://climatecasechart.com/non-us-case/plan-b-earth-others-v-secretary-state-business-energy-industrial-strategy/>. Acesso em: 18 dez. 2023.

PLAN B.Earth and Others v United Kingdom. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023b]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/plan-b-earth-and-others-v-united-kingdom/>. Acesso em: 18 dez. 2023.

PORTLAND Pipe Line Corp. v. City of South Portland. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/case/portland-pipe-line-corp-v-city-south-portland/>. Acesso em: 18 dez. 2023.

PSB *et al.* v. Brazil (on Climate Fund). **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/psb-et-al-v-federal-union/>. Acesso em: 18 dez. 2023.

PSB *et al.* v. Brazil (on deforestation and human rights). **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/brazilian-socialist-party-and-others-v-brazil/#:~:text=It%20recognized%20the%20unconstitutional%20state,and%20the%20competent%20federal%20bodies.> Acesso em: 18 dez. 2023.

PUSH Sweden, Nature and Youth Sweden and Others v. Government of Sweden. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/push-sweden-nature-youth-sweden-et-al-v-government-of-sweden/>. Acesso em: 18 dez. 2023.

REYNOLDS v. Florida. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/case/reynolds-v-florida/#:~:text=Florida,-Filing%20Date%3A%202018&text=Description%3A%20Action%20by%20eight%20young,law%20and%20the%20Florida%20constitution.> Acesso em: 18 dez. 2023.

RIDHIMA Pandey v. Union of India. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/pandey-v-india/>. Acesso em: 18 dez. 2023.

RIGHTS of Indigenous People in Addressing Climate-Forced Displacement. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/rights-of-indigenous-people-in-addressing-climate-forced-displacement/>. Acesso em: 18 dez. 2023.

RODRÍGUEZ-GARAVITO, César. A human right to a healthy environment? Moral, legal and empirical considerations. *In*: KNOX, John H.; PEJAN, Ramin (Ed.). **The human right to a healthy environment**. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.

_____. **Business and human rights**: beyond the end of the beginning. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

_____. International human rights and climate governance: origins and implications of the rights-based climate litigation. *In*: LITIGATING THE CLIMATE EMERGENCY CONFERENCE. New York: NYU School of Law, 2020.

_____ (coord.). **Litigar a Emergência Climática: A Mobilização Cidadã Perante os Tribunais para Enfrentar a Crise Ambiental e Assegurar Direitos Básicos**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2022.

RULING on Modification to Ethanol Fuel Rule. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/ruling-on-modification-to-ethanol-fuel-rule/>. Acesso em: 18 dez. 2023.

SABEL, Charles F.; SIMON, William H. Destabilization rights: how public law litigation succeeds. **Harv. L. Rev**, [s. l.], v. 117, 2003. Disponível em: https://scholarship.law.columbia.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1824&context=faculty_scholarship. Acesso em: 18 dez. 2023.

SACCHI *et al.* v. Argentina *et al.* **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/sacchi-et-al-v-argentina-et-al/>. Acesso em: 18 dez. 2023.

SAVAGE, Karen. 2019: The Year Climate Litigation Hit High Gear. **The Climate Docket**, [s. l.], 2019.

SETZER, Joana; BYRNES, Rebecca. **Global trends in climate change litigation: 2019 snapshot**. Londres: Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment; Centre for Climate Change Economics and Policy, 2019. Disponível em: https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/wp-content/uploads/2019/07/GRI_Global-trends-in-climate-change-litigation-2019-snapshot-2.pdf. Acesso em: 27 nov. 2023.

_____ ; VANHALA, Lisa C. Climate change litigation: a review of research on courts and litigants in climate governance. **WIREs Climate Change**, v. 10, n. 3, [s. l.], 2019.

SHERSTHA v. Office of the Prime Minister *et al.* **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/shrestha-v-office-of-the-prime-minister-et-al/#:~:text=Shrestha%20alleged%20that%20the%20government's,UNFCCC%20and%20the%20Paris%20Agreement>. Acesso em: 18 dez. 2023.

SIERRA Club v. U.S. Army Corps of Engineers. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/case/sierra-club-v-us-army-corps-of-engineers/>. Acesso em: 18 dez. 2023.

SIKKINK, Kathryn. **The hidden face of rights: toward a politics of responsibility**. Connecticut: Yale University Press, 2020.

SIX Youths v. Minister of Environment and Others. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/six-youths-v-minister-of-environment-and-others/#:~:text=Youths%20claimed%20that%20the%20reduction,required%20by%20the%20Paris%20Agreement>. Acesso em: 18 dez. 2023.

THOMSON v. Minister for Climate Change Issues. **Climate Change Litigation Databases**,

[s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/thomson-v-minister-for-climate-change-issues/#:~:text=Sarah%20Thomson%2C%20a%20New%20Zealand,Change%20Response%20Act%20of%202002>. Acesso em: 18 dez. 2023.

TOLLEFSON, Jeff. Canadian kids sue government over climate change, *Nature*, [s. l.], 2019. Disponível em: <https://www.nature.com/articles/d41586-019-03253-5?sf222378894=1>. Acesso em: 18 dez. 2023.

UNITED Nation. **United Nations Framework Convention on Climate Change**. Rio de Janeiro: ONU, 1992. Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/convention_text_with_annexes_english_for_posting.pdf. Acesso em: 13 dez. 2023.

UNITED Nations Framework Convention on Climate Change. **Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change**. Kyoto: UNFCCC, 1997. Disponível em: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/cop3/107a01.pdf#page=24>. Acesso em: 13 dez. 2023.

_____. **Paris Agreement - Status of Ratification**. Paris: UNFCCC, 2015 Disponível em: https://unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/english_paris_agreement.pdf. Acesso em: 12 dez. 2023.

URGENDA Foundation v. State of the Netherlands. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/urgenda-foundation-v-kingdom-of-the-netherlands/>. Acesso em: 18 dez. 2023.

VZW Klimaatzaak v. Kingdom of Belgium & Others. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/vzw-klimaatzaak-v-kingdom-of-belgium-et-al/#:~:text=On%20June%2017%2C%202021%2C%20the,on%20separation%20of%20power%20grounds>. Acesso em: 18 dez. 2023.

WASHINGTON. **Our Children's trust**, Eugene, [2023]. Disponível em: <https://www.ourchildrenstrust.org/washington>. Acesso em: 20 dez. 2023.

WONNEBERGER, Anke; VLIEGENTHART, Rens. Agenda-setting effects of climate change litigation: interrelations across issue levels, media, and politics in the case of Urgenda against the Dutch Government. *Environmental Communication*, Amsterdam, v. 15, n. 1, p. 699-714, 2021. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/epdf/10.1080/17524032.2021.1889633?needAccess=true>. Acesso em: 18 dez. 2023.

YOUNG, Iris Marion. **Responsability for justice**. Oxford: Oxford University Press, 2011.

YOUTH Verdict v. Waratah Coal. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/youth-verdict-v-waratah-coal/#:~:text=The%20Court%20found%20that%20the,right%20to%20privacy%20and%20home>. Acesso em: 19 dez. 2023.

ADAPTAÇÃO CLIMÁTICA: FUNDAMENTOS E POSSIBILIDADES DE ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO

Vinicius Lameira Bernardo

ADAPTAÇÃO CLIMÁTICA: FUNDAMENTOS E POSSIBILIDADES DE ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO

Vinicius Lameira Bernardo¹

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. Impactos do Aquecimento Global. 3. Adaptação. Conceito e premissas necessárias. 4. Contexto atual das políticas e ações de adaptação no Brasil. Um quadro de omissão inconstitucional. 5. Arcabouço normativo, jurisprudencial e tecnológico. Ferramentas de atuação do Ministério Público brasileiro. 5.1. Arcabouço normativo. Constituição, tratados internacionais e legislação infraconstitucional. 5.2. Precedentes judiciais. 5.3. Ferramentas tecnológicas de identificação de vulnerabilidades ao aquecimento global. 6. Estratégias de atuação em fomento à implementação de medidas de adaptação. 7. Conclusão.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo tem por objetivo explorar possíveis estratégias de atuação do Ministério Público no fomento à implementação de medidas de adaptação ao aquecimento global. Inicialmente serão abordadas as evidências científicas que demonstram, de forma incontestável, que o aquecimento global já vem impactando de maneira adversa os sistemas naturais e humanos do planeta terra. Em seguida são apresentados o conceito de medidas de adaptação e algumas premissas necessárias para compreensão do potencial e limites das intervenções adaptativas. Posteriormente, o artigo apresenta um panorama do arcabouço normativo e jurisprudencial brasileiro que nos permite concluir que a adoção de medidas de adaptação é um dever do Estado, e diante da omissão dos poderes competentes, pode o Poder Judiciário suprir tais omissões, sem que com isso se configure violação ao princípio da separação dos poderes. Após apresentação de ferramentas tecnológicas de identificação de vulnerabilidades do território, que podem orientar a atuação ministerial, são exploradas algumas estratégias de atuação do MP brasileiro no fomento à implementação de medidas de adaptação, abordando-se tanto estratégias estruturais, como exigência de elaboração de planos de ação climática e estruturação de colegiados de formação paritária, como também exigências de

¹ Promotor de Justiça do Ministério Público Estadual do Rio de Janeiro. Professor de direito ambiental da Escola de Governo do MPRJ, IERBB. Diretor acadêmico da ABRAMPA para a região sudeste. LLM em Direito Público e Internacional pela Universidade de Melbourne, Austrália.

medidas adaptativas no licenciamento de atividades e empreendimentos específicos. Ao termo, o artigo apresenta sugestões de ações a serem adotadas internamente pelo Ministério Público, de forma a potencializar a capacidade de resposta do *Parquet* às exigências do aquecimento global.

2 IMPACTOS DO AQUECIMENTO GLOBAL

As medidas de adaptação são intervenções destinadas a reduzir a vulnerabilidade dos sistemas naturais e humanos perante os efeitos atuais e esperados da mudança do clima. Mas de que impactos ao planeta, decorrentes do aumento da temperatura, estamos tratando?

Os impactos das mudanças climáticas são bem conhecidos da comunidade científica e foram pormenorizados, dentre outros documentos internacionais, no sexto relatório síntese de atividade do painel intergovernamental de mudanças climáticas da ONU², colegiado cuja missão é avaliar os trabalhos científicos relacionados às mudanças climáticas. Dentre os impactos previstos, podemos destacar o aumento da constância e intensidade de eventos climáticos extremos, como tornados, enchentes e deslizamentos; aumento do nível do mar e deslocamento de populações costeiras; insegurança alimentar; redução de estoques pesqueiros; perda de biodiversidade e impactos nas infraestruturas urbanas de mobilidade, fornecimento de energia e água, telecomunicações etc.

Longe de constituírem previsões incertas e apocalípticas, os impactos das mudanças climáticas já se fazem sentir não apenas em nosso país, como em todo o mundo. A cidade de Zhengzhou, na China, registrou chuvas recorde, atingindo a impressionante marca de 300 mortes e prejuízos de aproximadamente US\$ 17.7 bilhões de dólares³. A cidade de Cape Town, na África do Sul, enfrentou um sério problema de escassez hídrica, quando se aproximou do “dia zero”, chegando muito próximo da impossibilidade de fornecimento de água para a população⁴. Já as cidades de Los Angeles, Atenas, bem como algumas cidades no Estado de Queensland, Austrália, experimentaram ondas de calor e incêndios sem precedentes, quebrando recorde de intensidade e devastação.

² SUMMARY for Policymakers. *In*: CLIMATE change 2023: Synthesis Report. IPCC, Geneva, 2023. Disponível em: https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC_AR6_SYR_SPM.pdf. Acesso em: 13 dez. 2023.

³ C40 Cities Climate Leadership Group; C40 Knowledge Hub. Why all cities need to adapt to climate change. **C40 Knowledge**, [s. l.], [2022]. Disponível em: https://www.c40knowledgehub.org/s/article/Why-all-cities-need-to-adapt-to-climate-change?language=en_US#:~:text=Climate%20change%20is%20already%20causing,lead%20to%20conflict%20and%20unrest. Acesso em: 12 dez. 2023.

⁴ *Ibid.*

No Brasil, mais recentemente o Estado do Maranhão foi atingido por chuvas intensas, colocando 64 cidades em alerta, impactando adversamente 35 mil famílias e gerando o impressionante número de 7.757 famílias desabrigadas ou desalojadas⁵. Também cabe registrar a tragédia recente ocorrida no litoral norte paulista, que afetou as cidades de Bertioga e São Sebastião, tendo chovido 600mm, o dobro da média de todo mês de fevereiro. A cidade de Manaus também foi afetada pela maior cheia de sua história, com 455 mil afetados, em 2021, e Petrópolis, no Rio de Janeiro, sofreu inúmeros deslizamentos de terra simultâneos causados por chuvas intensas no verão de 2021/2022, contabilizando 255 mortos⁶.

A relação causal entre eventos climáticos extremos e aquecimento global vem sendo cada vez mais estudada pelos cientistas. Nesse sentido, trazemos a lume o avanço da chamada ciência da atribuição climática, em que a comunidade científica empreende esforços para correlacionar eventos climáticos extremos ao aquecimento do planeta terra, sendo de se destacar, nesta seara, o trabalho desenvolvido pela *World Weather Attribution*⁷. Em seu site é possível encontrar inúmeras análises de correlação entre o aumento da temperatura e eventos extremos, como ondas de calor, secas, chuvas intensas e tornados.

Como se percebe, os impactos do aquecimento global já estão ocorrendo, tendem a se agravar em razão do aquecimento global, e se faz necessário o planejamento, desenvolvimento e implementação de medidas de adaptação eficazes. Mas o que são medidas de adaptação? No próximo capítulo apresentamos ao leitor seu conceito e algumas premissas necessárias para compreender seu potencial, como também algumas limitações.

3 ADAPTAÇÃO. CONCEITO E PREMISSAS NECESSÁRIAS

O ordenamento jurídico brasileiro apresenta um conceito de medidas de adaptação, definindo-as como iniciativas e medidas destinadas a reduzir a vulnerabilidade dos sistemas naturais e humanos perante os efeitos atuais e esperados da mudança do clima⁸. Conforme se

⁵ PARECE um filme de terror que vemos todo ano, diz climatólogo. **Observatório do clima**, [s. l.], 2023. Disponível em: <https://www.oc.eco.br/parece-um-filme-de-terror-que-vemos-todo-ano-diz-climatologo/#:~:text=%E2%80%9CParece%20um%20filme%20de%20terror%20que%20vemos%20todos%20os%20anos,climatologista%20Jos%C3%A9%20Marengo%2C%20do%20Cemaden>. Acesso em: 13 dez. 2023. LULA sobrevoa áreas atingidas pelas chuvas no Maranhão. **G1**, São Luís, MA, 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/ma/maranhao/noticia/2023/04/09/lula-visita-maranhao.ghtml>. Acesso em: 12 dez. 2023.

⁶ *Ibid.*

⁷ WORLD Weather Attribution. **World Weather Attribution**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://www.worldweatherattribution.org/about/>. Acesso em: 13 dez. 2023.

⁸ Art. 2º Para os fins previstos na Lei 12.187/2009, entende-se por:

I - Adaptação: iniciativas e medidas para reduzir a vulnerabilidade dos sistemas naturais e humanos frente aos efeitos atuais e esperados da mudança do clima. Cf. BRASIL. **Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009**. Institui

depreende da definição legal, as medidas de adaptação se destinam tanto a sistemas naturais, como ecossistemas, quanto a sistemas humanos, como às cidades e sua infraestrutura.

São exemplos de medidas de adaptação a melhoria nas práticas de agricultura em regiões de maior incidência de seca, construção de barreiras para proteção contra aumento do nível do mar, desenvolvimento de sistemas de alerta preventivo, melhoria na cobertura de seguros ou desenvolvimento de redes de segurança social⁹.

Aqui é importante fazer três ressalvas relevantes sobre as medidas de adaptação. A primeira é que existe limite para a capacidade de adaptação aos impactos do aquecimento global por parte de nossos sistemas naturais e humanos. Logo, a implementação de ações adaptativas não desonera os setores público e privado de empreenderem esforços para reduzirem significativamente suas emissões de gases de efeito estufa, de forma a atingirmos a meta definida pelo Acordo de Paris de limitarmos o aquecimento do planeta em 2 graus e envidar máximos esforços para que não superem 1.5 graus¹⁰.

A segunda ressalva importante é que ações adaptativas não se restringem a medidas de gestão de risco e desastres. Inúmeros setores da sociedade serão impactados pelo aumento de temperatura, de maneira que, conforme consta de nossa política nacional de adaptação¹¹, é preciso desenvolver estratégias adaptativas para inúmeros setores, a saber: agricultura; biodiversidade e ecossistemas; cidades; gestão de risco de desastres; indústria e mineração; infraestrutura; povos e populações vulneráveis; recursos hídricos; saúde; segurança alimentar e nutricional e zonas costeiras. Esses temas constam, inclusive, do projeto de lei 4.129/2021,

a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112187.htm. Acesso em: 08 dez. 2023.

⁹ ADAPTAÇÃO à mudança do clima. **AdaptaCLIMA**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <http://adaptaclima.mma.gov.br/adaptacao-a-mudanca-do-clima#:~:text=Alguns%20exemplos%20de%20medidas%20de,na%20cobertura%20de%20seguros%20ou>. Acesso em: 13 dez. 2023.

¹⁰ Acordo de Paris. Artigo 2º: 1. Este Acordo, ao reforçar a implementação da Convenção, incluindo seu objetivo, visa fortalecer a resposta global à ameaça da mudança do clima, no contexto do desenvolvimento sustentável e dos esforços de erradicação da pobreza, incluindo:

(a) 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, reconhecendo que isso reduziria significativamente os riscos e os impactos da mudança do clima. Cf. UNITED Nations Framework Convention on Climate Change. **Paris Agreement - Status of Ratification**. Paris: UNFCCC, 2015 Disponível em:

https://unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/english_paris_agreement.pdf. Acesso em: 12 dez. 2023.

¹¹ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima**: sumário executivo. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2016. Disponível em: https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/clima/ozoniodesertificacao/pna_sumario_executivo.pdf. Acesso em: 13 dez. 2023.

atualmente em tramitação no congresso federal, que dispõe sobre diretrizes gerais para a elaboração de planos de adaptação à mudança do clima¹².

A terceira ressalva é quanto ao fenômeno da maladaptação, relacionado à implementação de medidas de adaptação para setores específicos, de maneira isolada, e imediatistas, que acabam por não cumprir seus objetivos, gerando dispêndio inadequado de recursos¹³. O IPCC alerta para a necessidade de que o planejamento de medidas de adaptação seja holístico e de longo prazo, inclusivo, participativo e intersetorial, o que facilita a geração de cobenefícios para setores e sistemas, humanos ou naturais, cumprindo assim o papel destinado às medidas adaptativas¹⁴.

Por fim, vale também uma ressalva sobre a importância da implementação de medidas de adaptação baseadas na natureza, as chamadas soluções baseadas na natureza (SbN's). As SbN's se utilizam de oportunidades de conservação e restauração de ecossistemas para oferecer serviços que permitam às pessoas se adaptarem aos impactos da mudança do clima¹⁵.

São exemplos de SbN's: gestão sustentável de áreas de manguezais, com aptidão para funcionarem como barreiras protetoras em caso de tempestades; adoção de técnicas de manejo e práticas sustentáveis de produção agropecuária para melhorar o uso e conservação do solo, da água e da biodiversidade; implantação de canteiros de infiltração ou jardins de chuva, paredes ou telhados verdes, jardins verticais, corredor ecológico, passagens de fauna, áreas verdes urbanas como parques e praças, pomares e hortas urbanas, e outras intervenções que tenham a finalidade de solucionar problemas que impactam as áreas urbanas, a biodiversidade e a vida das pessoas¹⁶.

Tais medidas se apresentam como alternativa à solução de problemas reais, posto que capazes de mitigar emissões de gases de efeito estufa (gee) e promover adaptação, além de promover sustentabilidade econômica, ambiental e social¹⁷. As SbNs podem apresentar

¹² BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 4.129, de 23 de novembro de 2021**. Dispõe sobre diretrizes gerais para a elaboração de planos de adaptação à mudança do clima. Brasília: Câmara dos Deputados, 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2308223>. Acesso em: 13 dez. 2023.

¹³ AR6 Synthesis Report: climate change 2023. **IPCC**, Geneva, 2023. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-cycle/>. Acesso em: 13 dez. 2023.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ ADAPTAÇÃO [...], [2023].

¹⁶ CLASSIFICAÇÃO das SbN. **Catálogo SbN**, [s. l.], [2022]. Disponível em: <https://catalogo-sbn-oics.cgee.org.br/capitulos/conhecendo-e-entendendo-sbn/classificacao-das-sbn/>. Acesso em: 28 nov. 2022.

¹⁷ Para melhor compreensão da juridicidade de implementação de soluções baseadas na natureza por meio de políticas públicas, remetemos o leitor à leitura do artigo: Cf. BERNARDO, Vinicius Lameira; FERRETI, André. Soluções baseadas na natureza como alternativa técnica no licenciamento ambiental. **Jota**, [s. l.], 2022. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/solucoes-baseadas-na-natureza-como-alternativa-tecnica-no-licenciamento-ambiental-06122022>. Acesso em: 13 dez. 2023.

múltiplos benefícios à coletividade, incluindo melhoria da qualidade de vida, saúde, bem-estar, redução de riscos, segurança hídrica, segurança alimentar, combate à degradação ambiental e perda da biodiversidade.

Como se percebe, medidas de adaptação se aplicam não só a sistemas humanos, como também aos sistemas naturais; envolvem diversos setores da economia e apresentam limitações, não podendo ser considerados uma panaceia para o aquecimento da terra e motivo de redução de esforços de mitigação de emissão de gases de efeito estufa. É importante que os membros do Ministério Público tenham em conta tais possibilidades e limitações, de maneira a tornarem mais eficaz sua intervenção no tema.

Contudo, qual o atual estágio de implementação de medidas de adaptação pelos governos nacional, regional e subnacional brasileiros? É o que passamos a enfrentar.

4 CONTEXTO ATUAL DAS POLÍTICAS E AÇÕES DE ADAPTAÇÃO NO BRASIL. UM QUADRO DE OMISSÃO INCONSTITUCIONAL

A despeito dos eventos climáticos extremos já estarem ocorrendo de maneira intensa, causando prejuízos financeiros e humanitários, as ações adaptativas foram relegadas a segundo plano nos últimos anos, talvez em razão da concentração de esforços e recursos em medidas de mitigação. Contudo, o quadro preocupante atual exige dos formuladores de políticas públicas investimentos imediatos no setor, sem maiores delongas.

Preliminarmente, vale rememorar que a meta global ajustada pelos signatários do Acordo de Paris de limitação do aumento da temperatura do planeta é de 1.5 a 2 graus celsius. Contudo, o programa de meio ambiente das nações unidas lançou em 2022 o *Emissions Gap Report*¹⁸, relatando, em síntese, que as contribuições nacionalmente determinadas pelos países signatários do Acordo de Paris podem levar a um aquecimento do planeta na ordem de 2.4 a 2.6 graus. Já o último relatório do IPCC apontou para o preocupante quadro de já termos 50% de chances de atingir ou ultrapassar o 1.5° entre 2021 e 2040, bem como aumentar entre 3,3°C e 5,7°C até 2100¹⁹. Por fim, no ano de 2021 tanto as emissões brasileiras quanto mundiais tiveram

¹⁸ UNITED Nations Environment Programme. The Closing Window: climate crisis calls for rapid transformation of societies. **Emissions Gap Report 2022**, Nairobi, 2022. Disponível em: <https://www.unep.org/resources/emissions-gap-report-2022>. Acesso em: 13 dez. 2023.

¹⁹ BOEHM, Sophie; SCHUMER, Clea. 10 conclusões do Relatório do IPCC sobre Mudanças Climáticas de 2023. **WRI Brasil**, São Paulo; Porto Alegre, 2023. Disponível em: <https://www.wribrasil.org.br/noticias/10-conclusoes-do-relatorio-do-ipcc-sobre-mudancas-climaticas-de-2023>. Acesso em 13 dez. 2023.

aumento, conforme denotam, respectivamente, os dados produzidos pelo Brasil SEEG²⁰ e *Our World in Data*²¹.

A despeito do preocupante quadro acima delineado, dados do relatório do Tribunal de Contas da União²² dão conta de que, no período compreendido entre os anos de 2013 e 2022, os investimentos da União destinados a gestão de riscos e desastres declinaram vertiginosamente, enquanto no mesmo período, 69% desse montante foi destinado à recuperação de desastres, enquanto apenas 31% se destinaram à prevenção, denotando não só redução de investimentos quanto má alocação de recursos, dadas as vantagens em se investir em prevenção. Nas palavras do próprio TCU:

O prejuízo tanto material como humano desses eventos pode e deve ser mitigado a partir do investimento maciço em ações de prevenção por todas as esferas de governo, uma vez que os custos envolvidos nas fases de resposta e de recuperação de áreas já destruídas se mostram muito mais elevados (...)²³.

Em acréscimo, o contexto nacional de planejamento e implementação de medidas de adaptação é desalentador. O Plano Nacional de Adaptação, elaborado em 2016, jamais foi efetivamente implementado, e apenas 11 de 27 capitais nacionais possuem planos de adaptação²⁴. Sublinhe-se que o cenário de omissão no financiamento, desenvolvimento e implementação de medidas de adaptação não é uma peculiaridade do Brasil, ocorrendo em todo o mundo conforme apontado pelo IPCC em seu sexto relatório síntese²⁵.

Diante de tal cenário de omissão na implementação de políticas públicas de adaptação, é possível falar em dever jurídico do Estado Brasileiro em promover medidas de mitigação e adaptação ao aquecimento global? Defendemos que sim, em razão de normas constitucionais, tratados internacionais, legislação infraconstitucional e precedentes do Supremo Tribunal Federal, que passamos a enfrentar nas seções subsequentes.

²⁰ EMISSÕES totais. SEEG, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://plataforma.seeg.eco.br/>. Acesso em: 13 dez. 2023.

²¹ RITCHIE, Hannah; ROSADO, Pablo; ROSER, Max. Greenhouse gas emissions: which countries emit the most greenhouse gases each year? How do they compare per person?. **Our World in Data**, [s. l.], 2020. Disponível em: <https://ourworldindata.org/greenhouse-gas-emissions#article-citation>. Acesso em: 13 dez. 2023.

²² MADEIRO, Carlos. Em 10 anos, governo gastou o dobro em resposta a desastres que em prevenção. **Uol**, [s. l.], 2023. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/colunas/carlos-madeiro/2023/04/03/governo-gastou-em-10-anos-o-dobro-em-resposta-a-desastres-que-em-prevencao.htm?cmpid=copiaecola>. Acesso em: 13 dez. 2023.

²³ *Ibid.*

²⁴ *Ibid.*

²⁵ AR6, 2023.

5 ARCABOUÇO NORMATIVO, JURISPRUDENCIAL E TECNOLÓGICO. FERRAMENTAS DE ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO

5.1 ARCABOUÇO NORMATIVO. CONSTITUIÇÃO, TRATADOS INTERNACIONAIS E LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL

Começamos pela Constituição de 1988. O art. 225 da CRFB/88²⁶ impõe ao poder público e à coletividade o dever de preservação ambiental, de maneira a garantir uma vida digna e sadia a população, sendo as medidas adaptativas absolutamente imprescindíveis para garantir esse estado de bem-estar geral, inclusive reduzindo a vulnerabilidade do próprio direito à vida e outros direitos fundamentais.

Tal dever é corroborado pelo art. 170²⁷ da Carta Magna, que insere dentre os princípios da nossa ordem econômica a defesa do meio ambiente, delineando em seu *caput* os elementos configuradores do conceito de desenvolvimento sustentável, a saber, livre iniciativa, justiça social e preservação ambiental. Uma ordem econômica atenta à defesa do meio ambiente evidentemente traz em si o dever de proteção do sistema climático estável, elemento essencial para uma vida sadia e de qualidade.

Frise-se, nessa ordem de ideias, que se encontram em tramitação no congresso as propostas de emenda constitucional 233/2019 e 37/2021, que definem a segurança climática como direito fundamental²⁸. A PEC 37/2021 já recebeu parecer favorável da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados e segue em tramitação²⁹. Embora a defesa do sistema climático já possa ser extraída dos dispositivos vigentes, recebemos com muita satisfação a proposta de tornar expresso, como direito fundamental, o direito ao

²⁶ 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. Cf. BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 13 dez. 2023.

²⁷ Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação. Cf. *Ibid.*

²⁸ BRASIL. Senado Federal. **Emenda Constitucional 233/2019**. Acrescenta o inciso X ao art. 170 e o inciso VIII ao § 1º do art. 225 da Constituição Federal. Brasília: Senado Federal, 2019. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/140340>. Acesso em: 09 nov. 2022.

²⁹ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Emenda Constitucional 37/2021**, de 28 de outubro de 2021. Altera o art. 5º, *caput*, acrescenta o inciso X ao art. 170 e o inciso VIII ao §1º do artigo 225 da Constituição Federal. Brasília: Câmara dos Deputados, 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2304959>. Acesso em: 02 maio 2023.

clima estável, afastando assim qualquer dúvida quanto à proteção do clima pela nossa ordem constitucional.

Além da proteção conferida pelos arts. 225 e 170³⁰, sublinha-se a existência de inúmeros direitos fundamentais constitucionais que são expostos a risco grave em razão do aquecimento global, sendo as medidas de adaptação absolutamente imprescindíveis para sua defesa. Podemos citar, dentre outros, o direito à segurança hídrica, alimentação adequada, propriedade, moradia, vida e saúde.

Além da proteção constitucional, somos signatários de inúmeros tratados internacionais de proteção ao meio ambiente, inclusive tratados climáticos, como a convenção quadro das nações unidas sobre mudança climática³¹ e o Acordo de Paris³², os quais tiveram reconhecido pelo STF sua natureza de normas de natureza supralegal, por versarem sobre direitos humanos, e conseqüentemente, atraírem a aplicação do art. 5, §2º da CRFB/88³³. No contexto dos sobreditos tratados, assumimos enquanto nação, o dever de adotar medidas de adaptação, que reduzam a vulnerabilidade de nossos sistemas naturais e humanos frente às mudanças climáticas³⁴.

Por fim, inúmeras políticas setoriais, traduzidas em leis nacionais, amparam a implementação de medidas que promovam a adaptação de sistemas naturais e humanos ao aquecimento do clima. Da Política Nacional de Mudanças Climáticas (Lei 12.187/2009)³⁵ extrai-se o dever expresso do poder público em implementar medidas de adaptação (arts. 3, 4 e 5). Este mesmo diploma legal impõe ao poder público a observância dos princípios da precaução, prevenção e desenvolvimento sustentável (art. 3º), o que exige a implementação de políticas públicas voltadas aos riscos previsíveis e também incertos, como também uma atuação voltada a garantia do bem estar e qualidade de vida não só das gerações presentes, como futuras.

³⁰ BRASIL, [2020].

³¹ A Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (em inglês, *United Nations Framework Convention on Climate Change* ou UNFCCC) tem o objetivo de estabilizar as concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera em um nível que impeça uma interferência humana perigosa no sistema climático.

³² UNITED [...], 2015.

³³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 708. Direito constitucional ambiental. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Fundo Clima. Não destinação dos recursos voltados à mitigação das mudanças climáticas. Inconstitucionalidade. Violação a compromissos internacionais. 1. Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental por meio da qual se alega que a União manteve o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (Fundo Clima) inoperante durante os anos de 2019 e 2020, deixando de destinar vultosos recursos para o enfrentamento das mudanças climáticas. Recorrente: Partido Socialista Brasileiro - PSB. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 04 de julho de 2022. **DJe**: Supremo Tribunal Federal, Brasília, DF, v. 194, 2022. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur470395/false>. Acesso em: 13 dez. 2023.

³⁴ Acordo de Paris, art 2º, 1, (b) Aumentar a capacidade de adaptação aos impactos negativos da mudança do clima e promover a resiliência à mudança do clima e um desenvolvimento de baixa emissão de gases de efeito estufa, de uma maneira que não ameace a produção de alimentos. Cf. *Ibid*, 2015.

³⁵ BRASIL, 2009.

O Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01)³⁶ garante a todos o direito a cidades sustentáveis e resilientes; da política nacional de recursos hídricos (Lei nº 9.433/97)³⁷ podemos extrair normas que garantem a preservação de nascentes e matas ciliares, medidas estas absolutamente necessárias para combater os riscos de insegurança hídrica decorrentes do aquecimento global; a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (Lei Nº 12.608/12)³⁸ impõe inúmeros deveres de redução da vulnerabilidade a desastres, prevenção de riscos, mapeamento de áreas sujeitas a grandes catástrofes, criação de um cadastro nacional dos municípios com áreas suscetíveis a grandes desastres e elaboração de planos de contingência; a Política Nacional de Gerenciamento Costeiro (Lei 7661/88) também se presta a amparar medidas adaptativas para ambientes da zona costeira, como o dever de planejamento da ocupação territorial em ordem a manter a qualidade de vida da população, que deve estar atenta aos riscos do aquecimento global, como elevação do nível do mar; observância do princípio da precaução na gestão do território e manutenção de sistemas de informação e monitoramento, dentre outros.

Outra regra importante que se extrai da política nacional de mudanças climáticas é o dever de todas as demais políticas nacionais compatibilizarem-se com as diretrizes e princípios da política climática, listando expressamente os marcos setoriais de energia elétrica, transporte público urbano, indústria da transformação, papel, celulose e construção civil, mineração, agropecuária, dentre outras (PNMC art. 11)³⁹.

Em suma, extrai-se dos argumentos até aqui delineados que o aquecimento global representa um risco real e atual ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, e a estabilidade climática revela-se pressuposto essencial para a fruição de direitos fundamentais assegurados em nossa carta magna, como o direito à vida, saúde, alimentação, moradia, e outros. Logo, pode-se concluir que a implementação de políticas públicas de redução de emissão de gases de

³⁶ BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 08 dez. 2023.

³⁷ BRASIL. **Lei nº 9.433, de 08 de janeiro de 1997**. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19433.htm. Acesso em: 08 dez. 2023.

³⁸ BRASIL. **Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012**. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; altera as Leis nºs 12.340, de 1º de dezembro de 2010, 10.257, de 10 de julho de 2001, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.239, de 4 de outubro de 1991, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112608.htm. Acesso em: 08 dez. 2023.

³⁹ Art. 11. Os princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos das políticas públicas e programas governamentais deverão compatibilizar-se com os princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos desta Política Nacional sobre Mudança do Clima. Cf. BRASIL, 2009.

efeito estufa e adaptação ao aquecimento global configuram um dever do Estado, passível de implementação pela via judiciária quando omissos os Poderes Executivo e Legislativo, sem que isso constitua violação ao princípio da separação dos poderes. E é justamente essa questão que passaremos a abordar.

5.2 PRECEDENTES JUDICIAIS

A Suprema Corte brasileira já se deparou com inúmeras ações constitucionais questionando omissões dos Poderes Executivos e Legislativo em adotarem medidas necessárias à garantia de direitos fundamentais constitucionalmente assegurados, tendo consolidado o entendimento de que o poder judiciário pode, sem que fique configurada violação ao princípio da separação dos poderes, determinar a implementação de políticas públicas em defesa de direitos fundamentais⁴⁰.

Nossa suprema corte também já reconheceu expressamente a aplicação do princípio da vedação da proteção insuficiente, por meio do qual se impõe limites à discricionariedade do Poder Executivo, admitindo-se que, diante da omissão daquele Poder, o Judiciário determine a implementação de medidas impositivas.

Do acervo de decisões proferidas pela suprema corte colhemos precedentes específicos na área de meio ambiente, em que diante da omissão de cuidados na preservação ambiental, impôs-se ao poder executivo a adoção de medidas de controle e fiscalização, bem como estruturação de órgãos públicos cuja missão esteja inseparavelmente associada a proteção de direitos fundamentais. O princípio foi aplicado, a título ilustrativo, no julgamento do ARE 947270 AgR / AC – ACRE⁴¹.

⁴⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). Ag.Reg. No Recurso Extraordinário 1.060.961 Distrito Federal. Agravo regimental em recurso extraordinário. Constitucional. Educação. Ensino especial. Implementação de políticas públicas. Ofensa ao princípio da separação dos poderes. Inocorrência. Necessidade de reexame de fatos e provas. Súmula 279 do STF. Desprovemento. Relator: Min. Edson Fachin, 04 de abril de 2019. **DJe**: Supremo Tribunal Federal, Brasília, DF, 2019. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/768176905/inteiro-teor-768176915>. Acesso em: 13 dez. 2023.

⁴¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). Ag.Reg. No Recurso Extraordinário com agravo 947.270 Acre. Agravo Interno no Recurso Extraordinário com Agravo. Administrativo. Ação Civil Pública. Terra Indígena do Rio Amônia. Região do Alto Juruá. Índios Ashaninkas. Invasão Constante de Brasileiros e Peruanos para a Extração Criminosa de Madeira da Floresta. Determinação Judicial de Instalação de Postos Permanentes da Polícia Federal, da Funai e do Ibama nas Proximidades da Terra Indígena. Implementação de Políticas Públicas pelo Poder Judiciário. Possibilidade. Violação ao Princípio da Separação de Poderes. Inocorrência. Precedentes. Omissão Estatal. Reexame do Conjunto Fático-Probatório dos Autos. Incidência da Súmula 279 do Stf. Recurso Interposto sob a Égide do Novo Código de Processo Civil. Ausência de Condenação em Honorários Advocatícios no Juízo Recorrido. Impossibilidade de Majoração nesta Sede Recursal. Artigo 85, § 11, do Cpc/2015. Agravo Interno Desprovido. Relator: Min. Luiz Fux, 12 de março de 2019. **DJe**: Supremo Tribunal Federal, Brasília, DF, 2019. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/768173914/inteiro-teor-768173924>. Acesso em: 13 dez. 2023.

Na hipótese, o STF constatou a invasão constante da terra indígena do rio Amonea por brasileiros e peruanos, com a finalidade de promover extração criminosa de madeira da floresta e, com o escopo de garantir a preservação da área, impôs à União o dever de instalar postos de fiscalização da Funai, Ibama e Polícia federal.

Além desta decisão, merece especial destaque, na seara das mudanças climáticas, o julgamento da ADPF 708⁴², relacionada ao funcionamento do Fundo Clima, um dos instrumentos da Política Nacional sobre Mudança do Clima, vinculado ao Ministério do Meio Ambiente, com a finalidade de garantir recursos para apoio a projetos ou estudos e financiamento de empreendimentos que tenham como objetivo a mitigação das mudanças climáticas⁴³.

No caso em apreço, os autores da ação sustentaram que a União manteve o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (Fundo Clima) inoperante durante os anos de 2019 e 2020, deixando de destinar recursos para o enfrentamento das mudanças climáticas. Dos pedidos deduzidos em juízo, destacamos os seguintes: a) decretação do dever da União de alocação de tais recursos; b) a vedação ao contingenciamento de tais valores, com base no direito constitucional ao meio ambiente saudável.

Os pedidos foram julgados procedentes pelo STF, prevalecendo o argumento de que a defesa do clima está indissociavelmente ligada a garantia de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, consubstanciando verdadeiro dever constitucional, supralegal e legal da União e dos representantes eleitos; e que tal dever teria natureza jurídica vinculante, não se tratando de livre escolha política. Destacamos do julgado o seguinte trecho:

O Poder Executivo tem o dever constitucional de fazer funcionar e alocar anualmente os recursos do Fundo Clima, para fins de mitigação das mudanças climáticas, estando vedado seu contingenciamento, em razão do dever constitucional de tutela ao meio ambiente (CF, art. 225), de direitos e compromissos internacionais assumidos pelo Brasil (CF, art. 5º, § 2º), bem como do princípio constitucional da separação dos poderes (CF, art. 2º c/c art. 9º, § 2º, LRF)⁴⁴.

Em suma, os precedentes jurisprudenciais do Supremo Tribunal Federal reconhecem a natureza vinculante do dever estatal em combater as mudanças climáticas e adotar medidas de mitigação e adaptação. À luz de tal entendimento, compete ao MP brasileiro atuar com firmeza na exigência de ações de combate ao aquecimento global, e na próxima seção apresentaremos

⁴² BRASIL. 2022.

⁴³ FUNDO Clima. **BNDES - O banco nacional do desenvolvimento**, Rio de Janeiro, [2023]. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/produto/fundo-clima>. Acesso em: 24 nov. 2023.

⁴⁴ BRASIL, *op. cit.*

algumas ferramentas tecnológicas que viabilizam a identificação de vulnerabilidades climáticas no território nacional, com aptidão para nortear a atuação ministerial na seara da adaptação.

5.3 FERRAMENTAS TECNOLÓGICAS DE IDENTIFICAÇÃO DE VULNERABILIDADES AO AQUECIMENTO GLOBAL

Para além do arcabouço normativo e jurisprudencial sustentando uma firme atuação do Ministério Público no combate ao aquecimento global, cabe aqui destacar os instrumentos de planejamento a disposição de uma atuação mais racional e baseada em evidências científicas do *parquet* na seara das medidas de adaptação. Estamos falando das plataformas Climaadapt e AdaptaBrasil.

A plataforma climaadapt⁴⁵ foi desenvolvida pelo Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR), em parceria com a Microsoft do Brasil, e se destina a identificar vulnerabilidades do território aos impactos do aquecimento global, realçando as áreas merecedoras de maior atenção do poder público. Para tanto, monitora inúmeros indicadores, como pluviometria, solo, declividade do terreno, profundidade da água em relação ao solo, geomorfologia, elevação do nível do mar, vulnerabilidade de rodovias e indicadores sociais, tais quais IDH, PIB per capita e dependência da agricultura. A plataforma permite a identificação das vulnerabilidades por unidade da federação, seja um Estado ou um Município. Conforme consta do texto de apresentação da ferramenta:

A plataforma ClimaAdapt tem como principal objetivo servir como referência de modelo de avaliação das vulnerabilidades às mudanças do clima em nível nacional. A ferramenta serve para informar toda população sobre as vulnerabilidades às mudanças do clima. Ela oferece a possibilidade do planejamento e desenvolvimento de ações pautadas em informações concretas e evidências científicas, considerando o contexto atual de mudança do clima e focando na identificação de áreas de maior vulnerabilidade, que precisam de maior atenção por parte do poder público para manutenção de vidas e desenvolvimento regional. Deve contribuir para uma melhor gestão do território, evitando perdas e danos e reduzindo riscos inclusive climáticos, favorecendo melhor uso dos recursos públicos, maior efetividade das políticas e programas, ampliando as oportunidades de ação. Ela também pode auxiliar tomadores de decisão da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios brasileiros a construir melhores argumentos para a qualificação de propostas de acesso a investimentos e fundos internacionais para a adaptação às mudanças do clima e redução de vulnerabilidades, como por exemplo o Fundo de Adaptação (em inglês Adaptation Fund) da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (em inglês, UNFCCC), ou o Green Climate Fund (GCF), entre outros⁴⁶.

⁴⁵ FUNDOS e Instrumentos Financeiros. **Gov.br**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/acesso-a-informacao/perguntas-frequentes/fundos-e-instrumentos-financeiros>. Acesso em: 13 dez. 2023.

⁴⁶ *Ibid.*

Por sua vez, a plataforma adaptaBrasil⁴⁷ foi desenvolvida pelo Ministério de Ciência, tecnologia e da Inovação, tendo por escopo analisar a vulnerabilidade climática dos municípios nos setores de recursos hídricos, segurança alimentar, segurança energética, saúde e infraestrutura portuária. Segundo consta do site do MCTI:

O Sistema de Informações e Análises sobre Impactos das Mudanças Climáticas (AdaptaBrasil MCTI) foi instituído pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações, por meio da Portaria nº 3.896, de 16 de outubro de 2020, tem como objetivo consolidar, integrar e disseminar informações que possibilitem o avanço das análises dos impactos da mudança do clima, observados e projetados no território nacional, dando subsídios às autoridades competentes pelas ações de adaptação. A plataforma colabora para a disseminação do conhecimento por meio da análise de informações cada vez mais integradas e atualizadas sobre o clima e os riscos de impactos no Brasil, além de garantir a acessibilidade dos principais resultados aos tomadores de decisão em todos os níveis, bem como a pesquisadores, sociedade civil e o setor privado⁴⁸.

As informações de tais plataformas se complementam, e embora dirigidas aos gestores do território, podem servir de norte a atuação ministerial no campo da adaptação. Por meio de consulta às plataformas, o membro do MP pode identificar as vulnerabilidades de seus municípios e exigir medidas concretas dos poderes competentes, seja por meio de ações judiciais ou, preferencialmente, pelos instrumentos de solução extrajudicial a disposição do *parquet*, como recomendações e termos de ajustamento de conduta.

6 ESTRATÉGIAS DE ATUAÇÃO EM FOMENTO À IMPLEMENTAÇÃO DE MEDIDAS DE ADAPTAÇÃO

Compreendido que o Ministério Público brasileiro possui uma vasta gama de profissionais com atuação especializada na seara ambiental, e tendo em conta todo o arcabouço legislativo, jurisprudencial e tecnológico a sua disposição, passamos a analisar as possibilidades de atuação concreta da Instituição no fomento à implementação de medidas de adaptação por parte dos entes competentes.

Uma primeira possibilidade de atuação se insere na seara das ações estruturantes, cujos contornos vem sendo muito bem desenvolvidos pelos acadêmicos do direito processual coletivo. Nesse aspecto, pode-se pensar em estratégias de atuação ministerial, judiciais ou extrajudiciais, objetivando a incorporação de medidas de adaptação em instrumentos legais já existentes. Por exemplo, pode-se pensar em iniciativas destinadas a fazer com que os planos

⁴⁷ SOBRE o AdaptaBrasil. **AdaptaBrasil MCTI**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://adaptabrasil.mcti.gov.br/sobre>. Acesso em: 24 nov. 2023.

⁴⁸ SOBRE [...], [2023].

diretores incorporem o viés das mudanças climáticas, ou até mesmo que a questão climática seja incorporada em planos específicos, como os planos de recursos hídricos e de gerenciamento costeiro.

Também podemos pensar na atuação ministerial destinada a exigir a elaboração de planos exclusivamente desenhados para lidar com o aquecimento global, como o plano municipal de ação climática de Santos⁴⁹ ou planos de adaptação, como o existente na cidade de São José do Rio Preto⁵⁰.

Outra ação estruturante pode se dirigir a colegiados com campo de atuação específica, como os colegiados de gerenciamento costeiro⁵¹ e os grupos gestores estaduais previstos no plano ABC⁵², ambientes propícios ao diálogo e incorporação das questões climáticas a setores que serão impactados pelo aquecimento global. A atuação ministerial pode se dirigir à implementação de tais colegiados, quando ainda não criados, ou, quando já existentes, fomentar o debate sobre medidas de adaptação locais, condizentes com as peculiaridades regionais e vulnerabilidades do território.

Nessa linha de ideias, convém abordar a experiência de elaboração do Plano de ação climática pela cidade de Recife⁵³, que demonstra o valor dos órgãos colegiados de formação paritária para o avanço na temática das mudanças climáticas. A elaboração do plano em testilha foi precedida da criação de uma estrutura de governança institucional transversal, com participação de diversas secretarias municipais, academia e sociedade civil, gerando o fortalecimento das capacidades técnica, institucional e políticas do colegiado.

⁴⁹ SANTOS (Município). **Plano de ação climática de Santos**: sumário executivo. Santos, SP: Prefeitura Municipal de Santos, 2022. Disponível em: https://www.santos.sp.gov.br/static/files_www/files/portal_files/hotsites/pacs/plano_de_acao_climatica_de_santos_pacs_sumario_executivo.pdf. Acesso em: 24 nov. 2023.

⁵⁰ SÃO JOSÉ DO RIO PRETO (Município). Secretaria Municipal do Meio Ambiente e Urbanismo. **Plano de Adaptação e Resiliência à mudança do clima de São José do Rio Preto - SP**. São José do Rio Preto, SP: Prefeitura Municipal de São José do Rio Preto, 2022. Disponível em: https://www.riopreto.sp.gov.br/wp-content/uploads/arquivosPortalGOV/meio-ambiente/Plano%20de%20Mudan%C3%A7a%20do%20Clima_R13%20Aprovado%20pelo%20Comdema.pdf. Acesso em: 24 nov. 2023.

⁵¹ Decreto 5.300/2004, art. 2º, I e II c.c arts. 13, VIII e 14, VI. Cf. BRASIL. **Decreto nº 5.300, de 7 de dezembro de 2004**. Regulamenta a Lei no 7.661, de 16 de maio de 1988, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro - PNGC, dispõe sobre regras de uso e ocupação da zona costeira e estabelece critérios de gestão da orla marítima, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5300.htm. Acesso em: 24 nov. 2023.

⁵² BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Plano setorial de mitigação e de adaptação às mudanças climáticas para a consolidação de uma economia de baixa emissão de carbono na agricultura: plano ABC (Agricultura de Baixa Emissão de Carbono)**. Brasília, DF: MAPA/ACS, 2012. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/sustentabilidade/planoabc-abcm/mais/publicacoes/download.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2023.

⁵³ RECIFE (Município). **Plano Local de Ação Climática da cidade do Recife**. Recife: Prefeitura de Recife; São Paulo: ICLEI, 2020. Disponível em: <https://americadosul.iclei.org/wp-content/uploads/sites/78/2020/12/20-recife-acaoclimat-1.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2023.

A partir da criação de tais colegiados, sucedeu-se um significativo avanço normativo, com ampla participação da sociedade civil, culminando na elaboração de normas específicas sobre mudanças climáticas, como a Política de Sustentabilidade e de Enfrentamento das Mudanças Climáticas do Recife (Lei nº 18.011/2014⁵⁴), bem como resultando em ações concretas no campo da resiliência urbana, destacando-se medidas de conservação de áreas verdes, arborização, drenagem, revisão do plano diretor, análise de riscos e vulnerabilidades climáticas e estratégia de adaptação do Município do Recife⁵⁵.

Na sequência desses avanços, foi editado o plano local de ação climática 2020 da cidade do Recife. O plano foi fruto do projeto Urban LEDS II, parceria entre o ICLEI⁵⁶ e ONU-Habitat, contando com financiamento da União Europeia. O plano realizou um diagnóstico da cidade e da população, avaliou riscos e vulnerabilidades, identificou o perfil de emissões e cenários locais, gerando ao final um plano de ação. O plano, por sua vez, elegeu como prioritários os setores de energia, saneamento, mobilidade urbana e resiliência, fixou metas para cada um desses setores, traçando objetivos, ações e detalhamento de cada uma das intervenções eleitas como necessárias.

O exemplo de Recife demonstra a importância de ações estruturantes, e quando não implementadas voluntariamente, se faz imprescindível a firme atuação ministerial. Esse tipo de estratégia tem por característica o fato do MP e Judiciário não oferecerem as soluções finais, mas sim contribuir para o surgimento de um ambiente legal e de governança imprescindível para viabilizar o diálogo entre governo, academia e sociedade civil, tornando realidade as ações climáticas, tanto de mitigação quanto adaptação.

Além da atuação voltada a ações estruturantes, também se pode pensar a atuação ministerial com foco em empreendimentos específicos, de significativo impacto, que tenham sido planejados sem consideração das mudanças climáticas. É possível que o Ministério Público atue no licenciamento de loteamentos, operações urbanas consorciadas ou empreendimentos de significativo impacto ambiental de maneira a exigir que no curso do processo de licenciamento sejam avaliadas as medidas de adaptação necessárias a garantir a sustentabilidade de tais atividades e empreendimentos à luz dos impactos atuais e futuros do aquecimento global.

⁵⁴ RECIFE (Município). **Lei nº 18.011, de 28 de abril de 2014**. Dispõe sobre a Política de Sustentabilidade e de enfrentamento das mudanças climáticas do Recife e dá outras providências. Recife: Prefeitura de Recife, 2014. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pe/r/recife/lei-ordinaria/2014/1802/18011/lei-ordinaria-n-18011-2014-dispoe-sobre-a-politica-de-sustentabilidade-e-de-enfrentamento-das-mudancas-climaticas-do-recife-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 25 nov. 2023.

⁵⁵ RECIFE, 2020.

⁵⁶ ICLEI – Governos Locais pela Sustentabilidade, é uma rede global de mais de 2.500 governos locais e regionais comprometida com o desenvolvimento urbano sustentável. Cf. ICLEI - Governos Locais pela Sustentabilidade. ICLEI, São Paulo, 2023. Disponível em: <https://americadosul.iclei.org/>. Acesso em: 24 nov. 2023.

Pode-se pensar, no bojo do processo de licenciamento ambiental de um empreendimento localizado na zona costeira, que seja avaliado um possível aumento do mar e que as construções obedeçam a tais estimativas, bem como sejam implementadas medidas de adaptação com soluções baseadas na natureza para mitigar tais impactos, como a criação de uma área maior de vegetação de restinga para conter possíveis ressacas, cuja intensidade tende a se agravar no futuro. Recomenda-se que nesses casos a atuação ministerial se concretize o mais cedo possível, de preferência na fase de fixação de diretrizes para a elaboração dos termos de referência de tais empreendimentos.

Exemplo de atuação nesse sentido ocorreu na Austrália, país com significativo histórico de ações judiciais voltadas a medidas de adaptação. Em *Gippsland Coastal Board v. South Gippsland Shire Council*⁵⁷, o Tribunal Cível e Administrativo do estado de Vitória decidiu que o agente licenciador deveria considerar os impactos futuros do aumento do nível do mar ao analisar o licenciamento de um empreendimento residencial que se desenvolvia em área costeira com tendência a sofrer alagamentos.

De acordo com a corte, inundações deveriam ser consideradas como riscos possíveis e previsíveis, à luz do fenômeno do aquecimento global. Consequentemente, uma abordagem consentânea com o princípio da precaução recomendava o indeferimento da licença de construção, eis que o planejamento urbano daquele território não continha nenhuma consideração acerca dos possíveis riscos relacionados a inundações decorrentes do aquecimento global. A licença foi cancelada pelo Tribunal.

Após essa decisão o Estado de Vitória alterou sua legislação urbanística para fazer constar uma seção denominada “gerenciando riscos e impactos costeiros decorrentes das mudanças climáticas”, obrigando os agentes licenciadores a levarem em consideração os riscos associados ao aquecimento global ao conceder licenças para novos empreendimentos⁵⁸.

Frise-se que as Cortes Australianas vêm sendo demandadas frequentemente sobre questões relacionadas a medidas de adaptação, colhendo-se dessa experiência as seguintes constatações: a) o Poder judiciário, em regra, não determinou as medidas de adaptação a serem adotadas, mas determinou aos demais poderes que assim o fizessem, conservando certa margem de atuação ao Poder Executivo e Legislativo, e reconhecendo a falta de capacidade institucional para fixar, por si próprio, as medidas concretas; b) Decisões do Poder Judiciário levaram o

⁵⁷ GIPPSLAND Coastal Board v. South Gippsland Shire Council. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], 2023. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/gippsland-coastal-board-v-south-gippsland-shire-council/>. Acesso em: 15 dez. 2023.

⁵⁸ PRESTON, Brian J. The Contribution of the Courts in Tackling Climate Change. **Journal of Environmental Law**, [s. l.], v. 28, p. 11–17, 2016.

poder legislativo a editar normas estabelecendo a necessidade de observância de salvaguardas climáticas, como no exemplo acima, em que o Estado de Vitória emendou sua legislação urbanística para fazer constar uma seção denominada “gerenciando riscos e impactos costeiros decorrentes das mudanças climáticas”; c) os estudos de impacto ambiental acabaram por incorporar a avaliação de riscos climáticos em processos de licenciamentos ambientais; d) percebeu-se maior efetividade da litigância em adaptação no plano local, dada a variabilidade das vulnerabilidades que cada espaço territorial está sujeito; e) decisões mais progressistas, em regra, foram proferidas por cortes especializadas na matéria ambiental⁵⁹.

7 CONCLUSÃO

À luz das questões de fato e de direito acima articuladas, defendemos que urge a implementação de medidas de adaptação num contexto planetário em que os impactos do aquecimento global já se fazem sentir e tendem a agravar-se, colocando em risco uma série de direitos fundamentais garantidos em nossa constituição e tratados internacionais.

A proteção de direitos fundamentais é um dever do estado brasileiro, que no campo do combate ao aquecimento global não pode se omitir, sob pena de autorizar a intervenção do poder judiciário, de forma a garantir os direitos fundamentais constitucionalmente garantidos e sob ameaça real pelos impactos das mudanças do clima.

No contexto brasileiro, regras e princípios adotados em nossa Constituição, tratados internacionais e legislação infraconstitucional viabilizaram o surgimento de uma jurisprudência, consolidada em nossa Suprema Corte, no sentido de que a proteção ao meio ambiente e ao sistema climático estável são deveres estatais, cabendo o acionamento do Poder Judiciário no caso de omissões inconstitucionais dos demais poderes, sem que isso configure violação ao princípio constitucional da separação dos poderes.

O panorama legal e jurisprudencial brasileiro, aliado a tecnologias de identificação de vulnerabilidades em território nacional, habilitam o Ministério Público nacional a adotar postura proativa no combate às omissões dos demais poderes em implementarem medidas de adaptação ao aquecimento global, podendo-se adotar estratégias estruturantes ou focadas em atividades e empreendimentos específicos.

Dada a complexidade do tema, necessidade de assessoramento técnico especializado e estabelecimento de parcerias com a academia e sociedade civil, entendemos necessárias as

⁵⁹ PEEL, Jacqueline; OSOFSKY, Hari M. **Climate change litigation**: regulatory pathways to cleaner energy. Cambridge, England: Cambridge University Press, 2015.

seguintes medidas destinadas a alavancar a atuação ministerial na seara do combate ao aquecimento global: a) contínua capacitação dos profissionais em mudanças climáticas, incluindo promotores, assessores e assistentes técnicos; b) estabelecimento de parcerias entre Ministério Público, institutos de pesquisa, universidades e organizações da sociedade civil; c) elaboração de um plano de atuação institucional em defesa do clima, no âmbito dos centros de apoio, com especial atenção às peculiaridades regionais; d) incentivo à atuação regionalizada, eis que as vulnerabilidades decorrentes do aquecimento global não reconhecem fronteiras políticas; e) foco na exigência de planos de ação e estruturação de colegiados, de maneira a criar um ambiente de governança propício a tomada de decisões participativas e baseadas em evidências.

REFERÊNCIAS

ADAPTAÇÃO à mudança do clima. **AdaptaCLIMA**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <http://adaptaclima.mma.gov.br/adaptacao-a-mudanca-do-clima#:~:text=Alguns%20exemplos%20de%20medidas%20de,na%20cobertura%20de%20seguros%20ou>. Acesso em: 13 dez. 2023.

AR6 Synthesis Report: climate change 2023. **IPCC**, Geneva, 2023. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-cycle/>. Acesso em: 13 dez. 2023.

BERNARDO, Vinicius Lameira; FERRETI, André. Soluções baseadas na natureza como alternativa técnica no licenciamento ambiental. **Jota**, [s. l.], 2022. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/solucoes-baseadas-na-natureza-como-alternativa-tecnica-no-licenciamento-ambiental-06122022>. Acesso em: 13 dez. 2023.

BOEHM, Sophie; SCHUMER, Clea. 10 conclusões do Relatório do IPCC sobre Mudanças Climáticas de 2023. **WRI Brasil**, São Paulo; Porto Alegre, 2023. Disponível em: <https://www.wribrasil.org.br/noticias/10-conclusoes-do-relatorio-do-ipcc-sobre-mudancas-climaticas-de-2023>. Acesso em 13 dez. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 4.129, de 23 de novembro de 2021**. Dispõe sobre diretrizes gerais para a elaboração de planos de adaptação à mudança do clima. Brasília: Câmara dos Deputados, 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2308223>. Acesso em: 13 dez. 2023.

_____. Câmara dos Deputados. **Emenda Constitucional 37/2021**, de 28 de outubro de 2021. Altera o art. 5º, caput, acrescenta o inciso X ao art. 170 e o inciso VIII ao §1º do artigo 225 da Constituição Federal. Brasília: Câmara dos Deputados, 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2304959>. Acesso em: 02 maio 2023.

_____. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 13 dez. 2023.

_____. **Decreto nº 5.300, de 7 de dezembro de 2004.** Regulamenta a Lei no 7.661, de 16 de maio de 1988, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro - PNGC, dispõe sobre regras de uso e ocupação da zona costeira e estabelece critérios de gestão da orla marítima, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5300.htm. Acesso em: 24 nov. 2023.

_____. **Lei nº 9.433, de 08 de janeiro de 1997.** Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19433.htm. Acesso em: 08 dez. 2023.

_____. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 08 dez. 2023.

_____. **Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009.** Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112187.htm. Acesso em: 08 dez. 2023.

_____. **Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012.** Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; altera as Leis nºs 12.340, de 1º de dezembro de 2010, 10.257, de 10 de julho de 2001, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.239, de 4 de outubro de 1991, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112608.htm. Acesso em: 08 dez. 2023.

_____. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Plano setorial de mitigação e de adaptação às mudanças climáticas para a consolidação de uma economia de baixa emissão de carbono na agricultura:** plano ABC (Agricultura de Baixa Emissão de Carbono). Brasília, DF: MAPA/ACS, 2012. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/sustentabilidade/planoabc-abcmais/publicacoes/download.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2023.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima:** sumário executivo. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2016. Disponível em: https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/climaozoniodesertificacao/pna_sumario_executivo.pdf. Acesso em: 13 dez. 2023.

_____. Senado Federal. **Emenda Constitucional 233/2019**. Acrescenta o inciso X ao art. 170 e o inciso VIII ao § 1º do art. 225 da Constituição Federal. Brasília: Senado Federal, 2019. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/140340>. Acesso em: 09 nov. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). Ag.Reg. No Recurso Extraordinário com agravo 947.270 Acre. Agravo Interno no Recurso Extraordinário com Agravo. Administrativo. Ação Civil Pública. Terra Indígena do Rio Amônia. Região do Alto Juruá. Índios Ashaninkas. Invasão Constante de Brasileiros e Peruanos para a Extração Criminosa de Madeira da Floresta. Determinação Judicial de Instalação de Postos Permanentes da Polícia Federal, da Funai e do Ibama nas Proximidades da Terra Indígena. Implementação de Políticas Públicas pelo Poder Judiciário. Possibilidade. Violação ao Princípio da Separação de Poderes. Inocorrência. Precedentes. Omissão Estatal. Reexame do Conjunto Fático-Probatório dos Autos. Incidência da Súmula 279 do Stf. Recurso Interposto sob a Égide do Novo Código de Processo Civil. Ausência de Condenação em Honorários Advocatícios no Juízo Recorrido. Impossibilidade de Majoração nesta Sede Recursal. Artigo 85, § 11, do Cpc/2015. Agravo Interno Desprovido. Relator: Min. Luiz Fux, 12 de março de 2019. **DJe**: Supremo Tribunal Federal, Brasília, DF, 2019. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/768173914/inteiro-teor-768173924>. Acesso em: 13 dez. 2023.

_____. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). Ag.Reg. No Recurso Extraordinário 1.060.961 Distrito Federal. Agravo regimental em recurso extraordinário. Constitucional. Educação. Ensino especial. Implementação de políticas públicas. Ofensa ao princípio da separação dos poderes. Inocorrência. Necessidade de reexame de fatos e provas. Súmula 279 do STF. Desprovitamento. Relator: Min. Edson Fachin, 04 de abril de 2019. **DJe**: Supremo Tribunal Federal, Brasília, DF, 2019. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/768176905/inteiro-teor-768176915>. Acesso em: 13 dez. 2023.

_____. Supremo Tribunal Federal. ADPF 708. Direito constitucional ambiental. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Fundo Clima. Não destinação dos recursos voltados à mitigação das mudanças climáticas. Inconstitucionalidade. Violação a compromissos internacionais. 1. Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental por meio da qual se alega que a União manteve o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (Fundo Clima) inoperante durante os anos de 2019 e 2020, deixando de destinar vultosos recursos para o enfrentamento das mudanças climáticas. Recorrente: Partido Socialista Brasileiro - PSB. Relator: Min. Luís Roberto Barroso, 04 de julho de 2022. **DJe**: Supremo Tribunal Federal, Brasília, DF, v. 194, 2022. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur470395/false>. Acesso em: 13 dez. 2023.

C40 Cities Climate Leadership Group; C40 Knowledge Hub. Why all cities need to adapt to climate change. **C40 Knowledge**, [s. l.], [2022]. Disponível em: https://www.c40knowledgehub.org/s/article/Why-all-cities-need-to-adapt-to-climate-change?language=en_US#:~:text=Climate%20change%20is%20already%20causing,lead%20to%20conflict%20and%20unrest. Acesso em: 12 dez. 2023.

CLASSIFICAÇÃO das Sbn. **Catálogo Sbn**, [s. l.], [2022]. Disponível em: <https://catalogo-sbn-oics.cgee.org.br/capitulos/conhecendo-e-entendendo-sbn/classificacao-das-sbn/>. Acesso em: 28 nov. 2022.

EMISSÕES totais. **SEEG**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://plataforma.seeg.eco.br/>. Acesso em: 13 dez. 2023.

FUNDO Clima. **BNDES - O banco nacional do desenvolvimento**, Rio de Janeiro, [2023]. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/produto/fundo-clima>. Acesso em: 24 nov. 2023.

FUNDOS e Instrumentos Financeiros. **Gov.br**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/aceso-a-informacao/perguntas-frequentes/fundos-e-instrumentos-financeiros>. Acesso em: 13 dez. 2023.

GIPPSLAND Coastal Board v. South Gippsland Shire Council. **Climate Change Litigation Databases**, [s. l.], 2023. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/gippsland-coastal-board-v-south-gippsland-shire-council/>. Acesso em: 15 dez. 2023.

ICLEI - Governos Locais pela Sustentabilidade. **ICLEI**, São Paulo, 2023. Disponível em: <https://americadosul.iclei.org/>. Acesso em: 24 nov. 2023.

LULA sobrevoa áreas atingidas pelas chuvas no Maranhão. **G1**, São Luís, MA, 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/ma/maranhao/noticia/2023/04/09/lula-visita-maranhao.ghhtml>. Acesso em: 12 dez. 2023.

MADEIRO, Carlos. Em 10 anos, governo gastou o dobro em resposta a desastres que em prevenção. **Uol**, [s. l.], 2023. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/colunas/carlos-madeiro/2023/04/03/governo-gastou-em-10-anos-o-dobro-em-resposta-a-desastres-que-em-prevencao.htm?cmpid=copiaecola>. Acesso em: 13 dez. 2023.

PARECE um filme de terror que vemos todo ano, diz climatólogo. **Observatório do clima**, [s. l.], 2023. Disponível em: <https://www.oc.eco.br/parece-um-filme-de-terror-que-vemos-todo-ano-diz-climatologo/#:~:text=%E2%80%9CParece%20um%20filme%20de%20terror%20que%20vemos%20todos%20os%20anos,climatologista%20Jos%C3%A9%20Marengo%2C%20do%20Cemaden>. Acesso em: 13 dez. 2023.

PEEL, Jacqueline; OSOFSKY, Hari M. **Climate change litigation: regulatory pathways to cleaner energy**. Cambridge, England: Cambridge University Press, 2015.

PRESTON, Brian J. The Contribution of the Courts in Tackling Climate Change. **Journal of Environmental Law**, [s. l.], v. 28, p. 11–17, 2016.

RECIFE (Município). **Lei nº 18.011, de 28 de abril de 2014**. Dispõe sobre a Política de Sustentabilidade e de enfrentamento das mudanças climáticas do Recife e dá outras providências. Recife: Prefeitura de Recife, 2014. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pe/r/recife/lei-ordinaria/2014/1802/18011/lei-ordinaria-n-18011-2014-dispoe-sobre-a-politica-de-sustentabilidade-e-de-enfrentamento-das-mudancas-climaticas-do-recife-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 25 nov. 2023.

RECIFE (Município). **Plano Local de Ação Climática da cidade do Recife**. Recife: Prefeitura de Recife; São Paulo: ICLEI, 2020. Disponível em:

<https://americadosul.iclei.org/wp-content/uploads/sites/78/2020/12/20-recife-acaoclimat-1.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2023.

RITCHIE, Hannah; ROSADO, Pablo; ROSER, Max. Greenhouse gas emissions: which countries emit the most greenhouse gases each year? How do they compare per person?. **Our World in Data**, [s. l.], 2020. Disponível em: <https://ourworldindata.org/greenhouse-gas-emissions#article-citation>. Acesso em: 13 dez. 2023.

SANTOS (Município). **Plano de ação climática de Santos**: sumário executivo. Santos, SP: Prefeitura Municipal de Santos, 2022. Disponível em: https://www.santos.sp.gov.br/static/files_www/files/portal_files/hotsites/pacs/plano_de_acao_climatica_de_santos_pacs_sumario_executivo.pdf. Acesso em: 24 nov. 2023.

SÃO JOSÉ DO RIO PRETO (Município). Secretaria Municipal do Meio Ambiente e Urbanismo. **Plano de Adaptação e Resiliência à mudança do clima de São José do Rio Preto - SP**. São José do Rio Preto, SP: Prefeitura Municipal de São José do Rio Preto, 2022. Disponível em: https://www.riopreto.sp.gov.br/wp-content/uploads/arquivosPortalGOV/meio-ambiente/Plano%20de%20Mudan%C3%A7a%20do%20Clima_R13%20Aprovado%20pelo%20Comdema.pdf. Acesso em: 24 nov. 2023.

SOBRE o AdaptaBrasil. **AdaptaBrasil MCTI**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://adaptabrasil.mcti.gov.br/sobre>. Acesso em: 24 nov. 2023.

SUMMARY for Policymakers. *In*: CLIMATE change 2023: Synthesis Report. **IPCC**, Geneva, 2023. Disponível em: https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC_AR6_SYR_SPM.pdf. Acesso em: 13 dez. 2023.

UNITED Nations Environment Programme. The Closing Window: climate crisis calls for rapid transformation of societies. **Emissions Gap Report 2022**, Nairobi, 2022. Disponível em: <https://www.unep.org/resources/emissions-gap-report-2022>. Acesso em: 13 dez. 2023.

UNITED Nations Framework Convention on Climate Change. **Paris Agreement - Status of Ratification**. Paris: UNFCCC, 2015 Disponível em: https://unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/english_paris_agreement.pdf. Acesso em: 12 dez. 2023.

WORLD Weather Attribution. **World Weather Attribution**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://www.worldweatherattribution.org/about/>. Acesso em: 13 dez. 2023.

DANOS CLIMÁTICOS E JUSTIÇA CLIMÁTICA: COMBATENDO O DESMATAMENTO N O PAE ANTIMARY, AMAZONAS

Ana Carolina Haliuc Bragança

DANOS CLIMÁTICOS E JUSTIÇA CLIMÁTICA: COMBATENDO O DESMATAMENTO N O PAE ANTIMARY, AMAZONAS

Ana Carolina Haliuc Bragança¹

Permitam-me utilizar-me de um tom menos acadêmico para contar a história de uma série de Ações Cíveis Públicas ajuizadas pelo Ministério Público Federal no Estado do Amazonas, entre 2019 e 2023, no enfrentamento ao desmatamento desenfreado na região sul do Estado. Os casos tornaram-se conhecidos pela incorporação, nos pedidos formulados, de danos climáticos: danos causados às mudanças climáticas globais em função da emissão de gases de efeito estufa derivadas diretamente do próprio desmatamento. Para estimar e calcular esses danos, o Ministério Público Federal contou com a valiosa parceria do IPAM – Instituto de Pesquisas da Amazônia. No entanto, essa história começa muito antes dessas ações civis públicas, e é uma história de luta de povos pela terra, pela floresta e pela vida, mais do que uma história de inovação jurídica em matéria climática.

A região sul do Estado do Amazonas era, até alguns anos atrás, bastante preservada. Tratava-se de um grande maciço florestal habitado por povos originários, extrativistas, pequenos agricultores. Foi uma região fortemente marcada pelo ciclo da borracha no início do século XX, o que trouxe novas populações e, também, novas formas de relação com a terra, mantendo-se, porém, nas práticas econômicas locais a ideia de sustentabilidade, necessária à manutenção dos recursos naturais que constituíam as formas de renda dos novos e antigos povos tradicionais amazônicos².

A luta de Chico Mendes nos anos 1980 pautou-se na necessidade de reconhecer e proteger esses novos e antigos povos da floresta – o povo seringalista, o povo castanheiro, o povo ribeirinho, dentre outros – diante de ameaças que já se faziam presentes naquela época, relacionadas à expansão da agropecuária predatória por sobre a pujança da Floresta Amazônica. De sua luta, resultou a criação de vários espaços protegidos, dentre Reservas Extrativistas e

¹ Formada em Direito pela Universidade de São Paulo (USP), especialista em Direito Ambiental pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), e tem um *Master in Laws* (LL.M) em Direito e Políticas Públicas do Meio Ambiente pela University College of London (UCL). É Procuradora da República no Ministério Público Federal desde 2014, onde atuou em matéria ambiental nos Estados de Mato Grosso, Roraima e Amazonas. Titulariza atualmente o Ofício Socioambiental do Vale do Paraíba Paulista, no Estado de São Paulo. É ex-coordenadora da Força-Tarefa Amazônia e membro da ABRAMPA.

² Novos porquanto os extrativistas de seringa, castanha, cacau, dentre outros, vieram com as migrações associadas ao ciclo da borracha no início do século XX, mas logo se incorporaram à floresta e a seus ciclos, estabelecendo com ela uma harmoniosa relação de simbiose.

Projetos de Assentamento Ambientalmente Diferenciados, áreas destinadas simultaneamente à preservação da floresta e ao seu uso sustentável pelos povos locais. Um desses espaços foi o Projeto de Assentamento Agroextrativista (PAE) Antimary, criado em 1987. Tratou-se de um dos dez primeiros projetos dessa modalidade no Brasil, prevendo-se a destinação de seus 260.277,00 hectares mediante concessão de uso em regime comunal, segundo a forma decidida pela comunidade concessionária – associativa, condominial ou cooperativista. Nesse espaço, os coletores de castanha deveriam, em tese, encontrar segurança para o exercício de suas atividades sustentáveis.

O PAE Antimary abrigava colocações de castanha utilizadas por extrativistas da região, muitos residentes às margens do Rio Purus. Essas colocações, no entanto, não se limitavam ao interior do PAE: espriavam-se para fora dele, dentro do que depois veio a constituir a Reserva Extrativista Arapixi, e para outras localidades no entorno. Por outro lado, não necessariamente os extrativistas usuários dos castanhais viviam dentro do PAE Antimary. Isso porque o ciclo de utilização dos castanhais é anual: as famílias deslocam-se para as áreas de castanheiras durante três ou quatro meses ao ano, à época da colheita. Procedem com a cata da castanha, com o cuidado com as árvores, e remanescem nos demais períodos do ano em suas comunidades de origem, nos beiradões do Rio Purus. Por conseguinte, nem todos os castanhais limitavam-se à área do projeto de assentamento, e nem todas as famílias extrativistas permaneciam o ano todo dentro da área do projeto. As estruturas formalmente criadas pelo Estado brasileiro – o PAE e a RESEX, em particular – não abrangeram a integralidade do território tradicional dos extrativistas, e a gestão desses espaços ao longo do tempo por ICMBio e INCRA não observou a dinâmica móvel do uso tradicional, que implicava a circulação de famílias da RESEX e de famílias residentes fora do PAE em áreas dentro do PAE, onde se encontravam alguns dos castanhais.

Por essa razão, os territórios tradicionalmente utilizados por extrativistas por muitas vezes foram considerados por pessoas da região – não tradicionais – como abandonados. Até mesmo servidores públicos do INCRA incorporaram essa tese, e diziam a extrativistas da RESEX que lhes era vedado circular pelo PAE. Como consequência, na última década, toda a região passou a ser atacada por invasores vindos das regiões ao sul – Acre e Rondônia, principalmente. Um retrato da situação foi traçado nas Ações Cíveis Públicas ajuizadas pelo

Ministério Público Federal, a partir de descrição do Observatório Ambiental e Territorial do Sul do Amazonas³:

O PAE Antimary é uma das áreas mais conflituosas de Boca do Acre, segundo atesta o movimento social do Município. As partes em conflito são principalmente:

1. Ocupantes irregulares, composta principalmente por grandes e médios pecuaristas vindos do Estado do Acre e que desmatam área do PAE para formarem seus pastos;
2. Comunidades tradicionais agroextrativistas com perfil de beneficiários da reforma agrária.

Cada vez mais os pecuaristas vêm ocupando o assentamento, que progressivamente perde seu vínculo com a Reforma Agrária e com sua função social e se torna uma área de concentração fundiária, desmatamento ilegal, pecuária extensiva e expulsão compulsória de famílias ligadas ao extrativismo e agricultura familiar.

Um mecanismo muito utilizado nesse processo de ocupação ilegal é a compra de benfeitorias de mais de uma família assentada por um mesmo pecuarista, gerando a concentração de terra, efeito contrário do que pretende a política de reforma agrária. Frequentemente são empregados métodos violentos para coagir as famílias e forçar a venda ilegal das terras. Após a compra seguem-se a derrubada e queima de grandes porções de terra e a implantação de pastagens consolidando assim grandes fazendas particulares no interior do PAE.

A abertura de fazendas acaba por impactar negativamente uma das principais atividades econômicas praticadas pelas comunidades tradicionais do PAE: a coleta de castanha. A derrubada e queima dos castanhais é motivo de tensão na área e força o abandono do PAE pelos seus primeiros beneficiários devido à inviabilidade econômica de permanecer nas áreas desmatadas e violência latente. A situação de tensão na área do PAE é agravada pela atuação da Polícia Militar, que já fez ameaças e coagiu a população ocupante a mando dos pecuaristas. Esta questão já foi inclusive denunciada à Ouvidoria Agrária Nacional (OAN)⁴.

Ao longo do ano de 2018, o desmatamento dentro do PAE Antimary – e a consequente derrubada de castanhais, expulsão de famílias extrativistas, e expansão da pecuária sobre terra pública destinada à conservação – era gritante. O Ministério Público Federal usou todas as ferramentas jurídicas à sua disposição para tentar frear o fenômeno: expediu recomendações a órgãos públicos diversos, para que não turbassem a posse tradicional dos povos da floresta no PAE Antimary e para que fossem cancelados todos os Cadastros Ambientais Rurais que, ilegalmente, se proliferavam na área; coordenou ações repressivas com IBAMA, Polícia Federal e Forças Armadas, viabilizando autuações administrativas e prisões em flagrante; engajou-se em investigações estratégicas (e no posterior manejo judicial das respectivas acusações) visando à persecução penal de grileiros e de seus focos de apoio, inclusive dentro de órgãos públicos locais. Esse trabalho perdurou anos – e encontra-se em andamento até hoje. Nada disso, porém, surtiu o efeito desejado, de efetivamente originar um impacto de redução

³ INSTITUTO Internacional de Educação do Brasil (Brasil). Ocupação ilegal, desmatamento e degradação florestal no Projeto de Assentamento Agroextrativista (PAE) Antimary, Boca do Acre-AM. **Observatório Ambiental e Territorial do Sul do Amazonas**. Brasília: IEB, 2015. Disponível em: https://iieb.org.br/wp-content/uploads/2019/01/Boletim_OAT_Sulam_agosto.pdf. Acesso em: 12 dez. 2015.

⁴ *Ibid.*, p. 6.

de desmate. O território era grande demais e o Estado, como sói acontecer na Amazônia, mesmo com todas as suas forças associadas, revelava-se incapaz de dar conta da multiplicidade de ilícitos que ali se perpetuavam. A destruição seguiu e, com ela, as violências a que se sujeitavam os povos extrativistas.

Perante esse cenário desalentador, nasceu a ideia de reforçar a responsabilização civil de pessoas vinculadas a desmatamentos dentro do PAE Antimary à vista não apenas dos danos causados à floresta, em si, mas igualmente dos danos causados pelos desmates ao enfrentamento às mudanças climáticas, local e globalmente. Tratava-se de mais um remédio jurídico a ser somado ao leque de ferramentas até então utilizadas para coibir a destruição da floresta e as violências a isso associadas na região.

Essa opção mostrava-se adequada em especial porque, para além da contribuição dos desmatamentos para as mudanças climáticas globais, os ilícitos implicavam também danos climáticos locais. Na região sul da Amazônia, onde está o PAE Antimary, o desmatamento desenfreado já causou o alargamento das temporadas de secas, com efeitos sensíveis sobre a produtividade agrícola local⁵. A modificação dos ciclos naturais da floresta trouxe naturalmente prejuízos para as atividades tradicionais de extrativistas, fundadas na previsibilidade e estabilidade do comportamento do ecossistema. Assim, as mudanças climáticas locais – e globais – propiciadas pelo desmatamento constituíam mais um vetor de violência contra os povos da floresta, em face do qual eles se posicionavam como acentuadamente vulneráveis. Ajuizar ações civis públicas tratando de danos climáticos afigurava-se, assim, uma forma não apenas de chamar quem de direito a responder por tais danos, mas também de dar visibilidade ao sofrimento – climático e não climático – dessas populações vulneráveis.

Quatro fatores permitiram o uso de ações civis públicas no enfrentamento a danos climáticos como ferramenta adicional dentro das estratégias traçadas pelo Ministério Público Federal. O primeiro deles, possivelmente mais importante, tratava-se do fato de serem as mudanças do uso do solo a principal fonte de emissão de gases de efeito estufa no Brasil. A participação desse setor na matriz brasileira de emissões e, dentro dele, do desmatamento, era – e segue sendo – tão grande⁶ que a simples eliminação do desmatamento já propiciaria o cumprimento das metas adotadas pelo país em sua primeira contribuição nacionalmente

⁵ STABILE, Marcelo C.C. *et al.* Solving Brazil's land use puzzle: Increasing production and slowing Amazon deforestation. **Land Use Policy**, [s. l.], v. 91, fev. 2020. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0264837719309809>. Acesso em: 04 nov. 2023.

⁶ OBSERVATÓRIO do Clima. Análise das emissões brasileiras de gases de efeito estufa e suas implicações para as metas de clima do Brasil (1970-2019). **Relatório SEEG**, [s. l.], n. 8, 2020. Disponível em: https://www.oc.eco.br/wp-content/uploads/2020/12/OC_RelatorioSEEG2020_final.pdf. Acesso em: 04 nov. 2023.

determinada para o Acordo de Paris⁷, sem maiores exigências dos demais setores emissores⁸. Para o Estado Brasileiro, isso é um trunfo: setores econômicos legalizados poderiam (em tese) dar-se ao luxo de esforçar-se menos para redução de emissões caso a política de enfrentamento a mudanças climáticas se centrasse na repressão a atividades ilegais em curso no setor de mudanças do uso da terra. Isso naturalmente incluiria, sob ponto de vista jurídico, utilizar os remédios disponíveis ao Ministério Público para responsabilizar desmatadores por suas contribuições ilegais para as mudanças climáticas, em combinação com as demais ferramentas já utilizadas cotidianamente.

O segundo fator propício à inserção do componente climático nas ações civis públicas ajuizadas pelo Ministério Público Federal foi o fato de que o desmatamento, para além de se tratar de maior vetor de emissão de gases de efeito estufa no país, nesse específico território do PAE Antimary, não era apenas ilegal: ele era também impassível de regularização, por se tratar de uma área protegida. Essa circunstância eliminava complexidades inerentes a eventuais argumentações a respeito da extensão disponível para uso alternativo do solo, de 20% nas áreas florestadas da Amazônia, e da adesão do ocupante/grileiro ao Programa de Regularização Ambiental, conforme a Lei nº 12.651/2012⁹. As emissões de que se tratava eram absolutamente ilícitas, e jamais seriam sequer autorizáveis, ainda que mediante procedimento administrativo regular. Se essas emissões jamais poderiam ter existido, alguma solução jurídica para que fossem remediadas – idealmente revertidas ou no mínimo compensadas – tornava-se necessária.

Um terceiro fator viabilizador da estratégia foi o acesso a imagens de satélites ilustrando a evolução de desmatamentos dentro de imóveis específicos, inseridos ilegalmente no Cadastro Ambiental Rural, em um intervalo de tempo – de 2011 a 2018, ou a 2020, em alguns casos. A utilização de imagens satelitais permitiu que o dano pela remoção da cobertura florestal fosse quantificado em sua extensão dentro desses imóveis independentemente de novas e custosas visitas em campo no extenso território. A opção pelo exame do desmatamento dentro de um intervalo de tempo mais longo facilitou a demonstração da ilegalidade das ocupações dentro do

⁷ UNITED Nations Framework Convention on Climate Change. **Paris Agreement - Status of Ratification**. Paris: UNFCCC, 2015 Disponível em: https://unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/english_paris_agreement.pdf. Acesso em: 12 dez. 2023.

⁸ Essa conclusão não persiste, diante da renovação da NDC brasileira, com previsão de atingimento de neutralidade em 2050. Serão exigidos esforços de todos os setores, embora o setor de uso da terra siga determinante.

⁹ BRASIL. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012**. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm. Acesso em: 12 dez. 2023.

PAE Antimary, ilustrando dinamicamente o processo de grilagem das terras públicas, e dimensionou adequadamente para cada caso a destruição. Tomado o período todo, verificou-se em alguns casos, para além do desmatamento ilegal em si, violações, por exemplo, a normas sobre reserva legal, que incidiriam caso os imóveis fossem regularizáveis. O intuito de destruição, em tal contexto, ficava muito claro.

O quarto fator determinante foi a parceria com o IPAM para o cálculo, a partir da extensão desflorestada, das emissões de gases de efeito estufa derivadas do ilícito. Para isso, o IPAM valeu-se da Calculadora de Carbono, uma ferramenta que permite a estimativa da densidade de carbono da floresta em escala local, considerando as características daquele específico território desmatado¹⁰. Isso significa que o cálculo é muito preciso: não se trata de uma média para o enorme bioma amazônico, mas de uma representação da massa de carbono perdida naquele particular ponto da floresta. As emissões foram calculadas em toneladas equivalentes de dióxido de carbono (CO₂), porquanto usadas como métrica na seara internacional, e convertidas em valores com base na quantia paga pelo Fundo Amazônia para captação de projetos de prevenção à emissão de gases de efeito estufa, de cerca de US\$5,00/tonelada. A quantificação usou como parâmetro o valor de captação usado pelo Fundo Amazônia por se tratar de uma estimativa produzida oficialmente pelo Estado Brasileiro. Embora conservadora e voltada à prevenção – e não à correção – de emissões, a quantia tinha a vantagem de ser uma cifra oficial.

Ao final, ajuizadas as mais de vinte ações civis públicas, percebeu-se que a estimativa de danos climáticos, assim considerados aqueles conectados diretamente às emissões de CO₂, chegavam a superar, em valor, as quantias necessárias ao reflorestamento das áreas desmatadas. Remover o dióxido de carbono ilegalmente lançado na atmosfera era mais caro do que replantar a floresta. Como replantar a floresta, em si, já é mais caro do que desmatá-la, os cálculos demonstraram economicamente, mais uma vez, o quanto vale a floresta em pé, prestando ser serviços ecossistêmicos e viabilizando a existência de povos e comunidades tradicionais.

Dogmaticamente, o ajuizamento de ações civis públicas tratando de danos climáticos pelo Ministério Público Federal trouxe uma série de desafios a serem enfrentados pela doutrina: os danos climáticos são autônomos em relação aos danos ambientais ou são uma modalidade destes? Em sendo uma modalidade, classificam-se como danos materiais diretos, interinos ou residuais? O dever de indenização surge apenas em caso de emissões absolutamente ilícitas ou

¹⁰ CALCULADORA de Carbono - Brasil. **IPAM**, [s. l.], 2023. Disponível em: <https://carboncal.org.br/>. Acesso em: 13 dez. 2023.

igualmente em caso de emissões que seriam autorizáveis, mas não foram autorizadas em processo administrativo regular? O fundamento do dever de indenizar é o mesmo em ambos os casos? Qual a melhor metodologia para atribuição de valor a emissões ilícitas? Todas essas questões, nas quais não será possível aqui se aprofundar, têm sido debatidas por operadores do Direito desde que foram ajuizadas as ações civis públicas do Ministério Público Federal – e outras que se seguiram, de outras instituições –, enriquecendo-se o debate jurídico nacional.

Não se deve perder de vista, contudo, como bem ilustra o caso do PAE Antimary, que, em última instância, o tratamento jurídico a ser conferido a danos climáticos constitui também – e talvez principalmente – uma resposta a situações acentuadas de injustiça climática. Os maiores impactados por mudanças climáticas, em nível local, regional ou global, são justamente as populações vulneráveis, como povos e comunidades tradicionais, crianças, idosos, mulheres. Noutra rumo, os maiores causadores dessas mudanças seguem com suas atividades, lícitas ou ilícitas, impassíveis, muitas vezes inatingíveis pelo Direito, perpetuando violências que, para além de emitir gases de efeito estufa, excluem e oprimem ainda mais essas populações. A história dos extrativistas do PAE Antimary não é distinta da história dos povos nigerianos ou dos povos indígenas norte-americanos afetados pela exploração descuidada de petróleo e gás em suas regiões. Tampouco é distinta da história de diversos outros territórios tradicionais já reconhecidos na Amazônia, dentro de outros PAEs ou outras Reservas Extrativistas, que são igualmente ameaçados pelo desmatamento, pela grilagem e pelas mudanças climáticas. É uma tarefa do Direito, e em especial do Ministério Público, construir respostas jurídicas que reequilibrem essa relação desigual, protegendo o meio ambiente e os povos da floresta, seus guardiões, e jogando luz sobre a violência em que o padrão de progresso causador das mudanças climática se assenta.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012**. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm. Acesso em: 12 dez. 2023.

CALCULADORA de Carbono - Brasil. **IPAM**, [s. l.], 2023. Disponível em: <https://carboncal.org.br/>. Acesso em: 13 dez. 2023.

INSTITUTO Internacional de Educação do Brasil. Ocupação ilegal, desmatamento e degradação florestal no Projeto de Assentamento Agroextrativista (PAE) Antimary, Boca do Acre-AM. **Observatório Ambiental e Territorial do Sul do Amazonas**. Brasília: IEB, 2015. Disponível em: https://iieb.org.br/wp-content/uploads/2019/01/Boletim_OAT_Sulam_agosto.pdf. Acesso em: 12 dez. 2015.

OBSERVATÓRIO do Clima. Análise das emissões brasileiras de gases de efeito estufa e suas implicações para as metas de clima do Brasil (1970-2019). **Relatório SEEG**, [s. l.], n. 8, 2020. Disponível em: https://www.oc.eco.br/wp-content/uploads/2020/12/OC_RelatorioSEEG2020_final.pdf. Acesso em: 04 nov. 2023.

STABILE, Marcelo C.C. *et al.* Solving Brazils land use puzzle: Increasing production and slowing Amazon deforestation. **Land Use Policy**, [s. l.], v. 91, fev. 2020. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0264837719309809>. Acesso em: 04 nov. 2023.

UNITED Nations Framework Convention on Climate Change. **Paris Agreement - Status of Ratification**. Paris: UNFCCC, 2015 Disponível em: https://unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/english_paris_agreement.pdf. Acesso em: 12 dez. 2023.

PROGRAMA CARNE LEGAL: DESAFIOS E OPORTUNIDADES

Rafael da Silva Rocha

PROGRAMA CARNE LEGAL: DESAFIOS E OPORTUNIDADES

Rafael da Silva Rocha¹

Na mitologia grega, a Hidra de Lerna, era um enorme monstro que tinha corpo de dragão e várias cabeças de serpente. Segundo a lenda, quando se cortava uma cabeça, cresciam duas em seu lugar. A Hidra foi derrotada por Hércules, em seu segundo trabalho. Ao perceber que as cabeças se regeneravam, o herói decidiu mudar de tática. Com a ajuda de um sobrinho, queimou as cabeças logo após o corte. A cabeça do meio, considerada imortal, foi cortada e enterrada com uma pedra. Assim, o monstro finalmente foi morto.

Sísifo, por sua vez, despertou a fúria dos deuses por enganar a morte, o que o levou a ser punido com um terrível castigo: empurrar uma pedra até o topo de uma montanha, de onde ela rola de volta até o ponto de partida. A exaustiva tarefa deveria ser repetida diariamente, por toda a eternidade.

Buscando distanciar-se de Sísifo e aproximar-se de Hércules, o Ministério Público Federal enfrenta uma verdadeira saga para regularizar a cadeia produtiva da pecuária na Amazônia, por meio do programa “Carne Legal”.

Historicamente, a pecuária costuma ser associada a desmatamento ilegal, trabalho análogo à escravidão e invasão de terras públicas, especialmente na região amazônica, onde 75% das áreas desmatadas em glebas públicas não destinadas viraram pasto e assim permaneceram dez anos depois da conversão². É importante ressaltar, porém, que 2% das propriedades na Amazônia e no Cerrado são responsáveis por 62% do desmatamento potencialmente ilegal no Brasil³.

Atualmente, a pecuária – e o desmatamento associado à atividade – estão no centro do debate sobre a emergência climática. No Brasil, a maior fonte de emissões de gases de efeito estufa (GEE) é a mudança no uso da terra, responsável por 46% do total em 2020⁴. A segunda maior é a agropecuária, respondendo por 27% do total⁵.

¹ Graduado e Mestre em Direito Civil pela UERJ. Especialista em Direito Público pela ESMPU. Procurador da República.

² SALOMÃO, Caroline S. C. *et al.* Amazônia em chamas: desmatamento, fogo e pecuária em terras públicas. **Nota técnica**. [S. l.]: Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM), n. 8, 2021. Disponível em: <https://ipam.org.br/wp-content/uploads/2022/05/Amazo%CC%82nia-em-Chamas-8-pecua%CC%81ria-pt.pdf>. Acesso em: 01 mar. 2023.

³ RAJÃO, Raoni *et al.* The rotten apples of Brazil’s agribusiness. **Science Magazine**, [s. l.], v. 369, n. 6501, p. 246-248, 2020. Disponível em: <https://www.science.org/doi/10.1126/science.aba6646>. Acesso em: 26 fev. 2023.

⁴ O desflorestamento da Amazônia responde por grande volume de emissão em virtude de as florestas tropicais conterem grande quantidade de carbono. A perda de cerrado também tem emissões significativas, sobretudo pelo carbono estocado no subsolo. Cf. SÁ, Camila Dias de; SONDERGAARD, Niels. Desmatamento, mudanças no

Ainda que a maior parte da produção agropecuária brasileira não esteja diretamente vinculada a crimes ambientais, grandes frigoríficos e redes de supermercados foram – e continuam sendo – sistematicamente cobrados por comercializarem carne proveniente de fazendas com graves irregularidades socioambientais.

A cadeia da pecuária é extremamente complexa. Ao longo de sua vida, o gado bovino pode ser transportado de uma fazenda para outra várias vezes. Em muitos casos, são múltiplas as áreas de pastagem visitadas por um animal antes do abate. Isso significa que os frigoríficos não possuem, necessariamente, um único fornecedor para cada boi adquirido⁶.

Em resposta às pressões do mercado, de agentes públicos e da sociedade, as empresas desenvolveram sistemas de monitoramento e rastreabilidade⁷ dos seus fornecedores a partir do cruzamento de informações das guias de trânsito animal (GTAs) com o Cadastro Ambiental Rural (CAR) e outras bases de dados de acesso público.

Nesse cenário de desafios e oportunidades, surgiu o “Carne Legal”. A estratégia do programa consiste basicamente em firmar acordos com os frigoríficos da região amazônica, que se comprometem a não abater gado proveniente de fazendas com trabalho escravo, desmatamento ilegal e sobreposição com terras indígenas e unidades de conservação.

Na perspectiva de um órgão de controle, analisar as movimentações de gado de aproximadamente 100 (cem) empresas, se consideradas apenas as plantas frigoríficas com maior capacidade de abate, é uma estratégia mais eficiente para reduzir o desmatamento do que vigiar individualmente centenas de milhares de fazendas⁸.

uso da terra e as emissões brasileiras. **Inspere**, São Paulo, 2022. Disponível em: <https://www.insper.edu.br/noticias/desmatamento-mudanca-no-uso-da-terra-e-as-emissoes-brasileiras/>. Acesso em: 28 nov. 2023.

⁵ As emissões da agropecuária estão relacionadas principalmente ao gás metano (CH₄) oriundo do processo digestivo de fermentação entérica dos animais ruminantes e ao óxido nitroso (N₂O) proveniente do incremento de nitrogênio no solo, seja por meio do manejo de dejetos de bovinos no pasto, como adubo, seja pela utilização de fertilizantes sintéticos (solos manejados). Cf. SÁ, Camila Dias de; SONDERGAARD, Niels. Emissões da agropecuária brasileira: ameaça ou oportunidade? **Inspere**, São Paulo, 2022. Disponível em: <https://www.insper.edu.br/noticias/emissoes-da-agropecuaria-brasileira-ameaca-ou-oportunidade/>. Acesso em: 28 nov. 2023.

⁶ MONITOR. São Paulo: Repórter Brasil, n. 16, 2022. Disponível em: <https://reporterbrasil.org.br/wp-content/uploads/2022/09/220902-Monitor-Pecu%C3%A1ria-PT-06.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2023.

⁷ Rastreabilidade é a capacidade de identificar a origem da matéria-prima, dos ingredientes e dos insumos utilizados na fabricação de um produto, assim como seguir a sua movimentação nas etapas de produção, distribuição e comercialização. A rastreabilidade, para existir, exige que registros sejam feitos ao longo da cadeia de custódia de um produto e que esses registros sejam acessados e analisados em momentos específicos. Cf. GARCIA-DRIGO, Isabel; SOUZA, Lisandro Inakake; PIATTO, Marina. **Do compromisso à ação**: a trilha da carne bovina responsável na Amazônia brasileira. [S. l.]: Imaflores, 2021. Disponível em: <https://www.boinalinha.org/wp-content/uploads/2022/08/LIVRO-BOI-NA-LINHA-Do-compromisso-a-acao-14x21cm-V12-WEB.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2023.

⁸ Pesquisadores do Imazon e do ICV identificaram 110 empresas como responsáveis por 93% dos abates na Amazônia Legal, sendo que os frigoríficos que assinaram os TACs controlavam 70% da capacidade de abate. Por outro lado, na época do levantamento, 390 mil fazendas concentravam 93% do rebanho bovino da região. Cf.

Para cumprir os critérios estabelecidos nos acordos, os frigoríficos passaram a realizar monitoramentos a partir de parâmetros próprios, estabelecidos em parceria com consultorias e organizações não governamentais⁹. Diante da necessidade de uniformização, o Ministério Público Federal desenvolveu o Protocolo de Monitoramento de Fornecedores de Gado da Amazônia¹⁰, com orientação técnica do Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola (Imaflora) e participação de empresas do setor.

O protocolo de monitoramento estabelece onze critérios, divididos em quatro categorias: i) análises geoespaciais: desmatamento ilegal, terras indígenas, unidades de conservação, embargo ambiental por desmatamento (vetor) e alterações nos limites do CAR; ii) análises de listas públicas oficiais: embargo ambiental e trabalho escravo; iii) análises de documentos: cadastro ambiental rural (CAR), licenciamento ambiental e guia de trânsito animal (GTA); iv) análises de produtividade: cálculo do índice máximo de produtividade da fazenda fornecedora para coibir “lavagem” de gado.

Uma novidade introduzida pelo protocolo de monitoramento foi o bloqueio da propriedade por alteração nos limites do CAR, quando o mapa anterior apresentou sobreposição com polígono do Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite (PRODES). Evidentemente, a mera exclusão da área desmatada ilegalmente não poderia ser utilizada como justificativa para o desbloqueio da fazenda. Nesses casos, o fornecedor deveria aderir ao Programa de Regularização Ambiental (PRA) ou celebrar TAC/Termo de Compromisso com o MPF, e não retificar o seu cadastro de forma fraudulenta.

Como parte de um sistema completo de MRV (monitoramento, relato e verificação), o protocolo de monitoramento deve ser implementado em conjunto com o protocolo de auditoria¹¹, que estabelece diretrizes e procedimentos para avaliação da conformidade das compras de gado. Ao final de um ciclo anual, o Ministério Público Federal recebe os

BARRETO, Paulo *et al.* **Os Frigoríficos vão ajudar a zerar o desmatamento na Amazônia?** Belém, PA: Imazon; Cuiabá, MT: Instituto Centro da Vida, 2017. Disponível em: <https://imazon.org.br/PDFimazon/Portugues/livros/Frigorificos%20e%20o%20desmatamento%20da%20Amaz%C3%B4nia.pdf>. Acesso em: 01 mar. 2023.

⁹ MONITOR, *op. cit.*, p. 8.

¹⁰ BRASIL. Ministério Público Federal. **Protocolo de Monitoramento de Fornecedores de Gado da Amazônia**: diretrizes para a implementação dos termos de ajustamento de conduta com o Ministério Público Federal para a Amazônia e do compromisso público da pecuária. Brasília, DF: MPF; Piracicaba, SP: Imaflora, 2021. Disponível em: https://www.boinalinha.org/wp-content/uploads/2023/11/Protocolo-Monitoramento-Gado_A4_PORTUGUES_1.1_ALT6-Web.pdf. Acesso em: 30 out. 2023.

¹¹ BRASIL. Ministério Público Federal. **Protocolo de Auditoria dos compromissos da pecuária na Amazônia**. Brasília, DF: MPF; Piracicaba, SP: Imaflora, 2021. Disponível em: <https://www.boinalinha.org/wp-content/uploads/2022/08/COMPLETO-Protocolo-de-Auditoria-PORTUGUES-Boi-na-Linha-Imaflora-060-8088-ALT6-WEB.pdf>. Acesso em: 30 out. 2023.

relatórios de auditorias do período, inclusive das empresas que não assumiram nenhum compromisso de monitoramento de fornecedores¹².

No último ciclo de auditorias, alguns frigoríficos do Pará que não assinaram o TAC, e outros que assinaram mas não foram auditados, atingiram mais de 30% de irregularidades nas análises automáticas, percentual muito superior à média do estado, que ficou em 4,81% de animais com inconformidades.

A existência de abatedouros que ainda não realizam nenhum controle dos seus fornecedores gera um vazamento do efeito dos acordos e uma competição injusta com os frigoríficos que estão tentando assumir custos para excluir os fazendeiros que desmatam¹³. Na prática, pecuaristas bloqueados pelas empresas que assinaram o TAC com o Ministério Público Federal conseguem vender para as empresas que não assinaram.

De todo modo, a simples exclusão formal não seria suficiente para impedir a venda do gado, pelas dificuldades inerentes ao sistema de fiscalização estatal (dimensão dos territórios, falta de agentes e recursos escassos)¹⁴. Traduzindo, “o boi não morre de velho no pasto”. Para lidar com essa realidade, devem ser criados mecanismos mais eficientes para a reinserção dos fornecedores bloqueados¹⁵.

Um importante elo na cadeia da carne é o setor do varejo, pois dialoga diretamente com os consumidores e a sociedade civil, que demandam transparência da origem dos produtos. Os supermercados podem exercer enorme influência, determinando, por exemplo, que seja realizado o monitoramento socioambiental das fazendas fornecedoras de gado¹⁶.

¹² A análise automática das compras dos frigoríficos é realizada pela Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG, a partir de um acordo de cooperação técnica com o Ministério Público Federal. A esse respeito, veja-se a apresentação dos resultados do 1º ciclo unificado de auditorias na cadeia pecuária na Amazônia Legal. Cf. BRASIL. Ministério Público Federal. **Apresentação dos Resultados do 1º Ciclo Unificado de Auditorias na Cadeia Pecuária na Amazônia Legal**. [S. l.]: MPF, 2023. Disponível em: https://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/documentos/2023/resultados_1o_ciclo_unificado_auditorias_pecuaria_amazonia.pdf/. Acesso em 27.10.2023.

¹³ BARRETO, Paulo *et al.*, *op. cit.*, p. 15-16.

¹⁴ GARCIA-DRIGO, Isabel; SOUZA, Lisandro Inakake; PIATTO, Marina, *op. cit.*, p. 54.

¹⁵ Segundo as regras do Protocolo de Monitoramento de Fornecedores de Gado da Amazônia, o desbloqueio da propriedade onde foi detectado desmatamento ilegal pode ser obtido mediante TAC ou Termo de Compromisso com o MPF, atendendo-se aos seguintes requisitos: i) não utilizar para fins produtivos as áreas desmatadas após 1º de agosto de 2008; ii) apresentar Relatório Técnico de Monitoramento anual de implementação de projeto de regularização ambiental; iii) dar transparência aos dados da propriedade e aos documentos técnicos que comprovem a restauração florestal destas áreas anualmente; iv) indenização civil de 5% do valor previsto no artigo 43 do Decreto nº 6514/2008 da Presidência da República para desmatamentos até 2016 e de 10% para desmatamentos entre 2016 e 2018. Após 2018, deverá ser considerado o valor integral. Cf. BRASIL. **Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008**. Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2008. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6514.htm. Acesso em: 08 dez. 2023.

¹⁶ GARCIA-DRIGO, Isabel; SOUZA, Lisandro Inakake; PIATTO, Marina, *op. cit.*, p. 51.

No entanto, a “cabeça imortal” da nossa “Hidra de Lerna” continua sendo o monitoramento dos fornecedores indiretos. Afinal, uma fazenda bloqueada poderia simplesmente transferir os animais para outra propriedade que esteja em conformidade com os requisitos dos TACs. Em seguida, os mesmos animais seriam vendidos para os frigoríficos que não controlam os elos anteriores da cadeia. Esse mecanismo é conhecido como “triangulação” de gado.

Inicialmente, o Ministério Público Federal atribuiu aos próprios frigoríficos a tarefa de detalhar de que forma (“evolutiva”, “factível” e “gradual”) os critérios do acordo seriam aplicados aos fornecedores indiretos. Não deu certo.

Passado um tempo, o MPF decidiu estabelecer um “índice de produtividade” de 3 cabeças/hectare/ano. Acima disso, a propriedade seria considerada suspeita de “triangulação”, devendo apresentar uma autodeclaração acerca do sistema produtivo adotado, com evidências que justifiquem a produtividade superior ao índice.

No contexto atual, nenhum frigorífico pode assegurar que o gado por ele adquirido não passou por uma área desmatada ilegalmente ou por uma terra indígena antes de chegar à última fazenda, de onde saiu para o abate. Mas aqui cabe uma ressalva: nem sempre os problemas residem nos elos intermediários da cadeia. Muitas vezes, os pecuaristas emitem as guias de trânsito animal em nome de fazendas limpas, que podem ser do mesmo dono, de parentes ou amigos. Ocultando a verdadeira origem do gado transportado, os fornecedores diretos conseguem ludibriar os sistemas de controle dos frigoríficos.

De fato, a guia de trânsito animal é suscetível a fraudes em relação à origem e destino dos bovinos, por ser um documento autodeclaratório. Vale lembrar que sua emissão é obrigatória para fins de controle sanitário dos rebanhos. Ou seja, não foi um instrumento pensado para fiscalização ambiental. Como as guias devem acompanhar toda e qualquer transferência de animais entre propriedades rurais ou entre fazendas e frigoríficos, seus dados podem ser utilizados para mapear a movimentação de gado e avançar no monitoramento da pecuária. No entanto, as agências estaduais de controle sanitário animal restringem o acesso às bases de dados das GTAs, sob a justificativa de que as informações pessoais, comerciais e patrimoniais dos produtores são protegidas pela Lei de Acesso à Informação¹⁷ (Lei nº 12.527/2011, artigo 31, §1º, inciso I).

¹⁷ BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm. Acesso em: 08 dez. 2023.

O resultado disso é que, na sistemática atual, o monitoramento dos frigoríficos é incapaz de rastrear os fornecedores indiretos. Assim, mesmo apresentando elevados índices de conformidade das compras, um frigorífico pode continuar exposto aos riscos associados ao desmatamento e ao respectivo ecossistema de crimes¹⁸.

Uma alternativa seria consultar as GTAs emitidas pelos fornecedores dos fornecedores diretos. A partir dessa ideia, estão sendo desenvolvidas ferramentas de rastreabilidade baseadas na adesão voluntária de produtores rurais. Dessa forma, o controle teria um alcance limitado em relação à escala da cadeia produtiva, contemplando apenas um primeiro elo intermediário. Por outro lado, nada impede que um pecuarista que compre gado de diversas fazendas faça uma triagem prévia e informe aos abatedouros apenas os fornecedores indiretos sem problemas aparentes. Por essas razões, questiona-se a real efetividade dos novos sistemas de rastreabilidade propostos por grandes frigoríficos nos últimos anos¹⁹.

A única iniciativa do poder público para, de alguma forma, tentar aprimorar o controle dos fornecedores indiretos na cadeia produtiva da pecuária é o “Selo Verde”, lançado pelo governo do estado do Pará. A equipe que desenvolveu a plataforma teve acesso a todas as GTAs emitidas pela Agência de Defesa Agropecuária do Estado do Pará (Adepará). Assim, além de analisar a conformidade ambiental do imóvel rural, o sistema consegue mapear as transações comerciais do proprietário, identificando possíveis irregularidades e contaminações por desmatamento e trabalho escravo na sua cadeia de fornecimento²⁰.

Especialistas apontam dois caminhos para melhorar a rastreabilidade da carne. Um deles seria continuar o monitoramento da cadeia produtiva com base no cruzamento de dados públicos já existentes. Nesse caso, as informações deveriam ser sistematizadas em uma plataforma transparente e eficaz, que permitisse analisar a origem dos animais desde o nascimento. Outro caminho seria rastrear individualmente os animais por meio de dispositivos tecnológicos (chips, brincos, colares)²¹.

¹⁸ A agropecuária com passivo ambiental é uma das economias que impulsionam “um ecossistema de práticas ilegais ambientais e não ambientais que se conectam e retroalimentam”. Nesse contexto, afirma-se que a grilagem e posterior conversão do solo para atividades agropecuárias funcionam como um motor do desmatamento ilegal em áreas ambientalmente protegidas, como florestas públicas e terras públicas não destinadas. Cf. WAISBICH, Laura Trajber *et al.* **O ecossistema do crime ambiental na Amazônia: uma análise das economias ilícitas da floresta**. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, 2022. Disponível em: <https://acervo.socioambiental.org/sites/default/files/documents/10d00756.pdf>. Acesso em 26 fev. 2023.

¹⁹ MONITOR, *op. cit.*, p. 20-23.

²⁰ *Ibid.*, p. 14-16.

²¹ Em 2021, um projeto de lei foi proposto na Câmara dos Deputados para exigir o uso de identificação eletrônica em animais criados em pastagens. No entanto, a proposta foi arquivada, tendo sido considerada prejudicial à pecuária brasileira por aumentar os custos de produção da atividade. Cf. *Ibid.*, p. 25.

Em suma, a complexidade da cadeia produtiva da pecuária e a fragilidade das ferramentas disponíveis para rastreabilidade de fornecedores tornam incerta, quando não desconhecida, a origem da matéria-prima, se não houver um acompanhamento diferenciado na relação comercial (comprar de uma fazenda especializada na criação de animais do nascimento ao abate, por exemplo).

Não há, por ora, uma sinalização clara de que haverá mudanças no marco regulatório da atividade pecuária. Enquanto o país não avança nessa agenda, empresas brasileiras que desenvolveram sofisticados mecanismos de *compliance* continuam sendo acusadas de envolvimento com desmatamento e outros crimes ambientais. A verdade é que o modelo de “produção sustentável” anunciado pela indústria da carne não corresponde, ainda, a uma cadeia de fornecimento totalmente descontaminada de ilícitos socioambientais.

Sem poder contar com a astúcia e a ousadia de Sísifo, ou com a força e a inteligência de Hércules, o Ministério Público Federal deve se valer de todos os instrumentos legais para adiar a “morte” da floresta, que parece cada vez mais próxima.

REFERÊNCIAS

BARRETO, Paulo *et al.* **Os Frigoríficos vão ajudar a zerar o desmatamento na Amazônia?**. Belém, PA: Imazon; Cuiabá: Instituto Centro da Vida, 2017. Disponível em: <https://imazon.org.br/PDFimazon/Portugues/livros/Frigorificos%20e%20o%20desmatamento%20da%20Amaz%C3%B4nia.pdf>. Acesso em: 01 mar. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008**. Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2008. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6514.htm. Acesso em: 08 dez. 2023.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 08 dez. 2023.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Apresentação dos Resultados do 1º Ciclo Unificado de Auditorias na Cadeia Pecuária na Amazônia Legal**. [S. l.]: MPF, 2023. Disponível em: https://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/documentos/2023/resultados_1o_ciclo_unificado_auditorias_pecuaria_amazonia.pdf. Acesso em 27.10.2023.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Protocolo de Auditoria dos compromissos da pecuária na Amazônia**. Brasília, DF: MPF; Piracicaba, SP: Imaflora, 2021. Disponível em: <https://www.boinalinha.org/wp-content/uploads/2022/08/COMPLETO-Protocolo-de-Auditoria-PORTUGUES-Boi-na-Linha-Imaflora-060-8088-ALT6-WEB.pdf>. Acesso em: 30 out. 2023.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Protocolo de Monitoramento de Fornecedores de Gado da Amazônia**: diretrizes para a implementação dos termos de ajustamento de conduta com o Ministério Público Federal para a Amazônia e do compromisso público da pecuária. Brasília, DF: MPF; Piracicaba, SP: Imaflora, 2021. Disponível em: https://www.boinalinha.org/wp-content/uploads/2023/11/Protocolo-Monitoramento-Gado_A4_PORTUGUES_1.1_ALT6-Web.pdf. Acesso em: 30 out. 2023.

GARCIA-DRIGO, Isabel; SOUZA, Lisandro Inakake; PIATTO, Marina. **Do compromisso à ação**: a trilha da carne bovina responsável na Amazônia brasileira. [S. l.]: Imaflora, 2021. Disponível em: <https://www.boinalinha.org/wp-content/uploads/2022/08/LIVRO-BOI-NA-LINHA-Do-compromisso-a-acao-14x21cm-V12-WEB.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2023.

MONITOR. São Paulo: Repórter Brasil, n. 16, 2022. Disponível em: <https://reporterbrasil.org.br/wp-content/uploads/2022/09/220902-Monitor-Pecu%C3%A1ria-PT-06.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2023.

RAJÃO, Raoni *et al.* The rotten apples of Brazil's agribusiness. **Science Magazine**, [s. l.], v. 369, n. 6501, p. 246-248, 2020. Disponível em: <https://www.science.org/doi/10.1126/science.aba6646>. Acesso em: 26 fev. 2023.

SÁ, Camila Dias de; SONDERGAARD, Niels. Emissões da agropecuária brasileira: ameaça ou oportunidade?. **Insper**, São Paulo, 2022. Disponível em: <https://www.insper.edu.br/noticias/emissoes-da-agropecuaria-brasileira-ameaca-ou-oportunidade/>. Acesso em: 28 nov. 2023.

SÁ, Camila Dias de; SONDERGAARD, Niels. Desmatamento, mudanças no uso da terra e a emissões brasileiras. **Insper**, São Paulo, 2022. Disponível em: <https://www.insper.edu.br/noticias/desmatamento-mudanca-no-uso-da-terra-e-as-emissoes-brasileiras/>. Acesso em: 28 nov. 2023.

SALOMÃO, Caroline S. C. *et al.* Amazônia em chamas: desmatamento, fogo e pecuária em terras públicas. **Nota técnica**. [S. l.]: Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM), n. 8, 2021. Disponível em: <https://ipam.org.br/wp-content/uploads/2022/05/Amazo%CC%82nia-em-Chamas-8-pecua%CC%81ria-pt.pdf>. Acesso em: 01 mar. 2023.

WAISBICH, Laura Trajber *et al.* **O ecossistema do crime ambiental na Amazônia: uma análise das economias ilícitas da floresta**. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, 2022. Disponível em: <https://acervo.socioambiental.org/sites/default/files/documents/10d00756.pdf>. Acesso em 26 fev. 2023.

