

Poder Judiciário e Mudanças Climáticas: Contribuições do STF e da Ministra Cármen Lúcia para a Litigância Climática no Brasil

Luiz Gustavo Escorcio Bezerra¹

Gedham Medeiros Gomes²

Introdução

No presente capítulo, abordaremos a crescente e relevante influência do Poder Judiciário no tema do combate às mudanças climáticas por meio da chamada litigância climática, em particular do Supremo Tribunal Federal (STF) e com especial foco em decisões paradigmáticas de lavra da Eminente Ministra Cármen Lúcia.

Como se sabe, as mudanças climáticas não constituem tema novel. A despeito de algumas poucas vozes dissonantes e cada vez mais sem ressonância, governos, setor empresarial e a sociedade civil como um todo há muito já reconheceram o risco das mudanças climáticas como uma questão ambiental, social e financeira, e várias medidas foram tomadas nas últimas décadas para lidar com esta problemática. Apenas para citar algumas destas medidas: a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC), o Protocolo de Quioto, os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (um deles é a ação climática, entre outros que também se relacionam com questões ambientais), o Acordo de Paris e suas Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDC), a incorporação de indicadores ambientais, sociais e de governança corporativa

1 Luiz Gustavo Escorcio Bezerra. Advogado, bacharel em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), especialista em Direito Ambiental Brasileiro pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ), mestre em Direito Ambiental (LL.M.) pela University College London (UCL) e Doutor em Ciências Ambientais pela UERJ.

2 Gedham Medeiros Gomes. Advogado, bacharel em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), especialista (pós-graduação lato sensu) em Direito Ambiental Brasileiro pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ) e mestre em Direito Urbanístico pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

(ESG) para medir a sustentabilidade e o impacto social dos negócios, e o desenvolvimento de padrões para divulgação de riscos decorrentes das mudanças do clima, tal como o padrão da *Task Force on Climate-Related Financial Disclosures* (TCFD), referente à divulgação de riscos financeiros relacionados às mudanças climáticas.

Em janeiro de 2020, o Fórum Econômico Mundial publicou a 15ª edição do *The Global Risks Report 2020*,³ listando os principais riscos globais em termos de probabilidade e impacto. Pela primeira vez em quase duas décadas, os cinco principais riscos mais prováveis estavam relacionados a questões ambientais, e o fracasso da ação climática ocupou a posição distinta de segundo risco, mais provável, e primeiro risco mais significativo em termos de impacto. A relevância das questões ambientais segue sendo reiteradas nos relatórios posteriores. O mesmo ocorre com os relatórios do *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC), que, ao longo de seis versões publicadas ao longo de mais de duas décadas⁴, demonstram, por meio da ciência, cenários catastróficos cada vez mais concretos e menos refutáveis.

Trata-se de mensagem bastante clara sobre como a questão climática pode ser devastadora para países, seus povos e economias. Ainda assim, apesar dos esforços internacionais para impulsionar uma resposta global, o que se percebe é que ainda há uma grande dificuldade na efetiva implementação de medidas concretas para garantir que as metas de redução de gases de efeito estufa sejam alcançadas e impedir o avanço das mudanças climáticas.

É nesse complexo contexto que o Poder Judiciário assume papel de extrema relevância. Com efeito, nos últimos anos houve uma elevação significativa nos litígios relacionados ao clima em todo o mundo. Trata-se da chamada litigância climática, um tipo relativamente novo de contencioso, cujo objetivo é compelir governos e empresas a adotarem e intensificarem medidas eficazes para lidar com as mudanças climáticas, tais como o cumprimento de NDCs e o controle do desmatamento, sendo os direitos humanos comumente utilizados como fundamento para tais demandas.

Um exemplo de litígio climático bem-sucedido é o caso *Urgenda Foundation v. Governo Holandês*, onde a Suprema Corte holandesa manteve

3 Disponível em: https://www3.weforum.org/docs/WEF_Global_Risk_Report_2020.pdf.

4 1990, 1995, 2001, 2007, 2014 e 2022.

decisões anteriores de tribunais inferiores e estabeleceu que, até o final do ano de 2020, o governo holandês deveria reduzir as emissões do país em pelo menos 25% em comparação com as emissões de 1990, por entender que o compromisso adotado, de redução de tais emissões no patamar de 17%, não seria suficiente. Tal decisão, inclusive, abriu caminho para outro litígio climático bem-sucedido, desta vez na esfera privada: o caso *Milieudefensie et. al. v. Royal Dutch Shell*, no qual uma corte distrital holandesa condenou o Grupo Shell a reduzir suas emissões de CO2 em 45% até 2030, comparado com os níveis de 2019.

A litigância climática também pode ser transfronteiriça. Em 2015, Saúl Luciano Lliuya, agricultor peruano, ajuizou ação em um tribunal alemão contra a empresa RWE AG, a maior geradora de eletricidade da Alemanha, pleiteando indenização por danos causados pela elevação do lago Palcacocha, um lago glacial localizado acima de sua cidade de Huaraz, no Peru.

De acordo com Lliuya, a RWE, como grande emissora de gases de efeito estufa na Europa, teria contribuído para o derretimento das geleiras das montanhas peruanas. Embora um tribunal de primeira instância tenha julgado improcedente o pedido devido à impossibilidade de estabelecer uma “cadeia causal linear” entre os supostos danos e as atividades da RWE, em 2017 um tribunal superior cassou tal decisão e permitiu que a ação continuasse e avançasse para a fase de produção de provas.

Embora proeminente e mais desenvolvida nos Estados Unidos e na Europa, a litigância climática é uma tendência que já se observa no Brasil, onde a evolução do tema se dá de forma bastante semelhante ao verificado em outros países, inclusive bebendo na fonte da experiência internacional – onde os litígios climáticos, inicialmente ajuizados em sua grande maioria contra governos, também passaram a ser apresentados contra o setor privado.

É nesse passo que o STF surge como importante vetor de consolidação deste primeiro momento da litigância climática no país – ações contra o governo –, evidenciando como tais demandas constituem mais uma ferramenta a ser manejada no combate às mudanças climáticas, especialmente em momentos de arrefecimento de políticas públicas ambientais, quando a intervenção do Judiciário se faz imprescindível para a garantia do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e da proteção aos direitos humanos para as presentes e futuras gerações. Foi nesse cenário que, nos meses de abril e maio de 2022,

o STF dedicou sucessivas sessões de julgamento à apreciação de diversas ações de controle concentrado, de constitucionalidade ajuizadas contra o Governo Federal por ações e omissões relacionadas à proteção do meio ambiente e, em última análise, aos impactos de tais ações e omissões às mudanças climáticas.

De fato, o que veio a ser conhecido como “Pacote Verde” foi um importante marco na litigância climática brasileira, notadamente diante da relevância das ações que foram submetidas ao crivo do STF, que incluíram, por exemplo, pleitos para que o Governo Federal adotasse medidas concretas de combate ao desmatamento e restituísse a sociedade civil na estrutura de governança do Fundo Amazônia e do Fundo Nacional do Meio Ambiente.

A seguir, tecemos breves considerações sobre as ações que foram apreciadas no âmbito das sessões de julgamento do “Pacote Verde” e em sessões que se seguiram, com especial atenção para aquelas ações de relatoria da Eminente Ministra Cármen Lúcia e seus respectivos votos.

STF na Vanguarda da Litigância Climática no Brasil: o Pacote Verde de 2022

Em março de 2022, o STF, por iniciativa das ministras Cármen Lúcia e Rosa Weber, colocou em pauta o julgamento do referido “Pacote Verde,” consistente em sete ações referentes à proteção do meio ambiente. Assim, o “Pacote Verde” deu início, em momento histórico, aos primeiros julgamentos de litígios climáticos pela Suprema Corte do país, com ações que tratavam de diversos atos do Governo Federal relativos ao clima e à Amazônia.

A série de sessões foi inaugurada em 30 de março, com o julgamento conjunto da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 760 e da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) 54, ambas de relatoria da ministra Cármen Lúcia. A ADPF 760 pleiteava a retomada do Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento da Amazônia (PPCDAm), instrumento de política pública expressamente previsto na Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009,⁵ cujo objetivo é a redução contínua do desmatamento e a criação de condições para a transição para um modelo de desenvolvimento sustentável na Amazônia Legal. A ADO 54, por sua vez, sustentou ter havido

5 Institui a Polícia Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC e dá outras providências.

atos comissivos e omissivos por parte da União no combate ao desmatamento, requisitando a implementação de um conjunto de ações eficiente para solucionar o problema. Nessa perspectiva, o voto conjunto da Ministra Relatora em tais ações foi devidamente elaborado e fundamentado, materializando uma verdadeira aula de Direito Ambiental nacional e internacional. Ao decidir no sentido de conhecer e julgar procedentes a ADPF 760 e também a ADO 54, a Ministra baseou-se em princípios como o da proteção e eficiência ambiental, da dignidade ambiental, e da responsabilidade, ética e solidariedade em matéria ambiental e, principalmente, o princípio da proibição do retrocesso ambiental – estabelecendo o que chamou de “Estado constitucional ecológico.”⁶

A Constituição da República de 1988 conferiu fundamentalidade ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impondo ao Poder Público e à coletividade o dever de preservá-lo em favor das gerações vindouras, instaurando, assim, o ‘Estado Socioambiental’ (Sarlet, Ingo Wolfgang; Fensterseifer, Tiago. *Direito Constitucional Ambiental*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017) ou ‘Estado Constitucional Ecológico’.⁷ [...] Interpreto o conjunto de normas constitucionais referentes aos direitos fundamentais ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, à saúde, aos princípios que determinam as obrigações estatais e da coletividade para o perfeito cumprimento daqueles direitos com base nos seguintes princípios colhidos do subsistema constitucional ambiental: a) princípio da dignidade ambiental b) princípio da ética ambiental c) princípio da solidariedade em matéria ambiental d) princípio da eficiência ambiental e) princípio da responsabilidade em matéria ambiental.”(p. 33)

“Conquanto não expresso, no texto da Constituição da República, o princípio da proibição do retrocesso em matéria de direitos fundamentais sociais e daqueles denominados de terceira e de quarta dimensão, em matéria ambiental se prevê, de maneira incontornável, esse preceito, derivado diretamente do caput do art.

6 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 760. Relatora Min. Cármen Lúcia, j. 06/04/2022. p. 23.

7 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 760. Relatora Min. Cármen Lúcia, j. 06/04/2022. p. 23.

225, ao garantir a todos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e impor ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.⁸

O dever do Estado de assegurar o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado previsto, expressamente, em tratados de direitos humanos acolhidos pelo Brasil, como realçado e transcrito acima, o que reforça o compromisso de cumprimento o princípio da proibição do retrocesso impede que o núcleo essencial dos direitos sociais seja fragilizado ou aniquilado por medidas estatais supervenientes.⁹

Sobre o princípio da proibição do retrocesso, dada a sua importância para o enfrentamento de questões atinentes ao tema ambiental, merece registro o que diz a doutrina:

A proibição de retrocesso em matéria ambiental se preordena a garantir que no evoluir do tempo – e da edição de novas normas e de sua aplicação – se mantenha o piso de garantias constitucionalmente postas ou se avance na proteção do meio ambiente. (...) Em outro dizer, a proibição a retrocesso tem o sentido de vedar a revogação de norma protetiva de direitos fundamentais sem que norma substitutiva seja editada de forma a garantir proteção ao núcleo desses direitos.¹⁰

Trata-se de princípio que deve ser interpretado e aplicado de maneira ponderada, sob pena de se engessar o arcabouço jurídico e impedir sua evolução para acompanhar os avanços científicos, por exemplo. O princípio da proibição do retrocesso ambiental já informou outras decisões da Suprema Corte em matéria ambiental, a exemplo da Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) 42, que tratava da constitucionalidade de várias disposições da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que alterou o marco regulatório para a proteção da flora e vegetação nativa no Brasil, e da ADI 5676, que tratava da redução do território de área de proteção ambiental:

⁸ *Ibid.*, p. 51.

⁹ *Ibid.*, p. 52.

¹⁰ MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020, p. 270.

Não se tem, expresso, no texto da Constituição da República a proibição do retrocesso em matéria de direitos fundamentais de terceira e de quarta dimensão. Entretanto, quanto ao meio ambiente, esse preceito deriva diretamente do caput de seu art. 225, ao garantir a todos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e impor ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.¹¹ Pode-se apontar ainda, como fundamentos constitucionais do princípio da proibição do retrocesso, “o princípio do Estado (Democrático e Social) de Direito, o princípio da dignidade da pessoa humana, o princípio da máxima eficácia e efetividade das normas definidoras de direitos fundamentais, o princípio da segurança jurídica e seus desdobramentos, o dever de progressividade em matéria de direitos sociais, econômicos, culturais e ambientais (DESCA)” (SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Direito constitucional ambiental. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. p. 302).¹² Em termos gerais, o princípio da proibição do retrocesso impede que o núcleo essencial dos direitos sociais seja efetivado por medidas legislativas seja simplesmente aniquilado por medidas estatais supervenientes.¹³

Nesse diapasão, a Ministra julga existir no Brasil um contexto comprovado de gravames ecológicos de efeitos intensos e prolongados, que atingem toda a comunidade internacional e as gerações futuras, que devem ter o direito ao meio ambiente equilibrado garantido, como estabelecido pelo artigo 225 da Constituição Federal. Ademais, com fundamento nos mais recentes relatórios do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), a Ministra aponta que a Floresta Amazônica se aproxima de seu *tipping point* (ponto de não retorno).

Como observado antes, pelos estudos técnicos acima referidos, os níveis de desmatamento da Amazônia, considerada o “pulmão do mundo,” aproximam o bioma do ponto de não retorno (*tipping point*). Em matéria ambiental, deve-se adotar como princípio determinante e

11 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Declaratória de Constitucionalidade 42. Relator: Min. Luiz Fux. j. 28/02/2018. p. 25.

12 *Ibid.*, p. 27.

13 *Ibid.*, p. 29.

obrigatório para a formulação das políticas públicas o que se comprovar necessário para anteciparem-se aos riscos de danos que possam ser causados ao meio ambiente, prevenindo-se os riscos que sejam previsíveis e estancar a destruição do meio ambiente.¹⁴

Ainda em suas profundas reflexões a respeito da temática arguida nas ações submetidas ao seu crivo, a Ministra Cármen Lúcia asseverou a existência de um “estado de coisas inconstitucional” em matéria ambiental no Brasil. O estado de coisas inconstitucional, que tem origem no direito colombiano, já declarado anteriormente pelo STF no panorama do sistema penitenciário brasileiro (ADPF 347), configura-se pela “omissão reiterada e relacionada a falhas estruturais que importam ofensa grave e contínua a direitos fundamentais.”¹⁵ Nas palavras da própria Ministra:

As diversas falhas estruturais nas políticas ambientais de controle ao desmatamento da Amazônia, de garantia de respeito aos povos indígenas, à ausência de fiscalização eficiente, à inexecução dos orçamentos garantidores da adoção das providências necessárias à garantia da eficiente proteção do meio ambiente, pormenorizadas ao longo dessa exposição, demonstram a inércia e a recalcitrância administrativa e vislumbre de falta de vontade política em cumprir fielmente a Constituição ambiental, com a persistente ausência de empenho administrativo das autoridades públicas em modificar a situação comprovada de gravames ecológicos com efeitos postergados em intensidade e atingindo gerações futuras. O descumprimento aos deveres constitucionais sobre o meio ambiente ecologicamente equilibrado e aos tratados internacionais assinados pelo Brasil torna de inválido o estado de coisas na matéria ambiental.¹⁶ Pelos fundamentos apontados neste voto, considerando-se a insuficiência das justificativas apresentadas pelos órgãos responsáveis para fazer frente às alegações dos arguentes e aos crescentes níveis de desmatamento da Amazônia, **reconheço o estado de coisas inconstitucional.**¹⁷ (grifo nosso)

14 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 760. Relatora Min. Cármen Lúcia, j. 06/04/2022. p. 152.

15 *Ibid.*, p. 142.

16 *Ibid.*, p. 152.

17 *Ibid.*, p. 155.

Há diversos requisitos a serem cumpridos para a configuração desse estado de coisas inconstitucional, sendo do entendimento da Ministra Cármen Lúcia que todos estão presentes no quadro ambiental brasileiro. São eles: a ofensa massiva e generalizada de direitos fundamentais que afetam número significativo de pessoas; a prolongada omissão das autoridades quanto ao cumprimento de suas obrigações ou a adoção reiterada de práticas inconstitucionais; a ausência de medidas legislativas e/ou administrativas necessárias; a existência de problema social cuja solução demande a intervenção de várias entidades, requerendo a adoção de conjunto completo e coordenado de ações; se produzir-se-ia grande congestionamento no Poder Judiciário se todas as pessoas afetadas pelo mesmo problema ajuizassem ações individuais para a tutela dos seus direitos.

Assim, a Ministra decidiu por reconhecer o estado de coisas inconstitucional quanto ao desmatamento ilegal no Brasil, (i) reconhecendo a omissão do Estado em relação à função protetiva do meio ambiente, (ii) exigindo a formulação de um plano de execução efetiva e satisfatória do PPCDAm, (iii) determinando a apresentação de plano de fortalecimento do IBAMA,¹⁸ ICMBio¹⁹ e FUNAI,²⁰ (iv) determinando a disponibilização de todos os dados pertinentes em *site* público, com atualização mensal, bem como a entrega de relatórios mensais relacionados às medidas de cumprimento das determinações da decisão, até dezembro de 2023. Apesar das relevantes considerações do voto da Ministra, não houve decisão final no âmbito das sessões do “Pacote Verde,” devido a pedido de vistas por parte do Ministro André Mendonça. Na sequência da interrupção do julgamento da ADPF 760 e da ADO 54 por conta do pedido de vistas, o STF deu início ao julgamento da ADPF 651, também de relatoria da Ministra Cármen Lúcia, que traria a primeira decisão do “Pacote Verde.”

A ADPF 651 pleiteava a suspensão dos decretos federais nº 10.224/2020, 10.239/2020 e 10.223/2020, que retiram a participação da sociedade civil do conselho do Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA), excluem governadores do Conselho Nacional da Amazônia Legal e extinguem o Comitê Orientador do Fundo Amazônia, respectivamente. A respeito da importância da participação da sociedade civil no modelo de gestão colegiada em matéria ambiental, o requerente sustentou:

18 Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis.

19 Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade.

20 Fundação Nacional do Índio.

O Conselho Deliberativo cumpre, portanto, em conjunto com os demais órgãos governamentais, obrigação imposta à coletividade, juntamente com o Estado, de defender o meio ambiente, garantindo sua preservação para as gerações futuras, conforme preceitua o art. 225 da Constituição Federal. Vê-se que foi adotado, assim, em relação ao meio ambiente, bem como em outras áreas, o modelo de gestão colegiada, que permite a participação efetiva da coletividade na elaboração das políticas ambientais. Nesse ponto, é necessário destacar a importância, para a plena consecução da competência do colegiado, de que suas regras de composição atendam aos princípios fundamentais de democracia participativa.²¹

Em seu voto, novamente com esteio no princípio constitucional da vedação ao retrocesso em matéria ambiental, a Ministra Cármen Lúcia entendeu pela invalidade das normas questionadas na ADPF 651. Além da proibição de retrocesso em questões ambientais, a Ministra entendeu, consoante os argumentos propostos na petição inicial, que do artigo 225 da Constituição Federal se depreende a ideia de que a sociedade civil e os governadores e demais agentes públicos devem dispor de igual representação nos mecanismos de gestão colegiada objeto da ação, tendo em vista que o *caput* do dispositivo prevê que tanto o Poder Público como a coletividade têm o dever de defender e preservar o meio ambiente equilibrado para as presentes e futuras gerações. Sendo assim, em deferência ao princípio da democracia participativa, apenas por meio da participação nos órgãos deliberativos é que a coletividade poderia praticar esse dever de defesa e preservação. Com efeito, segundo entende a doutrina:

O jogo democrático já não é jogado apenas em uma data fixa – a pleitos eleitorais –, nem se limita à formação de uma vontade majoritária que reinará absoluta por prazo certo. Ao contrário, a legitimidade do poder depende da participação social permanente, produzindo uma esfera pública informal, na qual governantes e governados estabelecem um diálogo permanente acerca da condução dos negócios públicos.²²

21BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 651. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Petição Inicial, p. 10.

22BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional** contemporâneo: os conceitos

O princípio da participação comunitária, que não é exclusivo do Direito Ambiental, expressa a ideia de que, para a resolução dos problemas do ambiente, deve ser dada especial ênfase à cooperação entre o Estado e a sociedade, por meio da participação dos diferentes grupos sociais na formulação e na execução da política ambiental. Isso vale para os três níveis da Administração Pública.²³

Com base nesses fundamentos, a decisão da Suprema Corte brasileira firmou-se em julgar procedente a ação para (i) declarar inconstitucional a norma do art. 5º do Decreto nº 10.224/2020, pela qual se extinguiu a participação da sociedade civil no Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente, (ii) declarar a inconstitucionalidade do Decreto nº 10.239/2020, especificamente no ponto em que excluía a participação de Governadores no Conselho Nacional da Amazônia Legal; e (iii) declarar a inconstitucionalidade do inciso CCII do art. 1º do Decreto n. 10.223/2020, especificamente no ponto em que se extinguiu o Comitê Orientador do Fundo Amazônia.

Logo após o julgamento da referida ADPF, a Suprema Corte apreciou a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6.808, que pleiteava a inconstitucionalidade do licenciamento ambiental “automático” para atividades econômicas de médio risco e impacto por meio do sistema da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios (Redesim), conforme estabelecido pela Medida Provisória nº 1.040/2021, posteriormente convertida na Lei nº 14.195/2021. Tal sistema constitui uma rede automatizada para o registro e regularização empresas e negócios, tanto ao nível federal, quanto estadual e municipal/distrital, sendo o seu intuito uniformizar os procedimentos, aumentar a transparência e minimizar os custos e o tempo despendido para a abertura de uma empresa.

A demanda da ação se referia especificamente ao fato de que a Medida Provisória questionada alterava os arts. 6º e 11-A, II, da Lei nº 11.598/2007 (lei que criou o Redesim), de modo que o dispositivo passou a prever a possibilidade de concessão de licença automática, inclusive ambiental, sem análise prévia de impacto. No mesmo sentido, a nova redação do dispositivo supracitado também impede que os órgãos de licenciamento solicitem informações adicionais

fundamentais e a construção do novo modelo. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. p. 232.
23 MILARÉ, op. cit., p. 267.

àquelas já informadas pelo solicitante por meio do sistema da Redesim. Nesse prisma, a Ministra Relatora Cármen Lúcia entendeu que as alterações realizadas pela Lei nº 14.195/2021 não apenas violavam a Constituição, mas também a própria legislação do licenciamento ambiental – que também está previsto em norma constitucional:

A automaticidade do procedimento para a emissão de licenças para atividades de risco médio em matéria ambiental contrariam as normas constantes em legislação específica que regulam o licenciamento ambiental.²⁴

O licenciamento ambiental dá-se por procedimento administrativo que pode incluir, a depender do potencial de degradação e impacto, o estudo previsto no inc. IV do § 1º do art. 225 da Constituição da República, nos termos do que dispõem o Decreto n. 99.274/1990 do Presidente da República e a Resolução n. 237/1997 do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA. No inc. IV do § 4º do art. 225 da Constituição da República, delega-se à lei a forma de regulamentação do estudo prévio de impacto ambiental, e impõe a sua exigência à ‘atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente.’²⁵ O licenciamento ambiental tem fundamento constitucional e não pode ser suprimido, ainda que de forma indireta, por lei. Pelas características normativas e concretas que qualificam o grau de risco das atividades ambientais e sanitárias, tem-se que a simplificação do procedimento para obtenção de licenças às atividades de risco médio, pelo argumento da desburocratização e desenvolvimento econômico, configura retrocesso inconstitucional, afastando os princípios da prevenção e da precaução ambiental.²⁶ Ademais, também foi do entendimento da Ministra que as alterações previstas violavam o princípio da proibição do retrocesso ambiental e os princípios da prevenção e precaução em matéria ambiental:

Pelas características normativas e concretas que qualificam o grau de risco das atividades ambientais e sanitárias, tem-

24 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 6808. Relatora: Min. Cármen Lúcia. j. 28/04/2022. p. 11.

25 *Ibid.*, p. 12.

26 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 6808. Relatora: Min. Cármen Lúcia. j. 28/04/2022. p. 12-13.

se que a simplificação do procedimento para obtenção de licenças às atividades de risco médio pelo argumento da desburocratização e desenvolvimento econômico, configura retrocesso inconstitucional, afastando os princípios da prevenção e da precaução ambiental.²⁷

Sobre os princípios da prevenção e precaução, não custa registrar:

De maneira sintética, podemos dizer que a prevenção trata de riscos ou impactos já conhecidos pela ciência, ao passo que a precaução se destina a gerir riscos ou impactos desconhecidos. Em outros termos, enquanto a prevenção trabalha com o risco *certo*, a precaução vai além e se preocupa com o risco *incerto*. Ou ainda, a prevenção se dá em relação ao perigo *concreto*, ao passo que a precaução envolve perigo *abstrato*.²⁸

Neste ponto, e em linha com uma interpretação e aplicação ponderadas do princípio da proibição do retrocesso, parece-nos demasiadamente restritivo concluir que a simplificação de normas de licenciamento ambiental seja necessariamente violadora de tal princípio em matéria ambiental. Seja como for, o Supremo Tribunal Federal decidiu, por maioria de votos, julgar parcialmente procedente o pedido da ADI 6.808 para dar interpretação conforme a constituição ao art. 6º-A e ao inciso III do art. 11-A da Lei n. 14.195/2021, excluindo a aplicação de tais dispositivos às licenças em matéria ambiental, nos termos do voto da Relatora. Adiante, a última ação a ser decidida pela Suprema Corte no âmbito das sessões do “Pacote Verde” foi a ADI 6.148, também de relatoria da Ministra Cármen Lúcia, que pleiteava a inconstitucionalidade da Resolução nº 491/2018 do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), que dispõe sobre os padrões de qualidade do ar. De acordo com os requerentes, ainda que a Resolução estabeleça os parâmetros com base nas recomendações da Organização Mundial da Saúde (OMS) em 2005, as disposições seriam muito permissivas, vagas e insuficientes:

Assim, sem mecanismos de indução ao cumprimento da norma, com um procedimento decisório de progressão

²⁷ *Ibid.*, p. 13.

²⁸ MILARÉ, op. cit., p. 256.

vaga e prazos alargados ou inexistentes, unidos a instrumentos de informação sem conteúdo padrão suficientemente robusto para a tomada de decisão, a norma do CONAMA é insuficiente na perspectiva da eficiência de uma política pública que objetiva diminuir a poluição do ar no Brasil.²⁹

Nessa linha, a Ministra Relatora entendeu que a norma seria incompatível com os princípios constitucionais de segurança e proteção eficiente ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Isso porque, inicialmente, permitiria níveis de poluição mais tóxicos que os limites determinados pela OMS, até que os parâmetros finais sejam alcançados. Por esse motivo, a Ministra votou pela procedência da ação e, portanto, pela inconstitucionalidade da Resolução CONAMA nº 491/2020 e pela apresentação de novo regulamento no prazo de doze meses.

No entanto, o Ministro André Mendonça abriu divergência para sustentar o entendimento de que a norma seria “ainda constitucional,” tendo sido acompanhado pelos Ministros Nunes Marques, Alexandre de Moraes, Ricardo Lewandowski, Dias Toffoli, Gilmar Mendes e Luiz Fux. Nesse sentido, os Ministros que divergiram discordaram do entendimento da Relatora de que a Resolução já teria sido insuficiente desde sua instituição, e consideraram que, embora os parâmetros estabelecidos ainda fossem suficientes para a meta do Acordo de Paris na data de sua criação, a norma estaria em risco de tornar-se inconstitucional caso não fosse alterada em breve. Nas palavras do Ministro Ricardo Lewandowski, a norma “nasceu constitucional,” mas “caminha para a inconstitucionalidade.” Sendo assim, formou-se maioria para declarar a improcedência da ação para considerar a norma “ainda constitucional,” determinando o prazo de vinte e quatro meses para que a resolução seja atualizada.

Com essa decisão, o julgamento das ações do “Pacote Verde” foi finalizado pela Suprema Corte – embora o “Pacote Verde” também contemplasse a ADO 59,³⁰ de relatoria da Ministra Rosa Weber, e a ADPF 735,³¹ de relatoria

29 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 6148. Relatora: Min. Cármen Lúcia. j. 05/05/2022. Petição Inicial, p. 16.

30 Ação ajuizada contra suposta omissão inconstitucional da União quanto à adoção de providência de índole administrativa, objetivando a suspensão da paralisação do Fundo Amazônia.

31 Ação ajuizada contra o Decreto nº 10.341/2020, em leitura conjunta com Portaria nº 1.804/GM MD, de 7 de maio de 2020, referente ao emprego das Forças Armadas na Garantia da Lei e

da Ministra Cármen Lúcia, tais ações acabaram sendo retiradas de pauta. Para além de todas as ações de relatoria da Ministra Cármen Lúcia e seus respectivos votos paradigmáticos, vale também destacar outro importante julgamento promovido pelo STF em relação à pauta ambiental e climática.

Trata-se da ADPF 708, de relatoria do Ministro Luis Roberto Barroso, onde se sustentou que o governo brasileiro teria incorrido em omissão no uso dos recursos aportados ao Fundo Clima, que visa apoiar projetos de mitigação da mudança climática e desempenha um papel importante no que o Acordo de Paris classifica como “financiamento climático.” Por maioria de votos, a Corte julgou a ação procedente a fim de: (i) reconhecer a omissão da União por deixar de alocar integralmente os recursos do Fundo Clima referentes a 2019; (ii) determinar à União que haja em prol do funcionamento do Fundo Clima e na destinação de seus recursos; e (iii) proibir o contingenciamento das receitas que integram o Fundo. A tese firmada pelos Ministros foi a seguinte:

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). (Informativo 1061, STF)

A decisão da Corte se destacou por equiparar o Acordo de Paris a um tratado de direitos humanos, tendo sido, ao que se tem notícia, a primeira corte constitucional a fazê-lo. Esta decisão concede ao Acordo de Paris um status supralegal, ocupando uma posição superior às leis ordinárias e outras normas inferiores, conforme o entendimento firmado no julgamento do Recurso Extraordinário nº 466.343, no qual foi determinada a ilegitimidade da prisão civil de depositário infiel, baseado no Pacto de São José da Costa Rica:

Portanto, diante do inequívoco caráter especial dos tratados internacionais que cuidam da proteção dos

da Ordem e em ações subsidiárias na faixa de fronteira, nas terras indígenas, nas unidades federais de conservação ambiental e em outras áreas federais nos Estados da Amazônia Legal.

direitos humanos, não é difícil entender que a sua internalização no ordenamento jurídico, por meio do procedimento de ratificação previsto na Constituição, tem o condão de paralisar a eficácia jurídica de toda e qualquer disciplina normativa infraconstitucional com ela conflitante.³²

Tal entendimento permite o chamado controle de convencionalidade – isto é, “o controle de verificação da compatibilidade das leis com os tratados e convenções supraleais”³³ – da legislação ambiental e climática ordinária e complementar existente, que podem não estar em conformidade com os compromissos assumidos no Acordo de Paris, ratificado pelo Brasil em 2016. A respeito do controle de convencionalidade, veja-se:

Assim, importa enfatizar, um dos aspectos mais importantes do controle de convencionalidade diz respeito ao dever *ex officio* de Juízes e Tribunais internos de atentarem para o conteúdo dos diplomas internacionais sobre direitos humanos, entre os quais o direito humano ao meio ambiente. Por tal razão, também a Convenção-Quadro sobre Mudança do Clima e a Convenção-Quadro sobre a Biodiversidade, ambas celebrados por ocasião da Conferência do Rio de 1992, e o Acordo de Paris 2015, devem ser tomados como parâmetro normativo para o controle de convencionalidade por parte de Juízes e Tribunais nacionais (inclusive *ex officio*, como já decidido pela Corte Interamericana de Direitos Humanos — IDH616) da legislação infraconstitucional e ações e omissões de órgãos públicos e particulares.³⁴

De acordo com o Ministro Relator:

Na mesma linha, a Constituição reconhece o caráter supraleal dos tratados internacionais sobre direitos

32 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n] 466.343. Relator: Min. Cezar Peluso. j. 03/12/2008. p. 26.

33 MARTINS, Flávio. **Curso de Direito Constitucional**, 3ª edição, Ed. SaraivaJur, 2019, p. 449.

34 SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Fundamental ao Clima Estável, Litigância Climática e ADPF n. 708/DF**. In: BORGES, Caio. **STF e as Mudanças Climáticas: contribuições para o debate sobre o Fundo Clima (ADPF 708)**. Rio de Janeiro: Telha, 2021. p. 330.

humanos de que o Brasil faz parte, nos termos do seu art. 5º, § 2º. E não há dúvida de que a matéria ambiental se enquadra na hipótese. Como bem lembrado pela representante do PNUMA no Brasil, durante a audiência pública: ‘Não existem direitos humanos em um planeta morto ou doente’ (p. 171). Tratados sobre direito ambiental constituem espécie do gênero tratados de direitos humanos e desfrutam, por essa razão, de status supranacional. Assim, não há uma opção juridicamente válida no sentido de simplesmente omitir-se no combate às mudanças climáticas.³⁵

Essa é uma decisão histórica para o cenário da litigância climática no Brasil e lança luz sobre o que pode ser esperado em outros casos atualmente aguardando apreciação pelo Supremo Tribunal Federal. Além disso, o fato de o Acordo de Paris agora ser considerado supralegal pode ter impactos não apenas na litigância climática contra governos, mas também contra o setor privado, que tem o potencial de ser uma frente ainda mais profícua em termos de efetividade no combate às mudanças climáticas.

Considerações finais

A despeito de todos estes relevantíssimos julgados e das potenciais repercussões que podem causar sobre o modo como governos de todas as esferas federativas e empresas combatem as mudanças climáticas, a verdade é que a litigância climática no Brasil ainda dá seus primeiros passos e o STF seguirá sendo um ator fundamental nessa arena – inclusive porque há diversas outras ações com pano de fundo climático em trâmite no Tribunal. Decerto que os julgamentos do “Pacote Verde” aqui discutidos são precedentes pioneiros que abrirão caminho para que outras demandas sigam sendo apreciadas pelos Ministros.

Um exemplo desta importante pauta é a ADPF 755, ajuizada em 2020 por diversos partidos políticos e de relatoria da Ministra Rosa Weber, que, frente ao aumento do desmatamento na Amazônia Legal e dos incêndios florestais

35 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 708. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. j. 04/07/2022. p. 8.

ocorridos na região, pleiteia a retomada e reativação do processo sancionador ambiental federal alterado pelo Decreto n. 9.760 de abril de 2019. O processo administrativo sancionador ambiental é de extrema relevância, pois estabelece o rito por meio do qual as infrações ambientais são apuradas e as respectivas sanções são aplicadas. A constitucionalidade desse mesmo Decreto também é questionada pela ADPF 592, ajuizada em 2019, que pleiteia a suspensão de seus efeitos.

Além disso, a conclusão do julgamento conjunto da ADPF 760 e da ADO 54, suspenso durante as sessões do “Pacote Verde” em razão de pedido de vista, também será de grande importância para a pauta climática brasileira, além de servir de subsídio para o julgamento de outras ações, em particular as ADPFs 743 e 746, que também tramitam em conjunto. Ambas as demandas pleiteiam o reconhecimento de omissão da União no campo da gestão ambiental, sendo que a APDF 743 também ressalta a necessidade de que seja reconhecido um estado de coisas inconstitucional em matéria ambiental no Brasil – assunto que já foi abordado pela Ministra Cármen Lúcia em seu voto para o julgamento conjunto da ADPF 760 e ADO 54.

Referências

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

MARTINS, Flávio. **Curso de Direito Constitucional**, 3ª edição, Ed. SaraivaJur, 2019.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENTERSEIFER, Tiago. Direito Fundamental ao Clima Estável, Litigância Climática e ADPF n. 708/DF. *In*: BORGES, Caio. **STF e as Mudanças Climáticas**: contribuições para o debate sobre o Fundo Clima (ADPF 708). Rio de Janeiro: Telha, 2021, p. 328-339.