



OBSERVATÓRIO
DO CLIMA

LITÍGIO ESTRATÉGICO CLIMÁTICO EM REDE

Experiências contra retrocessos
socioambientais por meio do
judiciário no período 2020-2024

LITÍGIO ESTRATÉGICO CLIMÁTICO EM REDE

Experiências contra retrocessos
socioambientais por meio do
judiciário no período 2020-2024

Organização

Nauê Bernardo Pinheiro de Azevedo
Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo

Autores

Fábio José Feldmann, Marcio Astrini, Rafael Gandur Giovanelli, Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo, Mauricio Guetta, Paulo Eduardo Busse Ferreira Filho, Lucas e Silva Batista Pilau, Vivian Ferreira, Nauê Bernardo Pinheiro de Azevedo, Fábio Takeshi Ishisaki, Moara Silva Vaz de Lima, Rafael Echeverria Lopes, Angela Barbarulo, Luiz Carlos Ormay Júnior, Nicole Figueiredo de Oliveira

Revisão

Felipe Betim Paes Leme Rubinstein

Projeto Gráfico e Diagramação

Bia Gomes (Revu Design)

Foto Capa

Roberto Castro - MTUR

Piracicaba:

Laboratório Observatório do Clima, 2024.

1ª Edição

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) (Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Litigio estratégico climático em rede [livro eletrônico] : experiências contra retrocessos socioambientais por meio do judiciário no período 2020-2024 / organização Nauê Bernardo Pinheiro de Azevedo, Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo. -- Piracicaba, SP : Laboratório do Observatório do Clima (LABOC), 2024.
PDF

Vários autores.
Bibliografia.
ISBN 978-65-998407-7-7

1. Artigos - Coletâneas 2. Clima - Mudanças
3. Direito - Brasil I. Azevedo, Nauê Bernardo Pinheiro de. II. Araújo, Suely Mara Vaz Guimarães de.

24-223839

CDU-340.114

Índices para catálogo sistemático:

1. Artigos : Coletâneas : Direito 340.114

Eliane de Freitas Leite - Bibliotecária - CRB 8/8415

Sumário

Prefácio: A Importância do Litígio Estratégico Socioambiental no Brasil entre 2020 e 2024 Fábio José Feldmann.....	7
De um dos inícios até aqui Marcio Astrini.....	13
A batalha judicial pela participação social no Conama Rafael Gandur Giovanelli	15
ADPF 708 e ADO 59: os julgamentos da reativação do Fundo Clima e do Fundo Amazônia enquanto ferramentas de proteção do orçamento para meio ambiente e clima Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo.....	38
ADPF 760: a execução efetiva da política de combate ao desmatamento da Amazônia e o cumprimento de metas climáticas Mauricio Guetta	55
A violência na Amazônia perante o Tribunal Penal Internacional Paulo Eduardo Busse Ferreira Filho & Lucas e Silva Batista Pilau	77
Entre o infralegalismo autoritário e a descupinização institucional: o caso do processo sancionador ambiental (ADPF 755) Vivian Ferreira	92
Levando a política climática a sério: uma análise da atuação jurídica nos casos da “pedalada climática” e da ação civil pública do Plano Nacional sobre Mudança do Clima Nauê Bernardo Pinheiro de Azevedo & Fábio Takeshi Ishisaki	116

Litigância climática em rede: a articulação conjunta de partidos políticos e entidades da sociedade civil para frear o desmonte das políticas de proteção ambiental
Moara Silva Vaz de Lima & Rafael Echeverria Lopes..... **135**

O inimigo invisível e o direito ao futuro, agora no presente: ADI 6148 e a resolução do Conama sobre padrões de qualidade do ar
Angela Barbarulo..... **147**

Os efeitos extraprocessuais da litigância climática no setor de petróleo e gás no Brasil: o caso do leilão do fim do mundo
Luiz Carlos Ormay Júnior & Nicole Figueiredo de Oliveira..... **168**

Prefácio: A Importância do Litígio Estratégico Socioambiental no Brasil entre 2020 e 2024

A temática ambiental como a conhecemos é relativamente recente. Marco divisor importante foi a década de 1970 com a realização da Conferência de Estocolmo, a publicação pelo Clube de Roma do conhecido “Limites do Crescimento” e o surgimento de organizações não governamentais como Greenpeace e Anistia Internacional.

A partir de então resta clara a dimensão planetária da questão ambiental, trazendo com isso novos desafios no plano internacional e dos países, em termos do que chamamos genericamente governança ambiental.

O Brasil, de início reticente em compreender o significado da temática ambiental nessa nova dimensão, acaba por assumir uma liderança incontestável nos foros internacionais, principalmente ao sediar a Rio 92 e assegurar o seu sucesso, revelado em grandes acordos traduzidos principalmente em duas importantes convenções internacionais – Convenção Quadro sobre Mudança do Clima e Convenção da Diversidade Biológica. Também integra esse sucesso o reconhecimento da sociedade civil como elemento indispensável na construção de uma humanidade comprometida com a sustentabilidade. A sustentabilidade passa a ser entendida primordialmente como um compromisso ético e legal com as futuras gerações, nas suas múltiplas dimensões.

Nosso país consagra seu processo de democratização com a promulgação da Constituição Cidadã de 1988 que, além de reafirmar os direitos clássicos de cidadania, vai muito além em várias outras matérias, particularmente no artigo 225 ao expressamente dispor sobre o direito de “todos 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”.

Desde 1988 inúmeras legislações têm sido produzidas pelos entes federativos, inclusive Constituições Estaduais e Leis Orgânicas dos

Municípios, com o propósito de dotar a sociedade de instrumentos capazes de garantir a cidadania dos brasileiros.

Ainda que tenhamos caminhado bem até recentemente, com a eleição de 2018 passamos a enfrentar um governo federal que ostensivamente se recusou a cumprir com a Constituição de 1988, criando uma situação na qual se esvaziou a participação da sociedade civil em conselhos consagrados há muito tempo, a exemplo do Conama. Atividades ilegais como garimpo, grilagem e desmatamento se tornaram na prática “políticas oficiais”.

Essa situação inédita desde a democratização certamente causou uma enorme perplexidade em pessoas da minha geração, que de certo modo imaginavam que democracia, direitos básicos de cidadania e notadamente os novos direitos estariam livres de enfrentamentos capazes de questionamentos furtivos e de esvaziamento decorrentes de omissão de ações estatais típicas e intransferíveis.

A superação dessa perplexidade paralisante se deu pelas mãos de um grupo de advogados e advogadas corajoso, alguns deles jovens nascidos já sob a Constituição de 1988, que com habilidade, imaginação e conhecimento jurídico estabeleceram estratégias inovadoras com propósito de resistir aos desmandos inconstitucionais em curso, por meio do litígio estratégico socioambiental. Entre os líderes desse processo destaco o papel da brilhante Suely Araújo, mas Nauê Bernardo, Maurício Guetta, Rafael Giovanelli e, no conjunto, todos os autores e as autoras dos capítulos deste importante livro merecem a mesma qualificação. São um grupo admirável.

Os tribunais têm sido, frequentemente, o palco para debates complexos e fundamentais sobre o futuro do Brasil. As decisões judiciais que emanam desses litígios não apenas resolvem disputas específicas, mas também estabelecem precedentes que influenciam a formulação e a execução de políticas, bem como a conduta de atores públicos e privados. A jurisprudência gerada por esses casos pode servir de guia para a implementação de normas e a criação de novos marcos regulatórios que promovam a sustentabilidade e a justiça social. E é nesse ponto que entra a prática levada a cabo pelas entidades do terceiro setor socioambiental e demais agentes que elaboraram e executaram as estratégias de litígio que são descritas nesta obra.

É essencial reconhecer que o litígio estratégico socioambiental é uma ferramenta que se insere em um contexto mais amplo de mobilização

social e advocacy. A articulação entre ações jurídicas e movimentos sociais é vital para criar um ambiente propício à mudança. O apoio da opinião pública, a colaboração entre diferentes setores da sociedade e a inovação na estratégia jurídica são componentes chave para o sucesso desses litígios.

Em resumo, o período atual tem sido um tempo de desafios no campo do litígio estratégico socioambiental no Brasil, sendo as ações judiciais empreendidas nesse período fundamentais para enfrentar crises ambientais e sociais, promover justiça e equidade, e moldar o futuro das políticas públicas e da gestão ambiental. O litígio estratégico não é apenas um meio de buscar reparação para injustiças específicas, mas uma ferramenta poderosa para transformar a maneira como interagimos com o meio ambiente e asseguramos os direitos de todos os cidadãos. O impacto dessas ações reverbera não apenas nas decisões judiciais, mas também na consciência coletiva e na capacidade de construir um futuro mais sustentável e justo para as próximas gerações. E, mais importante, o impacto destas ações pode servir para concretizar cada vez mais o Texto Constitucional em sua integralidade, reforçando o dever de todos e todas em cuidar da vida e do meio ambiente.

Fábio José Feldmann, advogado e ambientalista.
Deputado Constituinte.

O Observatório do Clima é uma rede e o sucesso do trabalho se dá a partir da coordenação entre os diversos parceiros, cada um com seu próprio protagonismo na história. Portanto, agradecemos àqueles que estiveram e estão nos tribunais em conjunto, tornando o litígio em rede possível, com especial ênfase para as seguintes organizações: Abrampa, Alana, Alternativa Terrazul, Arayara, Conectas, Escolhas, ISA, Greenpeace, WWF. E também agradecemos ao Climate Council pela parceria nas instâncias internacionais.

Nauê Bernardo Pinheiro de Azevedo e
Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo



De um dos inícios até aqui

Marcio Astrini¹

Era início de 2020 e eu havia convidado a ex-presidente do Ibama, Suely Araújo, para um almoço em um restaurante no bairro de Pinheiros, em São Paulo. Estava na companhia de um generoso e querido amigo, Carlos Rittl.

O encontro tinha um propósito duplo: o primeiro era convidar a Suely para integrar a equipe do OC, e assim poder dar a boa notícia no encontro anual das organizações da rede, que ocorreria em algumas semanas. Além do imenso ganho em tê-la no nosso time, ninguém seria melhor para pôr em prática o segundo item do cardápio: iniciar um trabalho de litigância em rede. Para a nossa sorte, Suely topou ambos os desafios antes mesmo do garçom anotar os pedidos. O restante do almoço foi tranquilo, bem diferente dos tempos que enfrentaríamos nos anos seguintes.

Há décadas, o parlamento brasileiro havia se consolidado como um dos maiores riscos socioambientais do país. Foi de lá que os principais regramentos de proteção aos biomas nacionais, nossos rios, florestas e fauna receberam, quase que diariamente, ataques e tentativas de enfraquecimento. O intuito sempre foi desregulamentar o ordenamento do bem coletivo para liberar caminho à interesses particulares. Mas em 2019, essa história mudou.

Não que o Congresso tenha criado consciência climática e ambiental, infelizmente não foi o caso. Ocorre que a partir daquele ano a motosserra mudou de mãos, e o governo de Jair Bolsonaro inaugurou a era de um executivo que trabalharia de forma consciente e planejada para arrasar o meio ambiente, fazendo disso um propósito político durante seus quatro anos de mandato. Assim, um Congresso tradicionalmente antiambiental se juntaria a um executivo que mais tarde seria conhecido pelo lema “passar a boiada”. O cenário era desesperador.

Foi neste contexto que surgiu a ideia de iniciar o trabalho de litigância dentro da rede do Observatório do Clima. O objetivo era tentar diminuir

¹ Secretário-Executivo do Observatório do Clima

danos ao máximo, buscando abrigo em um poder que, em regra, era mais distante da agenda climática e ambiental do que os demais. A litigância seria, portanto, estratégica em seu sentido mais amplo, e também uma aposta.

Litigar em meio ambiente não é nenhuma novidade. Mas litigar em favor de uma agenda que estava sendo massacrada por um governo avesso à democracia trazia consigo riscos razoáveis. Além disso, o exercício de fazê-lo em rede traria um desafio a parte; seria necessário identificar as agendas comuns, estabelecer entendimentos no coletivo e tentar extrair o máximo de conhecimento e expertise dos múltiplos atores envolvidos.

Nos anos que se seguiram, um conjunto de advogadas e advogados competentes realizaram um trabalho exitoso, fruto de ações corajosas e de parcerias cujo foco e compromisso foram construídos sempre em torno da proteção da agenda socioambiental e do enfrentamento àqueles que tentam impor ao país tempos sombrios e de negacionismo. Um trabalho realizado com muita dedicação, e que está longe de acabar.

Esta publicação busca registrar como foi esta jornada, contada por alguns daqueles que a protagonizaram e a quem temos muito a agradecer.



A batalha judicial pela participação social no Conama

Rafael Gandur Giovanelli¹

INTRODUÇÃO

Na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 623, o Supremo Tribunal Federal (STF), por unanimidade, declarou a inconstitucionalidade do Decreto 9.806, de 28 de maio de 2019. Editado pelo presidente Jair Bolsonaro (2019-2023) no início de seu mandato, tal decreto alterava as regras² de composição e funcionamento do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), outorgando-lhe um novo desenho institucional.

Mais longevo colegiado da política ambiental brasileira,³ o Conselho é o órgão consultivo e deliberativo do Sistema Nacional do Meio Ambiente.⁴ A ele compete a criação de “políticas ambientais amplas e setoriais, de vinculatividade para o setor ambiental e para a sociedade”.⁵ Produziu centenas de resoluções que estruturam o regramento ambiental brasileiro e tratam dos mais variados temas: de procedimentos para o licenciamento ambiental de distintos tipos de empreendimentos aos critérios para a identificação dos estágios sucessionais da Mata Atlântica⁶.

Sua composição varia, mas sempre contou com representantes do Poder Executivo Federal, dos entes subnacionais e da sociedade civil, sem nunca ser um colegiado paritário, com a repartição igualitária do poder decisório entre Estado e sociedade civil — o poder público sempre

¹ Gerente de pesquisas do Instituto Escolhas e doutorando em direito e desenvolvimento pela FGV DIREITO SP. Na ADPF nº 623 atuou como advogado, representando a Rede de ONGs da Mata Atlântica e o WWF-Brasil. Este artigo foi escrito com apoio da bolsa Mário Henrique Simonsen.

² Alterava-se o Decreto nº 99.274/1990, com redação dada pelo Decreto nº 3.942/2001 e outros.

³ Formalmente criado em 1981, com a Lei nº 6.938/1981, a Política Nacional do Meio Ambiente. Sua primeira reunião, no entanto, ocorreu apenas no dia 05 de junho de 1984 – dia mundial do meio ambiente.

⁴ Nos termos do artigo 6º, II, da Lei nº 6.938/1981

⁵ Como explicou a Ministra Rosa Weber, relatora da ADPF 623, na página 9, ponto 17, de se voto disponibilizado em 12.05.2023. Doravante todas as menções a este documento serão referenciadas como “Voto”, seguido do número da página em que se encontra o excerto citado.

⁶ Como é possível conferir em: <http://conama.mma.gov.br/atos-normativos-sistema> (último acesso: 05.07.2023).



constituiu maioria absoluta, com alguma diferença percentual ao longo dos anos, variando entre cerca de 60% e 70% dos assentos. Apesar disso, até 2019, a história do Conama foi marcada por certa evolução incremental da participação social.⁷

Em sua primeira configuração, a Presidência da República escolhia quais organizações não governamentais fariam parte do Conselho. Após as reformas do final da década de 1980, este setor ganhou representatividade e legitimidade, com as entidades ambientalistas passando a ser eleitas a cada dois anos. Nos anos 2000, depois de concluído um processo intitulado “Repensando o Conama”, que promoveu amplas mudanças em seu regimento interno e em sua composição, o Conselho passou a contar com representações sociais antes ausentes, como povos indígenas e comunidades tradicionais. A *bancada ambientalista* dobrou de tamanho.⁸

O Decreto 9.806/2019 rompeu com esse processo evolutivo. Pela primeira vez, houve restrição aos direitos de participação. Entre outras modificações, o Executivo Federal transferiu para si parte das cadeiras antes distribuídas a outros setores, concentrando poder decisório e relegando às organizações não-governamentais a uma posição figurativa. Foram excluídas do Conama diversas representações sociais, como organizações ambientalistas de âmbito regional e local, povos indígenas, trabalhadores rurais e instituições científicas, o que acentuou disparidades representativas. O governo também acabou com a eleição para *conselheiros ambientalistas*, impondo o sorteio como método de escolha, o que fulminou a representatividade e a legitimidade das entidades

⁷ INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. *Processo Político e Decisório no Âmbito do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama): Relatório 1 – O Conama na Visão dos seus Conselheiros*. Brasília, 2011. SILVEIRA, Jéssica Garcia da. *Ciência, política e natureza na construção do “parlamento ambiental” brasileiro: o Conama e a Institucionalização do meio ambiente no Brasil (1981-1992)*. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo – USP. 2017. DINIZ, Nilo Sérgio de Melo. *Ambiente e Democracia Participativa: a experiência do CONAMA*. Monografia de especialização. Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG. 2010. Disponíveis, respectivamente, em: https://ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/relatoriosconselhos/110506_conama.pdf (último acesso: 05.07.2023).

https://teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8138/tde-03022017-125531/publico/2017_JessicaGarciaDaSilveira_VCorr.pdf (último acesso: 05.07.2023).

<https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/54771/1/Ambiente%20e%20Democracia%20CONAMAcD.pdf> (último acesso: 05.07.2023)

⁸ Idem.

escolhidas para ocupar tais postos⁹. Com isso, o Executivo Federal alçou-se a uma “posição de hegemonia e controle no processo decisório”.¹⁰

Para o STF, essas alterações concretizaram lesão aos preceitos fundamentais da participação popular direta, da proibição do retrocesso institucional e socioambiental, da igualdade em sua dimensão política e procedimental e da proteção do meio ambiente, o que justificou a declaração de inconstitucionalidade do decreto de 2019. Além disso, no julgamento da ADPF 623, o Supremo também explicitou “as premissas constitucionais que conformam os processos decisórios democráticos e os direitos fundamentais de participação e procedimentais ambientais”,¹¹ que devem ser observadas pelo Poder Executivo na reestruturação do Conama. Nos termos do voto da ministra relatora Rosa Weber:

*“A solução normativa ao problema jurídico posto é a declaração da inconstitucionalidade das modificações implementadas na composição e funcionamento do CONAMA por meio do Decreto n. 9.806, de 28 de maio de 2019. Cabe ao Poder Executivo, a partir das premissas constitucionais que conformam os processos decisórios democráticos e os direitos fundamentais de participação e procedimentais ambientais, escolher o desenho institucional mais adequado. Não se afirma nesta decisão constitucional qual a organização procedimental a ser adotada, mas a marcação da moldura democrática e dos direitos fundamentais a serem respeitados”.*¹²

⁹ Essas mudanças são detalhadamente analisadas em diversas peças do processo, incluindo a exordial e manifestações de Amici Curiae. O assunto tbm foi abordado em artigos publicados no portal jurídico Jota. Vide: FELDMANN, Fabio; ARAÚJO, Suely; GIOVANELLI, Rafael. Em defesa do Conselho Nacional do Meio Ambiente. Publicado em 15.02.2021. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/em-defesa-do-conselho-nacional-do-meio-ambiente-15022021> (último acesso: 23.04.2024). NEIVA, Júlia; MANTELLI, Gabriel; GIOVANELLI, Rafael. O STF pode fortalecer a democracia ambiental. Publicado em 06.03.2021. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/stf-pode-fortalecer-a-democracia-ambiental-06032021> (último acesso: 23.04.2024). DE LIMA, José Leonidas Bellem. O desmanche do Conama e o Supremo Tribunal Federal. Publicado em 01.07.2020. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/o-desmanche-do-conama-e-o-supremo-tribunal-federal-01072020> (último acesso: 23.04.2024). _____. Pela construção de um novo Conama. Publicado em 05.03.2021. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/pela-construcao-de-um-novo-conama-05032021> (último acesso: 23.04.2024).

¹⁰ Voto, p. 32.

¹¹ Voto, p. 44.

¹² Idem.

A primeira premissa estabelecida pelo STF diz respeito ao “perfil institucional normativo-deliberativo do Conama”.¹³ O Supremo reconheceu o Conselho como uma instância de criação de normas jurídicas que ocupam lugar central na “conformação das políticas ambientais”. Para a Corte, as resoluções do Conama promovem, junto com as leis editadas pelo Poder Legislativo, a “real estruturação do Estado de Direito Ambiental”, isto é, “o desenho normativo de proteção e regulação do meio ambiente”.

Por isso, não apenas a produção normativa do colegiado deve ser “compatível com a ordem constitucional de proteção do patrimônio ambiental” — submetendo-se, inclusive, a controles judiciais posteriores —, como o seu próprio arranjo institucional deve harmonizar-se com os preceitos fundamentais da Constituição Federal. Por ser fonte criadora do direito, o Conama deve estruturar-se de modo a “realizar o projeto democrático”, garantindo, em seus processos decisórios, participação plural e com “real capacidade de influência dos seus decisores ou votantes”. A primeira premissa fixa, portanto, a participação social como “elemento mínimo e estruturante” do Conselho Nacional do Meio Ambiente.

O “quadro de regras, instituições e procedimentos formais e informais da democracia constitucional brasileira”¹⁴ constitui a segunda premissa estabelecida pelo STF. Rechaçando a ideia de vontades nacionais unívocas e corpos sociais homogêneos — típica de regimes totalitários —, a ministra relatora reconheceu a “heterogeneidade como elemento característico das sociedades contemporâneas”.¹⁵

Em seu entendimento, o “povo” é formado por vários grupos sociais, distintos entre si e detentores de vontades igualmente distintas, alguns com mais poderes, outros com menos. Esse quadro, segue o argumento, complexifica a formação de acordos para as decisões políticas vinculantes, sobretudo ao se considerar o primado da igualdade política, que pressupõe a inclusão das minorias e dos grupos minorizados nos processos decisórios. Nas democracias constitucionais, a vontade da maioria é critério insuficiente para a deliberação política: ao governo representativo e ao princípio majoritário devem se somar outras instituições e espaços decisórios, entre os quais os

¹³ Voto, p. 29. A discussão dessa premissa é feita, no voto, entre as páginas 8 e 13, de onde se extraíram as demais citações diretas deste parágrafo.

¹⁴ Voto, p. 29.

¹⁵ Voto, p.13.



conselhos de políticas públicas, que precisam refletir a heterogeneidade social em seus processos de decisão.¹⁶ Portanto, de acordo com a segunda premissa, colegiados participativos são parte estruturante das democracias constitucionais contemporâneas e devem expressar a diversidade social do país.

A terceira premissa diz respeito à “igualdade política na organização-procedimental”.¹⁷ Para o STF, nas democracias, a “aceitabilidade” das “decisões coletivas vinculantes para toda a sociedade” está relacionada com a adequada participação nos processos decisórios. Assim, os desenhos institucionais devem “viabilizar a representação das preferências heterogêneas da sociedade e a assimilação da pluralidade”. Os distintos grupos conformadores da sociedade devem ter o direito de participar da arena pública decisória, não se devendo tolerar exclusões, já que um arranjo institucional excludente “pode retirar o potencial democrático das decisões”. E mais: na estruturação dos colegiados, a divisão do poder político não pode ser desproporcional, já que isso “favoreceria a formação de grupos hegemônicos em detrimento das preferências heterogêneas”. Deve-se, ao contrário, buscar “o equilíbrio dos interesses envolvidos na formulação da política pública”. Para o Supremo, a igualdade política coloca a necessidade de *paridade* na alocação do poder. Em diversos colegiados, isso se reflete na atribuição de metade dos assentos ao poder público e metade à sociedade civil. A terceira premissa, portanto, aponta para os critérios da divisão do poder decisório nos colegiados, colocando a paridade como um deles.

Os “direitos ambientais procedimentais e de participação na governança ambiental”¹⁸ constituem a quarta e última premissa. Para o STF, na ordem

¹⁶ Nas palavras da Ministra Rosa Weber: “O desenho institucional de uma administração pública sem órgãos colegiados, que potencializem a democracia no acesso, e sem a igualitária participação dos cidadãos nos processos decisórios públicos indica a prevalência de uma ordem jurídica de perfil concentrado e autoritário, incompatível com o modelo de democracia constitucional, cujos fundamentos se baseiam na soberania popular, na cidadania e no pluralismo político, a teor do art. 1º, I, II e V, da nossa Constituição. (...)”

“As dimensões participativa e deliberativa da democracia, ao reposicionarem a insuficiência e os limites da democracia representativa, ressignificam o papel da cidadania política nas instituições e nos processos decisórios governamentais.

“Do polo de sujeito de direito político em legislaturas representativas exige-se dos cidadãos a condição de autor na arena pública, seja nos controles das políticas públicas seja na tomada de decisão governamental. Na democracia constitucional, o cidadão deve se engajar nos processos decisórios para além do porte de título de eleitor”. Voto, p. 16.

¹⁷ Voto, p. 29. A discussão dessa premissa é feita, no voto, entre as páginas 19 e 21, de onde se extraíram as demais citações diretas deste parágrafo.

¹⁸ Voto, p. 29. A discussão dessa premissa é feita, no voto, entre as páginas 19 e 29, de onde se extraíram as demais citações diretas deste parágrafo.

constitucional vigente, a coletividade tem um “dever fundamental” de participar da defesa e preservação do meio ambiente, em colaboração com o poder público. “Ao conferir à coletividade o direito-dever de tutelar e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, a Constituição exigiu a participação popular na administração desse bem de uso comum e de interesse de toda a sociedade”. Para que a coletividade possa adimplir com esse dever, o desenho institucional dos colegiados de políticas públicas — especialmente do Conama, dada sua função normativa — devem garantir igualdade de participação e condições de “influência no processo decisório”. Deve-se “incrementar e tornar efetiva a proteção dos direitos democráticos de participação e dimensão procedimental do próprio direito fundamental ao ambiente”. A quarta premissa, portanto, estabelece a participação social nas decisões públicas sobre o meio ambiente como um direito fundamental da coletividade, a ser incrementado e efetivado.

Assim, o Supremo reconheceu o direito-dever fundamental da sociedade civil de *ser parte* nos processos de criação das políticas e dos direitos ambientais, em condições que lhe outorgue real e efetivo poder de influência. O desenho institucional do Conama deve ser paritário¹⁹, buscando o equilíbrio de interesses e a proporção na alocação do poder político-decisório.

Para o STF, a democracia constitucional brasileira não admite totalitarismos, nem exclusões, nem artifícios que dão verniz participativo a instituições que, em verdade, detém perfil hegemônico e concentrado. Pelo contrário, a sociedade civil, em sua diversidade e pluralidade, *tem que* fazer parte dos processos deliberativos e *tem que* ter condições de influenciar as decisões públicas que afetam o meio ambiente.

Em 2023, o Conama retomou suas atividades com um desenho institucional praticamente idêntico ao que vigorava antes da ruptura de 2019.²⁰ Os retrocessos foram desfeitos, mas o progresso na implementação dos direitos fundamentais ficou aquém do esperado. O modelo reproduzia assimetrias que eram criticadas antes de 2019, mantendo a sociedade civil em uma posição minoritária. Embora inegavelmente mais democrático e participativo do que aquele que foi declarado inconstitucional, o arranjo institucional de 2023 não

¹⁹ “A participação popular nas estruturas decisórias governamentais deve obedecer ao critério da paridade”. Voto, p. 37

²⁰ Nos termos do Decreto nº 11.417/2023.

cumpria, exatamente, com as premissas constitucionais explicitadas pelo Supremo na ADPF 623.²¹ Voltou ao estágio anterior ao retrocesso, mas não avançou na maximização dos direitos de participação.

Com a consciência das limitações desse desenho institucional, a partir da provocação dos *conselheiros ambientalistas*, o próprio Conama, em sua reunião plenária de retomada (a primeira de 2023), aprovou a criação de dois grupos assessores para discutir um novo regimento interno e uma nova composição para o Conselho.²² Abriu-se, assim, um debate visando à reestruturação do colegiado, com maior participação social.²³ O acórdão da ADPF 623 deu o norte da discussão, fundamentando o pleito de aprofundamento democrático. Por isso, podemos dizer que os comandos do STF contribuíram para reverter um cenário de retração democrática e serviram para pautar o debate da progressividade participativa na reconstrução do colegiado. O caso, portanto, representa uma vitória judicial.

Essa vitória, no entanto, não se deu sem percalços. Ainda em 2021, após três ministros acompanharem o voto da relatora Rosa Weber, o julgamento de mérito foi suspenso por pedido de vista — e assim permaneceu por mais de dois anos. Durante essa suspensão, o Conama, de perfil hegemônico e concentrado, continuou ativo. Uma série de resoluções normativas foram modificadas. Os problemas de representatividade do Conselho foram agravados, fato que levou a ministra relatora a conceder medida cautelar para suspender a eficácia do Decreto 9.806/2019 e paralisar as atividades do colegiado.

²¹ Nesse sentido, veja o posicionamento crítico do Observatório do Clima, disponível em: <https://www.oc.eco.br/conama-esta-de-volta-mas-ainda-sem-paridade/> (último acesso: 23.04.2024). Em sentido semelhante, o posicionamento do WWF-Brasil, disponível em: <https://www.wwf.org.br/?84962/Reconstrucao-do-Conama-e-bem-vinda-mas-ainda-incompleta> (último acesso: 23.04.2024).

²² De forma mais exata: os conselheiros ambientalistas propunham a criação de um grupo assessor para a discussão da reestruturação do Conama, o que encamparia as discussões tanto da composição quanto do regimento interno do colegiado. O governo tinha a proposta explícita de criar apenas um grupo assessor para a discussão do regimento interno. Acabou por apoiar a proposta de se discutir também a composição, mas em um grupo assessor apartado. A criação dos dois grupos resultou da composição desses interesses. Esse capítulo da história do Conama está registrado na gravação da 138ª Reunião Ordinária, disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=GC1wc9a3MR8> (último acesso: 23.04.2024). O Sumário Executivo da reunião está disponível em: http://conama.mma.gov.br/index.php?option=com_sisconama&task=documento.download&id=25216 (último acesso: 23.04.2024).

²³ Até o momento em que revisamos este artigo, o plenário do Conama ainda não deliberou sobre uma nova proposta de composição.



Essa medida foi fundamental para evitar outros retrocessos na política ambiental brasileira — o Conama era a “porteira” por onde se faria “passar a boiada”.²⁴ Pouco tempo depois, o então presidente Bolsonaro editou um novo decreto, na tentativa de burlar a jurisdição do STF e retomar o funcionamento do colegiado. A manobra não deu certo. Vieram as eleições e um novo governo. Em 2023, foi editado o novo decreto, restabelecendo o *status quo ante* do colegiado. Depois disso, pleiteou-se a perda de objeto da ADPF 623. Esse argumento também foi superado. Somente depois disso a Corte Constitucional pôde, finalmente, estabelecer esse importante precedente.

1. CONTEXTO: “EU NUNCA VI NADA PARECIDO”

Não foi algo isolado. Longe disso. O retrocesso institucional pelo qual passou o Conama, a partir de 2019, está inserido em um quadro mais amplo de ataques estruturais e sistemáticos a direitos fundamentais e à própria democracia constitucional. Não faltam artigos científicos para tratar das tentativas de erodir a República.²⁵ A reconstrução desse contexto (ou de uma parte dele) dá a dimensão do que estava em jogo na batalha pela participação social no Conselho.

Logo após tomar posse de seu cargo, em 2019, um dos primeiros atos do então presidente Jair Bolsonaro foi o de permitir a interferência estatal no funcionamento de organizações da sociedade civil, para controlar sua atuação. A Medida Provisória (MP) 870/2019 outorgava à Secretaria de Governo da Presidência da República competência para “supervisionar, coordenar, monitorar e acompanhar as atividades de organizações não governamentais no território nacional”.²⁶

²⁴ Referência ao pronunciamento do Ministro do Meio Ambiente incumbente entre 2019 e 2021, em reunião ministerial tornada pública por ordem do Ministro Celso de Mello, do Supremo Tribunal Federal, nos autos do Inquérito nº 4.831/DF. Na ocasião, o então Ministro dizia que o governo da ocasião deveria aproveitar a desatenção momentânea da imprensa a temas ambientais – a pandemia de COVID-19 estava apenas iniciando no Brasil e tomava toda a pauta dos veículos de comunicação – para “ir passando a boiada e mudando todo o regramento e simplificando normas”. O conteúdo da fala causou indignação e a expressão “passar a boiada” acabou tornando-se sinônimo de graves retrocessos normativos na pauta socioambiental.

²⁵ A título ilustrativo, veja: VIEIRA, O. V.; GLEZER, R.; BARBOSA, A. L. *Populismo autoritário: entre a resiliência e a regressão constitucional* (dois anos de Bolsonaro). *No prelo*. _____. *Entre a Estabilidade Precária e a Crise Institucional: Uma análise da Performance do Governo Bolsonaro*. In: LUNARDI, Soraya Gasparetto et al. *Desafios à Estabilidade Constitucional: reflexões sobre a estrutura e direitos constitucionais*. Belo Horizonte: Arraes, 2020. _____. *Supremocracia e Infralegalismo Autoritário: O comportamento do Supremo Tribunal Federal durante o governo Bolsonaro*. Novos estud. CEBRAP 41 (3). Sep-Dec 2022.

²⁶ Artigo 5º, inciso II.

O dispositivo, dotado de eficácia imediata, foi fortemente criticado pela sociedade civil organizada²⁷ e por instituições acadêmicas,²⁸ por violação frontal à Constituição Federal, especialmente à liberdade associativa, que é elemento central da vida democrática. O Congresso Nacional, após pressão popular, acabou por alterar a redação do citado dispositivo, afastando o inconstitucional cerceamento que havia sido estabelecido pelo Poder Executivo.²⁹ No entanto, o fato é que, em um de seus primeiros atos, o governo da ocasião havia atentado contra a liberdade da sociedade civil.

Na mesma MP, o então presidente tentou extinguir o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea),³⁰ órgão de assessoramento do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.³¹ Segundo a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), o Consea desempenhou papel fundamental para o êxito, em décadas anteriores, das políticas de combate à fome no país.³² Em boa medida, isso se devia à ampla

²⁷ Confira, por exemplo, a *carta* enviada ao então Ministro-Chefe da Secretaria de Governo da Presidência da República, assinada por sessenta e cinco organizações da sociedade civil. Disponível em: <https://www.pactopelademocracia.org.br/blog/carta-ao-ministro> (último acesso: 22.11.2020). Veja, também, a *campanha do Pacto Pela Democracia*, coletiva que congrega mais de 150 organizações comprometidas com a Constituição Federal e a ordem democrática. Disponível em: <https://www.sociedadelivre.pactopelademocracia.org.br/> (último acesso: 22.11.2020). Confira, ainda: MAISONNAVE, Fabiano. *Via medida provisória, Bolsonaro cria monitoramento de ONGs e organizações internacionais*. Folha de São Paulo, 02.01.2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/01/via-medida-provisoria-bolsonaro-cria-monitoramento-de-ongs-e-organizacoes-internacionais.shtml> (último acesso: 22.11.2020).

²⁸ Confira, por exemplo, a *nota técnica* “Contribuições para o aperfeiçoamento da MP 870 na relação do governo federal com Organizações da Sociedade Civil”, elaborada pela Coordenadoria de Pesquisa Jurídica Aplicada da Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/27413/Contribuic%CC%A7o%CC%83es%20para%20o%20aperfeic%CC%A7oamento%20da%20MP%20870%20-%20v%2020190428.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (último acesso: 22.11.2020).

²⁹ GIFE. *MP 870/2019: Pressão da sociedade civil garante retirada de inciso que permitia monitorar a atividade de organizações não governamentais*. Notícia publicada em 15.05.2019. Disponível em: <https://gife.org.br/mp-870-2019-pressao-da-sociedade-civil-garante-retirada-de-inciso-que-permitia-monitorar-a-atividade-de-organizacoes-nao-governamentais/> (último acesso: 22.11.2020).

³⁰ Nos termos do art. 85, III, da MP nº 870/2019.

³¹ De acordo com o art. 11, II, da Lei nº 11.346/2006.

³² CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Extinto pelo governo, Consea é essencial para combate à fome, diz Nações Unidas*. Notícia publicada em 25.04.2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/556204-extinto-pelo-governo-consea-e-essencial-para-combate-a-fome-diz-nacoes-unidas/#:~:text=Direitos%20Humanos-,Extinto%20pelo%20governo%2C%20Consea%20%C3%A9%20essencial%20para,%C3%A0%20fome%2C%20diz%20Na%C3%A7%C3%B5es%20Unidas&text=Criado%20em%201993%2C%20pelo%20ent%C3%A3o,2003%2C%20no%20primeiro%20governo%20Lula.> (último acesso: 26.11.2020).



participação social no colegiado, composto por um terço de representantes do governo federal e dois terços de representantes da sociedade civil.³³

Na conversão da MP 870 em lei, o Congresso Nacional também rejeitou a extinção do Conselho. Apesar disso, o governo não adotou qualquer medida para operacionalizá-lo. Pelo contrário, o órgão ficou paralisado durante todo o mandato de Jair Bolsonaro. A despeito da existência do Consea no campo normativo, o Poder Executivo Federal o extinguiu na prática.

Prenunciava-se, assim, o interesse de reprimir a atuação das organizações da sociedade civil e de cercear a participação social nas decisões públicas. Essa intenção se confirmou, pouco tempo depois, com a edição do Decreto 9.759/2019, que extinguiu praticamente todos os colegiados federais,³⁴ incluindo aqueles relacionados a temas ambientais. Decretos subsequentes recriaram parte dos conselhos extintos, porém com redução de vagas destinadas à sociedade civil ou até mesmo a exclusão total de seus representantes.³⁵

Antes de editar o Decreto 9.806/2019 para conferir um novo — e autoritário — desenho institucional para o Conama, o governo da ocasião presidiu duas reuniões plenárias do Conselho.³⁶ A primeira delas foi marcada, nas palavras da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC), por uma “série de violações a prerrogativas legais e constitucionais”, que incluem constrangimento por seguranças armadas, agressões físicas e restrição de

³³ Nos termos do art. 11, parágrafo 2º, da Lei nº 11.346/2006.

³⁴ Em flagrante afronta aos princípios da separação dos poderes e da reserva legal, tal decreto determinava a extinção, inclusive, de colegiados criados por lei, o que foi considerado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, na ADI nº 6121 (Relator: Ministro Marco Aurélio - DJE 28/11/2019).

³⁵ O Comitê Gestor do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima e o Conselho Consultivo do Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal tiveram a participação da sociedade reduzida, ao serem recriados pelo Decreto no 10.143/2019 e pelo Decreto no 10.062/2019, respectivamente. No Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Meio Ambiente, a representação da sociedade foi excluída, na sua recriação pelo Decreto no 10.224/2020. O Conselho Orientador do Fundo Amazônia – cujos recursos têm a finalidade de custear ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento – jamais foi recriado, apesar das taxas de desmatamento baterem recordes históricos, no bioma. Consolidada pelo PRODES/INPE, a taxa de 2019 ficou em 10.129 km², 34% a mais que 2018. Foi o maior índice desde 2008 e também a terceira maior alta percentual da história. Em 2020, o cenário foi ainda pior, com uma área desmatada de 11.088 km², quase três vezes a meta climática de redução do desmatamento para 2020, que é de 3.925 km², segundo a Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei nº 12.187/2009)

³⁶ A 59ª Reunião Extraordinária, realizada em 20.03.2019, e a 132ª Reunião Ordinária, realizada em 24.04.2019. Informações disponíveis em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/reun.cfm?MudaMes=Avanca&UltimaData=2019/03/26> (último acesso: 26.11.2020).

locomoção.³⁷ Mário Louzada, então conselheiro ambientalista suplente, teve seu braço torcido e seus óculos quebrados ao tentar entrar no auditório em que ocorria a reunião. Ao comentar a situação, disse:

*“Em 14 anos de frequência no Conama eu nunca vi nada parecido com a situação em que fui submetido ontem. Aquele ambiente sempre foi de harmonia e diversidade de ideias. A atitude tomada pelo ministério não cabe naquele espaço democrático”.*³⁸

Em decorrência do lamentável episódio, inédito na história do Conselho, o Ministério Público Federal requereu providências do presidente do colegiado.³⁹ Pouco tempo depois, a partir de representação elaborada pelos procuradores regionais da República José Leonidas de Lima e Fátima Borghi, pela diretora-técnica do Instituto Saúde e Sustentabilidade, Evangelina Vormittag, e pela diretora-presidente da Toxisphera Associação de Saúde Ambiental, Zuleica Nycz, a procuradora-geral da República, Raquel Dodge, ajuizou a ADPF 623. A ação pedia a declaração de inconstitucionalidade do Decreto 9.806/2019, com concessão de medida cautelar, por violação ao princípio da democracia participativa, ao princípio da igualdade, ao princípio da participação popular direta, ao princípio da vedação à retrocessos institucionais, ao direito da coletividade ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e a normas internacionais, como o Pacto de San José da Costa Rica e a Declaração do Rio de 1992.

2. A MÁQUINA DE MOER NORMAS

Erosão da institucionalidade democrática e das políticas ambientais, essa era a tônica das autoridades da ocasião. Um governo que flertou com a extinção

³⁷ MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. *PFDC pede providências ao Ministério do Meio Ambiente para assegurar participação social no Conama*, Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.br/informativos/edicoes-2019/abril/pfdc-pede-providencias-ao-ministerio-do-meio-ambiente-para-assegurar-participacao-social-no-conama/> (último acesso: 26.11.2020).

³⁸ MAISONNAVE, Fabiano. *Na 1ª reunião de conselho nacional ambiental, Salles ignora regimento e barra suplentes*. Folha de São Paulo, 21.03.2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2019/03/na-1a-reuniao-de-conselho-nacional-ambiental-salles-ignora-regimento-e-barra-suplentes.shtml> (último acesso: 23.04.2024).

³⁹ Confira em: <http://pfdc.pgr.mpf.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/representacoes/representacao-prr-3a-regiao-4-2019> e <http://pfdc.pgr.mpf.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/oficios/oficio-109-2019-pfdc-mpf> (último acesso: 26.11.2020).

do Ministério do Meio Ambiente⁴⁰ e com a retirada do Brasil do Acordo de Paris;⁴¹ que tornou inoperantes o Fundo Clima e o Fundo Amazônia, deixando de aplicar bilhões de reais em atividades de conservação ambiental e adaptação às mudanças climáticas;⁴² que implodiu o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDam), uma das mais bem sucedidas políticas públicas, responsável por reduzir vertiginosamente o desmatamento na Amazônia entre as décadas de 2000 e 2010.⁴³ Um governo que fez da expressão “passar a boiada” um sinônimo de “desregulamentação”, de retrocessos no arcabouço normativo de proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado.⁴⁴ Esse governo tinha em suas mãos o absoluto controle de um colegiado com poderes normativos, cujas resoluções estruturavam — e ainda estruturam — a política ambiental brasileira. Havia grande preocupação de que o Conama se tornasse a “porteira aberta” para a “passagem da boiada”.

O receio se concretizou em 28 de setembro de 2020. Em sua 135ª Reunião Ordinária, o Conselho aprovou a Resolução 500 para revogar três normas de grande importância para a proteção dos recursos hídricos. Elaboradas havia quase vinte anos, essas resoluções dispunham sobre: o licenciamento ambiental de projetos de irrigação potencialmente causadores de modificações ambientais (Resolução 284/2001); parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente⁴⁵ (Resolução 303/2002); e parâmetros, definições

⁴⁰ Veja, nesse sentido, por exemplo: STACHEWSKI, Ana Laura. *Bolsonaro mantém Ministério do Meio Ambiente, mas esvazia pasta*. Época Negócios, 22.01.2019. Disponível em: <https://epocanegocios.globo.com/Brasil/noticia/2019/01/bolsonaro-mantem-ministerio-do-meio-ambiente-mas-esvazia-pasta.html> ou BRAGANÇA, Daniele. *Bolsonaro defende o fim do Ministério do Meio Ambiente*. O Eco, 01.10.2018. Disponível em: <https://oeco.org.br/reportagens/bolsonaro-defende-o-fim-do-ministerio-do-meio-ambiente/> (último acesso: 23.04.2024).

⁴¹ Veja, nesse sentido, por exemplo: ESTEVES, Bernardo. *E se o Brasil sair do Acordo de Paris?* Revista Piauí, 16.10.2018. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/e-se-o-brasil-sair-do-acordo-de-paris/> ou AGÊNCIA BRASIL. *Bolsonaro diz que 'pode sair fora' do Acordo de Paris*. Agência Brasil, 12.12.2018. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2018-12/bolsonaro-diz-que-pode-sair-fora-do-acordo-de-paris> (último acesso: 23.04.2024).

⁴² As paralisações foram levadas à apreciação do Supremo Tribunal Federal na ADO nº 59 (Relatora: Ministra Rosa Weber) e na ADPF nº 708 (Relator: Ministro Luís Roberto Barroso)

⁴³ A implosão do PPCDam foi questionada no Supremo Tribunal Federal, na ADPF nº 760 e na ADO nº 54 (Relatora: Ministra Cármen Lúcia).

⁴⁴ Nesse sentido, veja: SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito Público*: para não passar a boiada. Vídeo disponibilizado no Youtube, em 24.05.2020. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=oF_6f7mSQnQ (último acesso: 08.07.2023).

⁴⁵ Como se sabe, as Áreas de Preservação Permanente desempenham funções essenciais para a preservação dos recursos hídricos.

e limites de Áreas de Preservação Permanente de reservatórios artificiais (Resolução 302/2002).

O processo revogatório foi marcado pelo açodamento, carência de debates e cerceamento de opiniões divergentes. Apesar do alto conteúdo técnico das resoluções que viriam a ser revogadas, a matéria foi levada diretamente ao plenário, em regime de urgência. Não passou pelas Câmaras Técnicas do Conselho — os sub-colegiados especializados, responsáveis pela qualificação das propostas. Bastou um parecer — equivocado⁴⁶ — da Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Meio Ambiente afirmando que as resoluções eram desnecessárias ou haviam sido superadas pela legislação superveniente.

Em plenário, a vontade do governo da ocasião prevaleceu absoluta, demonstrando a natureza figurativa da bancada ambientalista no Conama, que sequer teve força para aprovar um simples pedido de vista — que poderia, em tese, possibilitar um debate mais qualificado sobre a questão. De acordo com o regimento interno,⁴⁷ os pedidos de vista precisavam ser aprovados pela maioria simples do plenário. A bancada ambientalista não contava nem com 18% dos votos. Dispunha de 4 cadeiras em 23.

Para piorar, metade dos conselheiros ambientalistas não participaram da reunião por terem renunciado aos seus respectivos mandatos algumas semanas antes, sob a alegação de que seus pontos de vista não eram minimamente levados em consideração no processo decisório. Tal fato, entretanto, sequer adiou a 135ª Reunião Ordinária, nem justificou a nomeação tempestiva de outros representantes ambientalistas. Pelo contrário, confirmando a alegação da desconsideração dos pontos de vista dos ambientalistas e reafirmando o despreço do governo da ocasião pela participação social nas decisões públicas, a cúpula do Conama realizou a reunião como se não houvesse vacância, pedido de vista ou necessidade de discussão técnica, aprovando a revogação das três resoluções com ampla maioria.⁴⁸

Não foi uma surpresa, mas tampouco deixou de ser um choque de realidade. As tentativas do movimento ambientalista de evitar a desregulamentação foram inofensivas. A boiada passou galopando. E não deixou pedra sobre pedra.

⁴⁶ A tese sustentada pela Conjur MMA provou-se equivocada. O STF declarou a Resolução nº 500 inconstitucional no âmbito das ADPFs nº 747, nº 748 e nº 749, relatadas pela Ministra Rosa Weber.

⁴⁷ Portaria MMA nº 630/2019. Art. 16.

⁴⁸ POLÍTICA POR INTEIRO. *Nota Técnica sobre a 135ª Plenária do Conama*. p. 3. Disponível em: <https://www.politicaporinteiro.org/wp-content/uploads/2020/09/Nota-Tecnica-sobre-a-135a-Plenaria-do-Conama.pdf> (último acesso:08.07.2023).

Imediatamente depois, em articulação da sociedade civil com partidos políticos, a Resolução 500 foi questionada no STF⁴⁹. Em outubro, o ato foi suspenso, em medida cautelar da ministra Rosa Weber — referendada pelo plenário, em novembro. Porém, o mal-estar permanecia. Enquanto o Conama tivesse o desenho institucional definido pelo Decreto 9.806/2019, as políticas ambientais estariam em risco. O episódio da Resolução 500 poderia se repetir muitas vezes. Outras regras importantes para a gestão ambiental do país estavam ameaçadas. Era preciso atuar de forma estratégica: sair do varejo das batalhas “resolução por resolução” e enfrentar o problema em sua dimensão estrutural.

Em novembro, a Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público de Meio Ambiente (Abrampa) e a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (Conamp) requereram seu ingresso como *amici curiae* na ADFP 623.

Em dezembro foi a vez de um grupo heterogêneo, formado por organizações ambientalistas, de direitos humanos e anticorrupção. Trabalhando desde o início de outubro para reforçar o contexto argumentativo da ADPE, o WWF-Brasil (WWF), o Instituto Socioambiental (ISA), o Observatório do Clima (OC), a Rede de ONGs da Mata Atlântica (RMA), a Conectas Direitos Humanos e a Transparência Internacional-Brasil (TI) encerraram o ano de 2020 apresentando novas razões para que o Supremo julgasse o Decreto 9.806/2019 inconstitucional.

3. UM JULGAMENTO A SE PERDER DE VISTAS

No início de fevereiro de 2021, WWF, ISA, OC, RMA, Conectas e TI foram formalmente admitidas como *amici curiae*. Abrampa e Conamp já o haviam sido, assim como outras entidades. Ao final do mês, a ação foi pautada para julgamento virtual, marcado para a transcorrer entre 05 e 12 de março daquele ano.

As semanas que separaram a inclusão em pauta e o início do julgamento foram de muita atividade. Articulações para definição da estratégia argumentativa nas sustentações orais. Elaboração e despachos de memoriais. Busca por artigos de opinião e notas técnicas. Oito ex-ministros do Meio Ambiente expressaram, publicamente, suas críticas à reestruturação do Conama, afirmando que as

⁴⁹ A ADFP nº 747 foi ajuizada pelo Partido dos Trabalhadores, a ADFP nº 748 foi ajuizada pelo Partido Socialista Brasileiro e a ADFP nº 749 foi ajuizada pela Rede Sustentabilidade. Todas buscavam a declaração de inconstitucionalidade da Resolução nº 500 e foram relatadas pela Ministra Rosa Weber.

reformas de 2019 haviam desvirtuado sua essência e “[castrado] a participação de vozes representativas, com olhares regionais e setoriais diversos: contraponto indispensável ao monolítico exercício do poder”.⁵⁰ A Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência elaborou nota técnica, devidamente divulgada. A imprensa preparou-se para cobrir o julgamento.

Às 0h00 do dia 05 de março, o voto da ministra Rosa Weber, relatora do caso, foi disponibilizado no ambiente virtual do STF. De manhã, os veículos de imprensa já davam a notícia: o desenho institucional daquele Conama era inconstitucional.⁵¹ As premissas constitucionais para a reestruturação do colegiado também já estavam lá. Rapidamente, os ministros Edson Fachin, Alexandre de Moraes e Marco Aurélio Mello acompanharam a relatora. A imprensa divulgava as novidades.⁵²

As organizações da sociedade civil estavam esperançosas. Continuavam os esforços para despachos e entregas de memoriais. Confiava-se em um bom desfecho. Na semana anterior, o STF havia concluído o julgamento da ADPF 622, que tratava de direitos de participação no Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda). A decisão havia sido positiva, fato que aumentava as expectativas em relação à ADPF 623. Entretanto, no dia 10 de março de 2021, um pedido de vista suspendeu o julgamento do caso Conama. Foi um banho de água fria.

Antes da reforma de dezembro 2022,⁵³ o regimento interno do STF já estabelecia prazos para os pedidos de vista, mas, na prática, eles não eram respeitados. Receava-se, por isso, que a suspensão do julgamento fosse longa, permitindo que o governo da ocasião mantivesse a “porteira do Conama aberta para a passagem da boiada”. Era preciso uma nova estratégia para fechá-la.

⁵⁰ VÁRIOS AUTORES. *Conama e o fim da democracia no meio ambiente*. Folha de São Paulo, 05.03.2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2021/03/conama-e-o-fim-da-democracia-no-meio-ambiente.shtml> (último acesso:08.07.2023).

⁵¹ VIVAS, Fernanda. FALCÃO, Márcio. *Rosa Weber vota por anular decreto de Bolsonaro que reduziu vagas da sociedade no Conama*. G1, 05.03.2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/natureza/noticia/2021/03/05/rosa-weber-vota-para-anular-decreto-de-bolsonaro-que-reduziu-participacao-da-sociedade-civil-no-conama.ghtml> (último acesso:08.07.2023). MENEGASI, Duda. *Weber, Fachin e Moraes votam pela inconstitucionalidade da redução do Conama no STF*. O Eco, 08.03.2021. Disponível em: <https://oeco.org.br/noticias/weber-fachin-e-moraes-votam-pela-inconstitucionalidade-da-reducao-do-conama-no-stf/> (último acesso:08.07.2023).

⁵²

⁵³ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Emenda regimental altera regras para devolução de pedidos de vista no STF*. Notícia divulgada em 26.12.2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=499670> (último acesso: 08.07.2023).

4. LESÃO GRAVE NUNCA MAIS

O receio em relação ao pedido de vista se provou fundamentado. O Conama funcionou durante praticamente todo o ano de 2021 e aprovou resoluções que resultaram em alterações relevantes na política ambiental brasileira. A Resolução 501/2021 causou muita controvérsia ao modificar regras relativas a poluentes atmosféricos emitidos por fontes fixas. A Resolução 503/2021 tratou de sistemas de ferritirrigação. E a Resolução 502/2021, revogando as resoluções 06/1989 e 292/2002, alterou a disciplina do Cadastro Nacional de Entidades Ambientais (CNEA).

O CNEA marcou uma evolução importante nos direitos de participação no colegiado ambiental. A sua criação, no final dos anos 1980, estava vinculada à instituição da eleição como método de escolha dos conselheiros ambientalistas. O Cadastro funcionava como uma espécie de alistamento eleitoral. As organizações registradas poderiam votar e concorrer a mandatos no Conama e no Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA). A Resolução 06/1989 e a Resolução 292/2002 especificavam os critérios e procedimentos para cadastramento, descadastramento e recadastramento. No limite, definiam o perfil de quem poderia ingressar no Conselho e no FNMA e de que modo esse ingresso deveria ser feito. Definiam, também, quem geria o Cadastro: os próprios conselheiros ambientalistas do Conama.

Com a revogação dessas resoluções e a edição da Resolução 502/2021, o CNEA mudou completamente. O perfil das entidades que poderiam se cadastrar foi limitado a organizações técnicas; os procedimentos para se cadastrar e para permanência no cadastro se tornaram mais burocráticos e demandantes, onerando demasiadamente as entidades interessadas; os procedimentos de descadastramento se tornaram sumários, com menos espaço para a ampla defesa; o governo passou a interferir na gestão do Cadastro, sendo responsável por resolver os “casos omissos” — ou seja, na dúvida, não havendo regra específica, o critério de decisão seria o arbítrio do governo.

Essas alterações aprofundavam o déficit representativo e a concentração de poderes no Conama. Caminhava-se, portanto, na contramão das premissas constitucionais explicitadas no julgamento de mérito da ADPF 623.

5. PLAUSIBILIDADE DO DIREITO E PERIGO DE LESÃO GRAVE

Com a disponibilização do voto da ministra Rosa Weber e a declaração de voto dos ministros Edson Fachin, Alexandre de Moraes e Marco Aurélio Mello, sabia-se que a tese da inconstitucionalidade do Decreto 9.806/2019 detinha inegável plausibilidade jurídica. Faltava uma — nova⁵⁴ — prova irrefutável do perigo de lesão grave decorrente das atividades do Conama para que se configurassem as condições necessárias para a concessão da medida cautelar pleiteada pela PGR na exordial da ação.

Por isso, desde a suspensão do julgamento de mérito da ADPF 623, os *amici curiae* passaram a monitorar as atividades do Conselho. Além disso, construíram alianças com os conselheiros ambientalistas que haviam sido sorteados para aquele ano. Quando o processo da Resolução 502/2021 entrou na pauta do plenário do colegiado ambiental, conselheiros ambientalistas e *amici curiae* atuaram conjuntamente. Informaram a situação ao Supremo, chamando atenção para o risco de aprofundamento das restrições democráticas no colegiado ambiental. Mobilizaram amplo apoio da sociedade civil e da Frente Parlamentar Ambientalista. Com base em requerimento de um dos conselheiros ambientalistas, subscrito por centenas de outras entidades sem assento no Conama, conseguiram retirar a matéria da pauta da 136ª Reunião Ordinária. No STF, a ministra relatora deu ciência dos fatos ao autor da ADPF.

No dia 01 de dezembro de 2021, na 137ª Reunião Ordinária do Conama, a matéria voltou ao plenário. Os conselheiros ambientalistas apresentaram parecer contrário à revogação da Resolução 06/1989 e da Resolução 292/2002. Em suas razões, demonstraram que a proposta contrariava as premissas constitucionais que haviam sido explicitadas pela ministra Rosa Weber. Votaram pela rejeição do projeto de resolução. Como era de se esperar, acabaram vencidos por ampla maioria. A Resolução 502/2021, que disciplinava a relação das entidades ambientalistas com o Conama, foi aprovada apesar dos votos contrários, justamente, das entidades ambientalistas.

Os *amici curiae*, mais uma vez, informaram a ministra relatora, que, desta vez, intimou o autor da ação a se manifestar em 48 horas. O procurador-geral da República pugnou pela retomada célere do julgamento de mérito. No dia

⁵⁴ A nosso ver, a edição da Resolução nº 500 já constituía prova.

17 de dezembro, último dia do ano judiciário de 2021, a ministra relatora, confirmando a plausibilidade do direito e reconhecendo o perigo de lesão grave consubstanciado na edição da Resolução 502/2021, concedeu medida cautelar *ad referendum* para suspender os efeitos do Decreto 9.806/2019. As atividades do Conama ficariam suspensas até a conclusão do julgamento de mérito da ADPF 623. A “porteira” havia sido fechada.

6. JULGAMENTOS ENTRECruzADOS E TENTATIVA DE FRAUDE

O dia 30 de março de 2022 será inesquecível para o direito ambiental constitucional. Nesta data, de forma inédita, o STF estabeleceu uma pauta exclusivamente socioambiental para o plenário. Todas as sete ações previstas para julgamento tratavam de assuntos relevantes para a conservação do meio ambiente e para o enfrentamento do desmonte das políticas públicas levado a cabo pelo governo da ocasião. A chamada “pauta verde” detinha importante simbolismo político.

A sessão do dia 30 acabou se restringindo ao início do julgamento da ADPF 760 e da ADO 54, que tratavam da implosão do PPCDAm. Porém, a lista de ações definiu uma espécie de agenda de trabalho para o STF, que tomou aquele ano quase inteiro. Entre essas ações estava a ADI 6148, em que se discutia padrões da qualidade do ar definidos pelo Conama.

No mesmo dia 30, o governo da ocasião publicou um novo decreto para redefinir a composição do Conselho Nacional do Meio Ambiente. O Decreto 11.018/2022 era essencialmente idêntico ao suspenso Decreto 9.806/2019. Não apenas não cumpria as premissas explicitadas pela ministra Rosa Weber na ADPF 623, como mantinha inalterados praticamente todos os pontos que haviam sido considerados inconstitucionais, tais como: o sorteio como critério de escolha dos conselheiros ambientalistas, a falta de representatividade ecológica dos entes subnacionais e a ausência de representações específicas de povos indígenas, comunidades tradicionais, entre outros grupos. É verdade que houve ligeira redistribuição dos assentos do colegiado, com uma divisão um pouco menos desproporcional dos poderes de voto. Mesmo assim, insistia-se na definição de um Conama de perfil hegemônico e concentrado, em que o Executivo detinha o absoluto controle do processo decisório.

A manobra foi vista com preocupação pelos *amici curiae*. O novo decreto poderia servir de subterfúgio para a retomada das atividades do Conama, com esvaziamento fraudulento da medida cautelar que havia sido concedida pela ministra Rosa Weber. A “porteira” poderia ser reaberta a *fórceps* para a “passagem da boiada”.

Apesar disso, os *amici curiae* optaram por aguardar a superveniência de outros fatos — como o agendamento de alguma reunião do Conselho, por exemplo — antes de tomarem qualquer medida. Voltaram a monitorar o Conama.

O fato superveniente se concretizou no dia 04 de maio, mas, surpreendentemente, ocorreu no próprio Supremo. No julgamento da ADI 6148, a ministra relatora Cármen Lúcia reconheceu a insuficiência dos padrões de qualidade do ar estabelecidos na Resolução 491/2018 e concedeu prazo de um ano para que o colegiado ambiental editasse uma nova medida. Em momento algum os *amici curiae* imaginaram que a relatora da ADI 6148 pretendia, com isso, esvaziar o conteúdo da cautelar concedida na ADPF 623. Mas, levando-se em consideração o advento do Decreto 11.018/2021, o comando a ser determinado pelo STF no julgamento daquela ação direta poderia ser um gatilho para que o governo da ocasião retomasse o funcionamento de um Conama de perfil autoritário.

Em sua manifestação na ADI 6148, a ministra Rosa Weber, informada sobre a situação, destacou que as atividades do Conama estavam suspensas por medida cautelar de sua lavra, propondo ao plenário prazo mais estendido para o Conselho editar a nova resolução sobre os padrões de qualidade do ar. Os ministros acataram a proposta.

Pouco tempo depois, os *amici curiae* foram aos autos da ADPF 623 para demonstrar que o Decreto 11.018/2022 era essencialmente idêntico ao Decreto 9.806/2019. Que a sua edição configurava tentativa de burla da jurisdição do STF e de esvaziamento da medida cautelar. O Decreto 11.018/2022 nunca produziu efeitos concretos. O Conama jamais se reuniu sob a sua égide. A “porteira” continuou fechada.

7. PERDA DE OBJETO

Em 01 de janeiro de 2023, como um dos primeiros atos do governo recém-eleito, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva, por meio de despacho, concedeu quarenta e cinco dias para que o ministro-chefe da Casa Civil e a



ministra do Meio Ambiente e Mudança do Clima adotassem providências para “eliminar os retrocessos” promovidos pelo governo anterior na estrutura e no funcionamento do Conama.⁵⁵ Em 17 de fevereiro, publicou-se o Decreto 11.417/2023, restabelecendo o *status quo* ante do Conselho. Na prática, o decreto de 2023 devolveu ao Conama o desenho institucional anterior ao decreto de 2019.

Como já dito, a medida foi, ao mesmo tempo, celebrada e criticada pelo movimento ambientalista. Os retrocessos, inegavelmente, foram eliminados, afinal, retornou-se ao que era antes; por outro lado, mais do que um retorno ao passado, havia expectativa de progresso: aprofundamento da dimensão democrática do Conselho, correção das limitações do modelo da década de 2000, maximização dos direitos de participação, paridade. Esperava-se, em resumo, que o novo governo observasse as premissas constitucionais explicitadas pela ministra Rosa Weber e atualizasse o desenho institucional do colegiado ambiental, dando a ele uma estrutura condizente com a maturidade institucional e cívica de uma democracia de mais de trinta anos.

Não foi o que aconteceu. Optou-se pelo retorno ao modelo anterior. Contudo, o governo argumentou que era um arranjo provisório. Que o próprio colegiado ambiental teria um grupo interno responsável por avaliar e propor uma nova estrutura para o Conselho. Nesse contexto, a ADPF 623 adquiriu nova dimensão estratégica. A confirmação do voto já disponibilizado pela ministra Rosa Weber daria insumos fundamentais para esse prometido processo de revisão estrutural.

Nos casos ainda abertos da “pauta verde” do STF,⁵⁶ a Advocacia-Geral da União passou a informar que a tônica havia mudado com o novo governo:

⁵⁵ Nos termos do citado Despacho: “*Tendo em vista o esvaziamento do Conselho Nacional do Meio Ambiente - Conama, órgão consultivo e deliberativo, criado em 1981, de relevante papel na proteção do meio ambiente, com a participação da sociedade civil, determino a adoção de providências pelo Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República e Presidente do Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República e pela Ministra de Estado de Meio Ambiente e Mudança do Clima para que seja revisto o teor do Decreto n. 11.018, de 30 de março de 2022, para eliminar os retrocessos realizados na estrutura e no funcionamento do Conama, e com vistas a dar cumprimento à decisão do Supremo Tribunal Federal na ADPF 623, a servir de fundamento para nova regulamentação do Conama, no prazo de quarenta e cinco dias, a fim de garantir a ampla participação da sociedade na definição das políticas públicas ambientais do País. Em 1º de janeiro de 2023*”. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/despacho-do-presidente-da-republica-455355621> (último acesso: 08.07.2023).

⁵⁶ O que não incluía a ADPF nº 623.

uma série de medidas estruturais para a reconstrução do Estado de Direito Ambiental haviam sido tomadas logo nos primeiros dias de 2023 e isso deveria ser levado em consideração no julgamento das ações constitucionais. Entre essas medidas estava a recomposição do Conama. Segundo a AGU, este problema deveria ser considerado resolvido.

Em 25 de abril, o ministro que havia pedido vista remeteu os autos da ADPF 623 para a relatora, sob o argumento de que a ação poderia ter perdido o objeto com o advento do Decreto 11.417/2023, cabendo a ela a análise da controvérsia. No mesmo dia, os *amici curiae* tomaram providências.

No dia 3 de maio, a ministra Rosa Weber agendou, para o período de 12 e 19 de maio, a retomada do julgamento de mérito da ADPF 623 em plenário virtual. Na véspera do início do julgamento, a Advocacia-Geral da União peticionou nos autos, pugnando pelo reconhecimento da perda de objeto. Imediatamente, os *amici curiae* também peticionaram, mas em sentido contrário — haviam antecipado os movimentos e já estavam com a manifestação pronta. Estratégia de memoriais e despacho. Aliança com os conselheiros ambientalistas recém-eleitos. Pedidos de audiência...

Às 0h00 do dia 12 de maio, a ministra relatora Rosa Weber recolocou, no plenário virtual, o voto que havia dado dois anos antes, agregando um sólido capítulo sobre a “necessidade de superação da prejudicialidade”.⁵⁷ Ao final do dia 19, todos os demais ministros já haviam acompanhado a relatora no mérito, e todos, com exceção de um, também na preliminar de prejudicialidade. Encerrava-se, assim, a batalha judicial pela participação social no Conselho Nacional do Meio Ambiente com uma retumbante vitória da democracia ambiental constitucional.

8. APRENDENDO COM O PASSADO, OLHANDO PARA O FUTURO

Um caso como esse traz muitas possibilidades de aprendizado. Olhando o que passamos, podemos extrair lições sobre como litigar em casos paradigmáticos e sobre como litigar em rede.

“Um bom relator é metade do caso”. Essa frase é quase um bordão dos praticantes do litígio estratégico. E o caso do Conama confirma essa tese. Vale

⁵⁷ Voto, p. 44.

o destaque: não fosse o profundo compromisso da eminente ministra Rosa Weber com os valores da democracia constitucional, do Estado de Direito e dos direitos fundamentais — revelado não só no voto-condutor da ADPF 623, mas em muitas de suas manifestações e votos⁵⁸ —, talvez o desfecho do nosso caso não fosse o mesmo. Conceder uma cautelar monocrática com um julgamento de mérito suspenso e superar a tese da prejudicialidade superveniente — medidas absolutamente acertadas e necessárias — requereram não apenas uma compreensão aguçada do que estava em jogo na vida política e nas políticas ambientais de nosso país, mas completo domínio da técnica jurídica, além de coragem. A relatoria foi, portanto, central para o litígio.

Outra questão fundamental é a dedicação das partes ou dos *amici curiae* ao caso. Monitorar o processo judicial diariamente, traçar correlações com o que acontece fora dos autos e vigiar o objeto da lide são atividades necessárias para que se possa “jogar bem o jogo”. O contexto faz diferença e a força das teses jurídicas pode variar a depender dos acontecimentos. É preciso calibrar bem o que se leva aos tribunais. Momentos de regressão podem ser inoportunos para litígios paradigmáticos, mas também podem proporcionar oportunidades para se avançar o marco civilizatório. No caso do Conama, o cerceamento democrático era tamanho que, talvez, tenha criado as condições necessárias para uma decisão progressista do Supremo. O desafio é saber quando é a hora de ousar. Em litígios paradigmáticos, arriscamos dizer que *leitura de contexto e análise política* são tão importantes quanto o domínio das técnicas processuais e o conhecimento do direito material.

Mais um ponto de reflexão diz respeito à comunicação pública. A visibilidade do caso na imprensa deve ser ponderada com parcimônia. Pode ajudar a mostrar relevância e urgência, mas também pode chamar a atenção de adversários e induzir sua atuação. A cobertura da imprensa do caso Conama contribuiu para que alguns ministros votassem rapidamente ou estimulou que o governo da ocasião agisse para influenciar um pedido de vista? A relação entre estratégias de comunicação e julgamentos em plenário-virtual daria um bom objeto de pesquisa, cujas conclusões poderiam contribuir para o aperfeiçoamento das táticas de litígio estratégico.

Reputação institucional é outro ponto relevante. Nossa experiência nos leva a acreditar que o Judiciário estará mais aberto à escuta quanto mais

⁵⁸ Veja, por exemplo, o discurso feito pela Ministra Presidente Rosa Weber no plenário físico do Supremo Tribunal Federal, no dia 07 de junho de 2023, para marcar o dia nacional da liberdade de imprensa.

representativos e legitimados forem os litigantes. Alianças para a formação de grupos com peso reputacional, acadêmico e institucional podem fazer muita diferença. A capacidade técnica da equipe envolvida e a boa fluência do trabalho conjunto, com espaço para conversas francas e críticas propositivas na elaboração coletiva das estratégias, são, também, elementos-chave.

Em *Cortes y Cambios Sociales*,⁵⁹ César Rodríguez Garavito aborda quatro tipos de efeitos dos litígios. No caso da ADPF 623, os efeitos diretos e instrumentais foram positivos. Os comandos do STF contribuíram para reverter um cenário de retração democrática e serviram para pautar o debate da progressividade participativa na reconstrução do colegiado.

Os efeitos instrumentais indiretos também foram positivos: novas coalizões de organizações litigantes e não-litigantes se formaram, com algumas instituições que atuaram como *amici curiae* passando a participar do colegiado, visando tanto a sua reestruturação quanto a elaboração de políticas socioambientais. Além disso, a tática que resultou na concessão da medida cautelar na ADPF 623 foi replicada, um pouco mais tarde, na ADI 6119.⁶⁰ Como os litigantes⁶¹ da ação e da arguição eram diferentes, havendo apenas uma organização como elemento comum aos dois grupos, tal fato pode indicar um possível aprendizado institucional cruzado entre coletivos.

Por fim, o caso também apresentou efeitos simbólicos (diretos e indiretos) relevantes. A restrição à participação no Conama passou a ser amplamente percebida como um grave problema democrático e para as políticas ambientais; a comunidade jurídica passou a conhecer o Conselho com muito mais propriedade; a visão do próprio movimento ambientalista sobre o funcionamento do colegiado parece ter evoluído. Que esse litígio continue produzindo efeitos positivos, contribuindo para a construção de um Conama democrático e capaz de cumprir com o seu dever constitucional de garantir o direito das gerações presentes e futuras a um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

⁵⁹ GARAVITO, César Rodríguez. FRANCO, Diana Rodríguez. *Cortes y cambio social: Cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia*. Dejusticia, 2010. Disponível em: https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_185.pdf (último acesso: 08.07.2023).

⁶⁰ Ação que discutia a constitucionalidade de normas que facilitaram a posse de armas no Brasil, relatada pelo Ministro Édson Fachin. Seu julgamento de mérito também foi suspenso por pedido de vista. Alguns meses depois, em novembro de 2021, o autor da ação e alguns *amici curiae*, incluindo a *Conectas Direitos Humanos*, pleitearam a concessão da tutela incidental provisória, o que foi obtido em setembro de 2022.

⁶¹ Considerando autores e *Amici Curiae*.



ADPF 708 e ADO 59: os julgamentos da reativação do Fundo Clima e do Fundo Amazônia enquanto ferramentas de proteção do orçamento para meio ambiente e clima

Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo¹

INTRODUÇÃO

A partir de janeiro de 2019, a agenda socioambiental e climática brasileira sofreu com expressivo desmonte realizado pelo governo então empossado de Jair Bolsonaro (2019-2023). Colegiados foram desconstituídos, órgãos foram esvaziados, o orçamento foi retirado — ou paralisado — e, internacionalmente, o discurso era de negação à realidade das mudanças climáticas.

Nesse contexto, partidos políticos e a sociedade civil organizada foram frentes de resistência, seja por meio de estratégias de *advocacy* e de comunicação, seja pela via judicial. No Poder Judiciário, o Supremo Tribunal Federal (STF) foi instado a tomar para si diversas pautas prioritárias, como pode ser verificado na temática indígena via Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 709, que discute mecanismos de salvaguarda dos direitos e da vida dos povos indígenas — especialmente, naquela ocasião, pela emergência sanitária da pandemia de Covid-19. A agenda socioambiental e climática recebeu grande atenção das ministras e dos ministros, com destaque para a chamada “pauta verde”, que reuniu um conjunto de sete ações judiciais, seis sob relatoria da ministra Cármen Lúcia (ADPF 760, ADPF 735, ADPF 651,

¹ Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo é coordenadora de políticas públicas do Observatório do Clima. Urbanista e advogada, é doutora em ciência política. Consultora legislativa da Câmara dos Deputados por 29 anos, nas áreas de meio ambiente e urbanismo. Professora voluntária e pesquisadora colaboradora plena no Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília. Professora no mestrado e no doutorado em administração pública do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Foi Presidente do Ibama (2016-2018).

ADO 54, ADI 6148, ADI 6808) e uma sob relatoria da então ministra Rosa Weber (ADO 59). Outras importantes ações judiciais também ganharam especial atenção, como a ADPF 708, que discutiu a paralisação do Fundo Clima, sob a relatoria do ministro Luís Roberto Barroso.

Nesse sentido, a atuação jurídica junto ao Poder Judiciário no período de janeiro de 2019 a dezembro de 2022 foi essencial para a salvaguarda de direitos e a continuidade das agendas socioambiental e climática no Brasil. Entre outras medidas importantes, e como se demonstrará a seguir, foi possível verificar a formação de um cordão protetivo do orçamento para meio ambiente e clima no Brasil. O STF, no julgamento da ADPF 708 e da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) 59, que analisou a reativação do Fundo Amazônia, acabou criando uma proteção ao orçamento destinado a políticas nacionais referentes a meio ambiente e clima ao estabelecer a necessária continuidade das políticas públicas já instituídas, bem como os necessários investimentos e alocação de recursos — os já existentes, “em caixa”, e futuros — para iniciativas que contribuam para a proteção ambiental e que auxiliem na redução de emissões de gases de efeito estufa.

1. ADPF 708

1.1. Fundamentos e objeto da ação

A ADPF 708 — apresentada como ADO, mas admitida como ADPF pelo STF —, foi ajuizada em junho de 2020 pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB), pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e pela Rede Sustentabilidade em face da União, tendo sido admitidos como *amici curiae* o Observatório do Clima, o Instituto Alana, a Frente Nacional de Prefeitos e Prefeitas, a Conectas Direitos Humanos e a Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público de Meio Ambiente (Abrampa). O Observatório do Clima participou do processo desde a concepção da petição inicial.

A ação buscava o reconhecimento da omissão inconstitucional da União ao não adotar providências de índole administrativa para garantir o funcionamento do Fundo Clima, que se encontrava ilegalmente paralisado, atentando contra o pacto federativo e o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado assegurado pelo artigo 225, *caput*, da Constituição Federal. Além desse princípio, o Fundo Clima também propicia o cumprimento de outros

mandamentos constitucionais do artigo 225, como: preservar e restaurar processos ecológicos, promovendo o manejo ecológico dos ecossistemas (§ 1º, inciso I); definir espaços territoriais e componentes a serem especialmente protegidos (§ 1º, III); controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente (§ 1º, V); e proteger a fauna e a flora (§ 1º, VII).

Segundo os autores da ADPF 708, “sem o efetivo cumprimento de normas nacionais e internacionais por parte do Estado, a sociedade brasileira está submetida a políticas que não serão capazes de mitigar as emissões de GEE e nem de promover a adaptação às mudanças climáticas. Na realidade, as políticas atuais contribuem para um aumento nas emissões de GEE no Brasil”. Também argumentaram que houve uma “desestruturação dos órgãos ambientais federais, esvaziamento das atribuições do Ministério do Meio Ambiente, nomeação para cargos importantes de pessoas sem afinidade com a área ambiental, cortes orçamentários na política ambiental ainda maiores do que os que vinham ocorrendo e contingenciamento de financiamento de iniciativas voltadas para a preservação do meio ambiente”.

Destacaram, ainda, as reações internacionais ao discurso antiambiental do então presidente da República e de vários dos seus ministros, incluindo o ministro do Meio Ambiente, e a realidades como os altos índices de desmatamento e de queimadas no país.

Outro argumento utilizado foi o de que houve o descumprimento do Acordo de Paris e da Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC) brasileira por conta do “desacerto das políticas públicas brasileiras em relação ao tema”, especialmente pelo fato de haver vultoso valor autorizado para aplicação no Fundo Clima. Além disso, ressaltaram a inoperância da governança do Fundo Clima durante o ano de 2019, notadamente pela falta de designação dos membros de seu Comitê Gestor, além da recomposição do colegiado com retirada da ciência, das organizações da sociedade civil e de outras representações, com a “omissão calculada e ideológica” do governo à época com relação à política ambiental e à política climática.

Apontaram também o contingenciamento na prática dos recursos do Fundo Clima “sem que qualquer medida de equilíbrio seja implementada, prejudicando severamente as atividades de financiamento de políticas que busquem mitigar as emergências climáticas”.

Assim, tem-se os seguintes pedidos:

PEDIDOS - ADPF 708

Medida cautelar

- Determinar à UNIÃO que tome as medidas administrativas necessárias para reativar o funcionamento do FUNDO CLIMA com todos os recursos autorizados pela lei orçamentária (abrangidas as modalidades não reembolsável e reembolsável de atuação do Fundo), permitindo sua captação por órgãos e entidades da administração pública direta e indireta (federal e estadual e municipal); fundações de direito privado (incluídas as fundações de apoio); associações civis; empresas privadas; cooperativas; governo central do país beneficiário e instituições multilaterais, conforme previsto em seu próprio sítio eletrônico;
- Determinar à UNIÃO, através do MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, que apresente em até 30 (trinta) dias o Plano Anual de Aplicação de Recursos do FUNDO CLIMA para o ano de 2020, e se abstenha de não elaborar os Planos subsequentes, relativos aos anos de 2021 e 2022;
- Determinar à UNIÃO que se abstenha de contingenciar novamente recursos do FUNDO CLIMA nos próximos orçamentos a serem apresentados.

Mérito

- Sejam confirmadas as medidas cautelares pleiteadas, nas suas integralidades, e declarada a inconstitucionalidade do comportamento omissivo lesivo do Poder Público 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 Plano Anual de Aplicação de Recursos, vedando-se novos atos omissivos que venham a ser feitos nas programações futuras, em respeito ao pacto federativo e aos direitos fundamentais relativos a um meio ambiente ecologicamente equilibrado e dos povos indígenas.

1.2. Decisão proferida e seus fundamentos

Vale relembrar que, antes do julgamento, o ministro Barroso, relator da ação, convocou para os dias 21 e 22 de setembro de 2020 audiências públicas nas quais participaram políticos, ministros e ministras, além de representantes da sociedade civil, dos povos indígenas, da academia e do empresariado.

Pois bem. Em julho de 2022 foi proferida decisão que julgou procedente a ação para:

- **Reconhecer** a omissão da União, em razão da não alocação integral dos recursos do Fundo Clima referentes a 2019;
- **Determinar** à União que se abstenha de se omitir em fazer funcionar o Fundo Clima ou em destinar seus recursos; e
- **Vedar** o contingenciamento das receitas que integram o Fundo, fixando a seguinte tese de julgamento:



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

No acórdão, destaca-se a seguinte referência:

*“O Observatório do Clima apresentou, então, petição nos autos, chamando a atenção para o fato de que o **novo comitê gestor do Fundo, nomeado pelo atual governo, teria privilegiado em suas alocações para financiamento não reembolsável as atividades de saneamento e destinação de resíduos sólidos, que contribuiriam com percentual irrisório, de apenas 4%, das emissões de GEEs do Brasil.** Salientou, nessa linha, que o governo estaria optando por alocar recursos em atividades menos relevantes para as mudanças climáticas e deixando outras, mais relevantes, a descoberto. Nesse sentido, o desmatamento e as alterações de uso do solo seriam responsáveis por percentual superior a 50% das emissões de GEEs. autos, chamando a atenção para o fato de que o novo comitê gestor do Fundo, nomeado pelo atual governo, teria privilegiado em suas alocações para financiamento não reembolsável as atividades de saneamento e destinação de resíduos sólidos, que contribuiriam com percentual irrisório, de apenas 4%, das emissões de GEEs do Brasil. Salientou, nessa linha, que o governo estaria optando por alocar recursos em atividades menos relevantes para as mudanças climáticas e deixando outras, mais relevantes, a descoberto. Nesse sentido, o desmatamento e as alterações de uso do solo seriam responsáveis por percentual superior a 50% das emissões de GEEs”.*

Consta no voto do ministro relator que “a solução do problema depende do esforço de todos e cada um dos países e passa por repensar o modo de produção e consumo consolidado até aqui”, aduzindo que “o desenvolvimento sustentável depende de uma redução geral de gases de efeito estufa (GEEs) por todos os atores envolvidos, entre outras medidas”. Esclareceu, ainda, que foi instituído um “regime jurídico transnacional para o enfrentamento das mudanças climáticas”, com três pilares: (i) a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima; (ii) o Protocolo de Kyoto; e (iii) o Acordo de Paris.

Outro ponto de destaque foi que, a partir de 2019, houve um significativo aumento no desmatamento, sendo que “os resultados objetivamente apurados indicam que o país caminha, em verdade, no sentido contrário aos compromissos assumidos e à mitigação das mudanças climáticas, e que a situação se agravou substancialmente nos últimos anos”, sendo colocada “em risco a vida, a saúde e a segurança alimentar da sua população, assim como a economia no futuro”.

O ministro relator apontou ainda que, diferentemente do quanto alegado pela Presidência da República e pela Advocacia-Geral da União, “a questão pertinente às mudanças climáticas constitui matéria constitucional”. Invocando o artigo 225 da Constituição Federal, entendeu que a Carta Magna “reconhece o caráter suprallegal dos tratados internacionais sobre direitos humanos de que o Brasil faz parte, nos termos do seu art. 5º, § 2º”, não havendo “dúvida de que a matéria ambiental se enquadra na hipótese”.

Também houve o diagnóstico de que “o Fundo Clima realmente permaneceu inoperante durante todo o ano de 2019 e parte do ano de 2020”, notadamente pela “falta de nomeação do Comitê Gestor do Fundo porque o Executivo pretendia, antes de dar destinação aos recursos, alterar a sua composição”, conforme fundamentos trazidos pela “Avaliação da Política Nacional sobre Mudança do Clima”, da Comissão de Meio Ambiente do Senado Federal. Foi privilegiada na nova composição a participação do setor privado em detrimento à da sociedade civil organizada, sistemática já declarada inconstitucional pelo próprio STF, especialmente pela violação do direito de participação, além da transparência e *accountability* da administração pública e de representantes eleitos. Apontou-se a publicação do Decreto Federal 10.143/2019 e da Portaria MMA 113/2020, que institucionalizaram as mudanças na composição do Comitê Gestor do Fundo. Além disso, constatou-se que houve alocação de recursos do Fundo “às pressas” após propositura da ação judicial, sendo os reembolsáveis direcionados prioritariamente para a agenda urbana e os não reembolsáveis para o projeto Lixão Zero, focado na destinação de resíduos sólidos. Em outras palavras, pautas como o combate ao desmatamento, entre outras relevantes para o enfrentamento da questão climática no país, não foram focais.

Ante tal contexto, houve a procedência do pedido para que a União deixasse de se omitir na operacionalização do Fundo nos exercícios subsequentes,

bem como a vedação ao contingenciamento dos recursos. Sobre esse último ponto, destaca-se o trecho do voto do ministro relator:

*“Trata-se, portanto, de escolha alocativa produzida com base em ato complexo, que se sujeita ao princípio da separação dos Poderes. O Executivo não pode simplesmente ignorar as destinações determinadas pelo Legislativo, a seu livre critério, sob pena de violação ao princípio da separação dos Poderes (CF, art. 2º).
(...)”*

*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**, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal.*

(...)

*O contingenciamento, no presente caso, atingiria área – combate às mudanças climáticas – em que, para além de qualquer dúvida, **a atuação do Estado é manifestamente insatisfatória e, mais do que isso, encontra-se em franco retrocesso**. Os recursos cujo contingenciamento se pretende vedar no presente caso pertencem ao Fundo Clima (assim como aqueles objeto da ADPF 347 pertenciam ao FUNPEN) e têm destinação legal específica, que por sua vez concretiza direitos fundamentais. Não há dúvida, portanto, quanto à impossibilidade de contingenciamento dos recursos em questão”. [destacamos]*

Sobre esse ponto, em voto vogal, o ministro Edson Fachin apontou: *“Não há falar em separação de poderes quando políticas públicas são usadas para esvaziar a proteção ambiental, quando o legislador constituinte determinou aos Poderes Públicos, à coletividade – aos terrestres – a proteção ambiental”.*

Num último tópico, acerca da alocação subótima dos recursos do Fundo (ou seja, uma destinação para temáticas ou setores que não são aqueles que contribuem de forma mais significativa para as emissões de gases de efeito estufa no país), entendeu-se que tal análise extrapola o objeto da ação, mas que eventual “persistência no não enfrentamento de fontes importantes de GEEs — tais como o desmatamento e as alterações de uso do solo — ao longo do tempo, e a conseqüente frustração da mitigação das alterações climáticas, pode ensejar a atuação futura do Judiciário no tema, de modo a assegurar que os recursos cumpram os fins a que foram destinados pela

norma e/ou a evitar a violação do princípio da proporcionalidade por vedação à proteção deficiente”.

2. ADO 59

2.1. Fundamentos e objeto da ação

A ação foi ajuizada pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB), pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e pelo Partido Rede Sustentabilidade em face da União, juntamente com a ADPF 708. Foram admitidos como *amici curiae* o Observatório do Clima, o Instituto Alana e a Conectas Direitos Humanos. O Observatório do Clima também participou desse processo desde a concepção da petição inicial.

O objetivo era o reconhecimento da omissão inconstitucional da União quanto à adoção de providências administrativas objetivando suspender a paralisação do Fundo Amazônia.

Os autores sustentaram que, após a mudança do governo federal em 2019, se “iniciou a implosão de programas de proteção ambiental, sobretudo com o corte de recursos”, especialmente, no objeto da ação, com a extinção unilateral (via decretos) da governança do Fundo — Comitê Técnico (CTFA) e Comitê Orientador (COFA). Destacaram ainda que “mais de 1,5 bilhão de reais de recursos encontram-se represados sem contratação de novos projetos e sem que qualquer medida de equilíbrio seja implementada, prejudicando severamente as atividades de proteção à floresta”.

Outro ponto de fundamentação é a de que o governo empossado em janeiro de 2019 não construiu nova política de financiamento, ou seja, desconstruiu a política em vigor sem instituir nenhuma outra alternativa, com o que chamaram de “inação calculada, a não-política pública”, ou seja, a postura omissa da União. Ressaltaram também o federalismo cooperativo, necessário para a manutenção de ações a nível local com apoio federal por meio de recursos, independentemente dos governos no poder.

Em outras palavras, o contexto trazido demonstra que não havia falta de verbas, mas sim desmonte da governança do Fundo com deliberada conduta de paralisação de novos repasses.

PEDIDOS - ADO 59

Medida cautelar

- Determinar à UNIÃO que tome as medidas administrativas necessárias para o reativar o funcionamento do FUNDO AMAZÔNIA, permitindo a captação de recursos por: órgãos e entidades da administração pública direta e indireta (federal e estadual e municipal); fundações de direito privado (incluídas as fundações de apoio); associações civis; empresas privadas; cooperativas; governo central do país beneficiário e instituições multilaterais, conforme previsto em seu próprio sítio eletrônico;
- Determinar à UNIÃO que efetue regularmente o repasse dos recursos financeiros dos projetos já aprovados, conforme valores, cronograma e demais condições estabelecidas nos contratos de apoio financeiro firmados;
- Determinar à UNIÃO que realize a avaliação dos projetos que se encontram nas fases de consulta ou de análise, no prazo de 90 dias, com base nas regras aplicáveis à época em que foram protocolados e, em caso de aprovação, passe a efetuar os repasses financeiros;
- Determinar à UNIÃO que realize a avaliação regular de novos projetos que venham a ser protocolados para apoio do FUNDO AMAZÔNIA, com base no Decreto n.º 6.527, de 2008 e nas Diretrizes e Critérios para Aplicação dos Recursos e Focos de Atuação estabelecidos pelo Comitê Orientador do FUNDO AMAZÔNIA anteriormente à desestruturação indevida desse órgão colegiado através do Decreto n.º 10.223 de 2020;
- Determinar que o gerenciamento dos valores liberados seja exercido por instância colegiada que tenha a participação de representante dos entes federativos interessados nos projetos apoiados pelo FUNDO (como já exposto no tópico acerca do princípio do pacto federativo) e de representantes da sociedade civil; interessada, com acompanhamento da 4ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal (Meio Ambiente e Patrimônio Cultural) - já que houve a extinção do Comitê Orientador até então existente promovida pelo Decreto n.º 10.223, de 2020;
- Determinar à UNIÃO que se abstenha de, através de novas condutas omissivas, paralisar o funcionamento do FUNDO AMAZÔNIA, e se abstenha de utilizar os recursos disponíveis no FUNDO para outros fins se não aqueles previstos no art. 1º, do Decreto n.º 6.527, de 2008, e respeite os procedimentos de acesso aos recursos estabelecidos no decreto supramencionado e nas Diretrizes e Critérios para Aplicação dos Recursos e Focos de Atuação estabelecidos pelo Comitê Orientador do FUNDO AMAZÔNIA anteriormente à desestruturação indevida desse órgão colegiado.

PEDIDOS - ADO 59

Mérito

- Sejam confirmadas as medidas cautelares pleiteadas, nas suas integralidades, e declarada a inconstitucionalidade do comportamento omissivo lesivo do Poder Público em não dar andamento ao funcionamento sistemático do FUNDO AMAZÔNIA, vedando-se novos atos omissivos que venham a ser feitos nas programações futuras, em respeito ao pacto federativo e aos direitos fundamentais relativos a um meio ambiente ecologicamente equilibrado e dos povos indígenas.

2.2. Decisão proferida e seus fundamentos

Foram realizadas audiências públicas convocadas pela relatora, ministra Rosa Weber, nos dias 23 e 26 de outubro de 2020, a fim de obter informações e fomentar o debate da temática por especialistas e autoridades. Houve participação, entre outros, dos entes federados estaduais da Amazônia Legal, representados pelos respectivos secretários estaduais de Meio Ambiente; do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE); do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama); do Instituto de Conservação da Biodiversidade (ICMBio); do Observatório do Clima (OC); do Instituto de Pesquisas Ambiental da Amazônia (IPAM); do Instituto do Homem e do Meio Ambiente da Amazônia (Imazon); do Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (INPA); do ministro da Defesa, do ministro do Meio Ambiente; e de representante do BNDES.

A partir dessas audiências públicas, a ministra relatora Rosa Weber elencou as seguintes premissas para a decisão:

- Os dados acerca do monitoramento das atividades de origem antrópicas de desmatamento, queimadas e degradação florestal produzidos pelos sistemas Prodes, Deter e Deter Intenso do INPE, instituição oficial devotada aos estudos científicos da área de pesquisa espacial, em uma dimensão ampla, são autênticos e válidos. Sua confiabilidade é confirmada pelo amplo reconhecimento dos demais órgãos, institutos e instituições oficiais e privadas, bem como pela área científica que usa aqueles dados como referência. As objeções aos procedimentos de trabalho, técnicas e sistemas utilizados pelo INPE são inconsistentes e carecem de respaldo fático e científico;
- Aos sistemas de monitoramento do desmatamento na Amazônia Legal soma-se o monitoramento de nuvens realizado pelo Centro Gestor e Operacional



do Sistema de Proteção da Amazônia (Censipam), órgão subordinado ao Ministério da Defesa, por meio do radar SAR, o qual complementa a produção dos dados oficiais acerca da realidade fática do desmatamento;

- A importância e a centralidade do Fundo Amazônia enquanto política pública financeira para a implementação das políticas públicas ambientais direcionadas à conservação e proteção da Amazônia Legal. A materialização de tais políticas ocorre por meio de eixos de ações como: gestão de florestas e áreas protegidas; controle, monitoramento e fiscalização ambiental; manejo florestal sustentável; atividades econômicas a partir do uso sustentável da vegetação; zoneamento ecológico e econômico; ordenamento territorial e regularização fundiária, conservação; e uso sustentável da biodiversidade e recuperação de áreas desmatadas;
- A confirmação das dimensões qualitativas, operativas e responsivas do Fundo Amazônia, submetidas a controles de auditorias externas e independentes, bem como do Tribunal de Contas da União;
- A formação do quadro de críticas e sugestões de aperfeiçoamento do funcionamento do Fundo, fatores a serem levados em consideração pelo BNDES e todos os atores envolvidos e solucionados por meio de constantes diálogos e construção de consensos;
- A consolidação do estado desconforme e desestruturante na Amazônia Legal, nas dimensões normativa e fática, que indica autêntico quadro de tutela insuficiente do bioma por parte do Estado brasileiro.

Assim, foi proferida decisão que:

- **Declarou** a inconstitucionalidade do art. 12, II, do Decreto nº 10.144/2019 e do art. 1º do Decreto nº 9.759/2019, no que se referem aos colegiados instituídos pelo Decreto nº 6.527/2008;
- Por perda superveniente de objeto, em razão do prejuízo, **deixou de acolher** o pedido de declaração de inconstitucionalidade do art. 1º, CCII, do Decreto nº 10.223/2020, no ponto em que extinguiu o Comitê Orientador do Fundo Amazônia, uma vez que este Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADPF 651, de relatoria da Ministra Cármen Lúcia, ao deferir o aditamento à inicial, declarou a inconstitucionalidade desse dispositivo legal.
- **Determinou** à União, no prazo de sessenta dias, a adoção das providências administrativas necessárias para a reativação do Fundo Amazônia, nos limites de suas competências, com o formato de governança estabelecido no Decreto nº 6.527/2008.

Cabe destacar que, no voto da ministra Rosa Weber, foi solidificado o entendimento de que:

“(...) a contestação dos dados do INPE e do PPCDAm carece de demonstração fática, coerência narrativa e consistência científica. Por esse motivo, inválido o argumento de inautenticidade dos dados sobre o desmatamento da Amazônia Legal. Isso significa, por outro lado, a atribuição de autenticidade e validade aos dados de desmatamento e degradação florestal produzidos pelo Inpe”.

Ainda, e conforme coleta de informações realizadas na audiência pública, o Fundo Amazônia tem grande importância enquanto “política pública financeira responsável pela concretização do principal Plano Nacional de Política Pública Ambiental orientado ao desmatamento na Amazônia Legal”.

Em contraponto aos argumentos contrários ao Fundo Amazônia e estado de abandono de políticas públicas, consta no voto da ministra relatora que “o argumento sustentado contra a validade dos dados e informações acerca do estado atual de coisas na Amazônia Legal em decorrência do abandono e da adoção de medidas normativas insuficientes para a tutela adequada do bioma, não se sustenta, por ausência de respaldo probatório mínimo; ficando apenas no campo da retórica genérica e inespecífica”.

Aponta também que não foram verificadas inconsistências na transparência e no controle das atividades financiadas e realizadas pelo Fundo, apesar de o voto ressaltar que deve haver o diálogo entre o BNDES, doadores, sociedade civil, entes federados e órgãos públicos e privados para que haja o seu constante aprimoramento.

Ainda, a ministra relatora destaca que há a constituição de um “estado normativo insuficiente e inconstitucional na Amazônia Legal”, tendo entre as causas o inadimplemento das metas fixadas no PPCDAm, que ensejou atos como as Operações Verde Brasil 1 e 2, episódicas e que “não têm capacidade de regularizar o estado normativo desconforme, porquanto esse demanda remoção de estruturas ilícitas complexas e concorrentes”, além do “déficit institucional, organizacional e normativo” nos órgãos ambientais de fiscalização e da “anistia governamental que regulariza a ocupação ilegal, derivada da grilagem, de tempos em tempos, porque traduz técnica política



que indiretamente corrobora a lógica da espera da regularização do ilícito pelo Estado”.

É indicado que o “quadro normativo e fático da Amazônia Legal, informado por retrocessos na conservação e desenvolvimento da Amazônia, com efeito, não responde aos deveres de tutela assumidos pelo Estado constitucional brasileiro”, tampouco “responde à normativa internacional, devidamente ratificada e promulgada pelo Estado brasileiro, a demonstrar seu comprometimento político e jurídico com a centralidade e a importância da tutela do meio ambiente, em particular a proteção contra o desmatamento e as mudanças climáticas”.

Em relação à governança do Fundo Amazônia, foi lembrado o revogação de colegiados instituído em 2019, via Decretos 9.759, 10.144 e 10.223, que afetou o Comitê Orientador (COFA) e Comitê Técnico Científico (CTFA) “sem prévio consenso com os doadores internacionais, em razão dos contratos já firmados com fundamento na normativa anterior, acarretou a suspensão da avaliação e aprovação de novos projetos no âmbito do Fundo e, por conseguinte, da aplicação dos recursos disponíveis em caixa”.

Houve a manutenção no cumprimento de contratos já aprovados, mas um impacto na operacionalidade do Fundo para novos repasses. Houve, ainda, a reorganização da Comissão Nacional para Redução das Emissões de Gases de Efeito Estufa Provenientes do Desmatamento e da Degradação Florestal, Conservação dos Estoques de Carbono Florestal, Manejo Sustentável de Florestas e Aumento de Estoques de Carbono Florestal (REDD+), além da revogação de artigos sobre a emissão de diplomas pelo BNDES de reconhecimento de contribuição financeira aos doadores e o CFTA. Com base em tal verificação, a ministra relatora afirmou que, sem os referidos órgãos, “inexiste base jurídica para a captação de novos recursos e avaliação de novos projetos, motivo que justificou a suspensão das atividades do Fundo e de recebimento de novas doações”.

Com base nas premissas expostas, a ministra relatora destacou em seu voto que havia então “um estado normativo inconstitucional que se apresenta ao mesmo tempo desestruturado e desestruturante — o pilar financeiro é desestruturado e, por isso mesmo, desestrutura a tutela do meio ambiente que era viabilizada pelas demais políticas públicas ambientais”.

Entendeu-se que o desmonte do Fundo Amazônia é reflexo da desestruturação das políticas públicas financeiras planejadas para a região da Amazônia Legal, notadamente pela sua reformulação, *in verbis*:

*“Nessa medida, a reformulação do Fundo Amazônia, por ato normativo do Poder Executivo (art. 84, caput, VI, CRFB), nos termos em que realizada, ato unilateral sem qualquer participação social, sem prévio planejamento e estudo de gestão de riscos, destaca, **configura autêntica ofensa direta à Constituição**, uma vez que subtrai o fundamento jurídico de validade da principal política pública financeira de destinação de recursos indispensáveis ao cumprimento dos deveres de proteção da Amazônia Legal.*

(...)

O retrocesso institucional aqui é evidente. *Um novo marco normativo desenhado pelo Poder Executivo Federal, com fundamento constitucional no art. 84, caput, VI, CRFB, instaurou a desconstituição de política pública financeira antecedente (Fundo Amazônia), sem trazer qualquer proteção jurídica equivalente ao direito fundamental ao meio ambiente, em termos de política pública financeira”. [destacamos]*

Vale colocar em relevo a linha de raciocínio que esclarece haver margem para as decisões do Poder Executivo quanto ao rumo das políticas públicas, mas que não é incondicionada, podendo, nesse sentido, haver análise via Poder Judiciário dentro da moldura dos limites impostos ao desempenho das suas funções conforme a normativa constitucional (especialmente a omissão inconstitucional), sendo nesse caso justificada (i) pela necessidade de garantia da normatividade e exigibilidade dos direitos fundamentais; e (ii) a atuação jurisdicional se dar após um razoável lapso temporal de dois anos. A ministra relatora expôs que “por se caracterizar por baixa intensidade de proteção constitucional, configura violação dos deveres de proteção ambiental e climática, devendo ser objeto de controle jurisdicional, uma vez que o Poder Judiciário igualmente está vinculado aos direitos fundamentais”.

Destaca-se que o ministro Alexandre de Moraes, em seu voto, entendeu que “a paralisação do Fundo Amazônia não pode ser entendida como uma opção administrativa por certa linha de atuação, mas de verdadeira omissão administrativa que, por se relacionar com interesses e bens jurídicos tutelados pelo texto constitucional, revela-se, assim, uma omissão inconstitucional”.

Já o ministro Edson Fachin, em voto vogal, rememorou: “O Fundo Amazônia foi desestruturado como uma escolha política da União, como restou claro da manifestação do então Ministro do Meio Ambiente, Ricardo de Aquino Salles, na Audiência Pública”. Além disso, ressaltou “a inconstitucionalidade



e inconveniência do abandono da política efetiva de combate ao desmatamento e às mudanças climáticas no âmbito da Amazônia Legal, sendo de todo vedado ao Governo optar pela redução da proteção ao bioma amazônico, sob pena de comprometimento do direito à vida, saúde e dignidade de todos os seres humanos, dada a relevância de todo o ecossistema considerado”.

3. DA PROTEÇÃO DE RECURSOS FINANCEIROS PARA MEIO AMBIENTE E CLIMA NO BRASIL

Como se verifica, as ações abordadas acima tratam, em síntese, do direcionamento de recursos financeiros para as pautas de meio ambiente e clima no país. Ocorre que, invariavelmente, emerge a discussão acerca da separação dos Poderes quando há decisão judicial que delinea os rumos a serem tomados por determinada política pública de forma diferenciada da opção do Poder Executivo. Contudo, tal ponto foi bem esclarecido nos casos acima, ao passo que a paralisação dos repasses e da alocação dos valores do Fundo Clima e do Fundo Amazônia decididamente demonstrou uma postura omissa e orquestrada objetivando a paralisação da pauta ambiental e climática no país a partir de janeiro de 2019.

A bem da verdade, e utilizando-se aqui dos termos trazidos no voto da ministra Rosa Weber no bojo da ADO 59, a decisão do Poder Executivo tem a sua discricionariedade, mas que não é absoluta. Há direitos fundamentais na Constituição Federal e eles devem ser protegidos e garantidos, sob pena de haver a continuidade de ato claramente inconstitucional. Ante tal situação, a atuação do STF torna-se mais do que justificável. Ela é necessária. Esse esclarecimento é importante para o correto delineamento da dinâmica da separação dos poderes da República.

Numa análise conjunta, tanto a ADPF 708 quanto a ADO 59, juntamente com a ADPF 760, analisada em capítulo próprio deste livro, formam um “cordão protetivo do orçamento para meio ambiente e clima no Brasil”, ou seja, o STF acabou criando uma proteção aos recursos destinados a meio ambiente e clima no plano nacional, ao estabelecer a necessária continuidade das políticas públicas instituídas, bem como os necessários investimentos e alocação de recursos — os já existentes, “em caixa” e futuros — para iniciativas e projetos que contribuam para a proteção do meio ambiente e que auxiliem na redução de emissões de gases de efeito estufa.

Essa conexão entre os entendimentos fica ainda mais evidente nos seguintes trechos do voto da ministra relatora Rosa Weber no âmbito da ADO 59:

“Esse estado normativo inconstitucional nas ações de prevenção e controle do desmatamento e da redução de gases de efeito estufa decorrente vai de encontro aos compromissos internacionais e nacionais assumidos pelo Estado brasileiro na meta de implementar políticas públicas alinhadas à proteção das florestas e aos objetivos climáticos.

*Quanto ao ponto, **importante e paradigmática a decisão tomada por esta Suprema Corte no julgamento da ADPF 708**, referente ao Fundo do Clima, de relatoria do Ministro Roberto Barroso, cujo objeto guarda similitudes com a presente ação.*

(...)

E uma das características da complexidade da controvérsia constitucional traduz-se nessa confluência entre as arenas ambiental e climática, uma vez que o resultado da redução nas emissões de gases de efeito estufa decorrentes do desmatamento implica o comprometimento público com as medidas de mitigação e adequação ao cenário de mudanças climáticas.

*Nessa linha, **precedente formado no julgamento da ADPF 708**, de relatoria do Ministro Roberto Barroso, oportunidade em que, ao se deliberar sobre o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, esse Plenário enfrentou a questão das mudanças climáticas e seus impactos nos deveres de proteção ambiental, classificando-a como matéria constitucional, com base no caráter supralegal dos tratados internacionais sobre direitos humanos de que o Brasil faz parte, nos termos do art. 5º, § 2º.*

(...)

*Aqui, compartilho as razões de decidir expostas no brilhante voto apresentado pela Ministra Cármen Lúcia no **julgamento da ADPF 760 e da ADO 54**, ambas de sua relatoria, oportunidade em que declarou o estado de coisa inconstitucional em matéria ambiental na Amazônia Legal”.*

*“Como, repito, **já diagnosticado no julgamento conjunto da ADPF 760 e da ADO 54**, de relatoria da Ministra Cármen Lúcia, em seu brilhante voto, em que classifica a realidade na Amazônia Legal como um estado de coisas inconstitucional em matéria ambiental”.*

Com isso, o Supremo Tribunal Federal acrescenta novos capítulos à sua jurisprudência sobre a necessidade de respeito ao dever de proteção ao meio ambiente enquanto uma obrigação e responsabilidade dos três



Poderes. Os julgamentos referentes ao Fundo Clima e ao Fundo Amazônia contribuem para a efetivação de uma barreira jurídica contra a omissão de quaisquer governantes de plantão para com o cumprimento do artigo 225 da Constituição Federal.

4. CONCLUSÃO

Os julgamentos da ADPF 708 e da ADO 59 pelo STF representam um grande avanço para a proteção ambiental no Brasil, especialmente diante dos sérios desafios enfrentados para a garantia de recursos orçamentários e extraorçamentários destinados à agenda ambiental nos últimos anos. Diante do cenário de problemas nesse campo, é imperativo que o Poder Executivo e o Congresso Nacional assumam uma postura proativa na provisão adequada e na proteção e execução do orçamento destinado ao meio ambiente, garantindo que os recursos sejam utilizados de maneira eficaz e transparente. Essa demanda ganha relevância ainda maior quando se coloca em foco a necessidade de recursos que possam enfrentar a crise climática e os eventos extremos dela derivados.

É preciso ressaltar que, para que o entendimento fixado pelo STF seja respeitado e o comando do artigo 225 da Constituição Federal seja efetivado, é fundamental que os três Poderes — Executivo, Legislativo e Judiciário — atuem em sinergia. Somente assim será possível assegurar um futuro sustentável para as próximas gerações no Brasil, promovendo não apenas o cumprimento das disposições constitucionais, mas também o fortalecimento de políticas públicas e ações concretas que garantam a proteção do meio ambiente.

Nessa perspectiva, é crucial que o Congresso rejeite projetos de lei e outras proposições legislativas que possam comprometer os esforços de conservação e sustentabilidade ambiental, assegurando que a legislação brasileira esteja alinhada com os compromissos constitucionais fixados no artigo 225 da Constituição e com os pactos internacionais climáticos. Há graves ameaças de retrocesso em trâmite legislativo que precisam ser afastadas com vigor, até mesmo porque decisões parlamentares que caminhem na contramão desses esforços e desrespeitem esses compromissos constitucionais certamente serão judicializadas.

ADPF 760: a execução efetiva da política de combate ao desmatamento da Amazônia e o cumprimento de metas climáticas

Maurício Guetta¹

INTRODUÇÃO

Ajuizada em 2020, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 760 foi idealizada por dez organizações da sociedade civil — Instituto Socioambiental (ISA), Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (Apib), Observatório do Clima (OC), Conectas Direitos Humanos, Conselho Nacional das Populações Extrativistas, Greenpeace Brasil, Instituto Alana, Associação de Jovens Engajamundo, Artigo 19 Brasil e Associação Civil Alternativa Terrazul — e encampada por sete partidos políticos — Partido Socialista Brasileiro (PSB), Rede Sustentabilidade, Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), Partido Verde (PV) e Partido Comunista do Brasil (PCdoB).

Em resumo, seu objeto consiste na execução efetiva da política pública de Estado em vigor para o combate ao desmatamento na Amazônia Legal, o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), de modo suficiente para viabilizar o cumprimento das metas climáticas assumidas pelo Brasil no Acordo de Paris, internalizado pela legislação nacional. O ajuizamento da demanda buscou interromper a paralisação dessa política a partir de 2019, fazer cessar atos omissivos e comissivos do governo federal e reverter o aumento do desmatamento no bioma.

¹ Consultor jurídico do Instituto Socioambiental (ISA). Professor convidado dos cursos de pós-graduação em Direito Ambiental da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP-COGEAE), da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC/RJ) e do Instituto O Direito por um Planeta Verde (IDPV/CEI). Professor do MBA em *Environmental, Social and Governance* do IBMEC/DF. Mestre em Direito das Relações Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Foi pesquisador em Direito Ambiental na *University of Cape Town* – África do Sul e na *Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne/Paris 2 Panthéon-Assas* – França.

Assim como outras dezenas de ações ajuizadas nesse período, algumas delas discutidas em outros capítulos deste livro, a ADPF 760 se insere no contexto da litigância estratégica em temas socioambientais e climáticos com o objetivo principal de conter a extinção e o desmantelamento, efetivados pela União a partir de 2019, de diversas políticas públicas ambientais federais que representam décadas de evolução após a edição da Política Nacional do Meio Ambiente, instituída pela Lei 6.938/1981. Trata-se de iniciativas judiciais promovidas por organizações sociais com a finalidade de salvaguardar o ordenamento jurídico ambiental, historicamente conquistado pela sociedade brasileira desde antes da redemocratização do Brasil até os dias atuais.

Antes de seguir adiante, convém recordar brevemente o histórico do combate ao desmatamento da Amazônia.

O período entre 1988 e 2004 é marcado pela ausência de políticas públicas de Estado para combater a destruição do bioma, pela adoção de medidas de estruturação institucional da União sobre o tema e pelas maiores taxas de desmatamento desde o início das medições. O índice anual médio de desmatamento era de 18.438 km², com os principais picos aferidos em 1988 (21.050 km²), 1995 (29.059 km²) e 2004 (27.772 km²).

A repercussão negativa, nacional e internacional, da divulgação de dados do desmatamento da Amazônia desde 1988 pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), após a criação do Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite (PRODES), influenciou a construção de medidas de proteção ao bioma adotadas pelo governo federal. Entre elas, cabe citar a edição do Decreto 96.944/1988, que instituiu o Programa de Defesa do Complexo de Ecossistemas da Amazônia Legal (Programa Nossa Natureza); a criação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), efetivada pela Lei 7.735/1989; a regulamentação da Lei 6.938/1981, a Política Nacional do Meio Ambiente, pelos Decretos 97.632/1989 e 99.274/1990; a suspensão de incentivos fiscais para projetos que estimulavam o desmatamento na Amazônia Legal; a criação do Fundo Nacional do Meio Ambiente pela Lei 7.797/1989; o desenvolvimento do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG-7); a ampliação da Reserva Legal na Amazônia Legal, com alterações na Lei 4.771/1965, substituída pela Lei 12.651/2012; e a edição do Decreto 98.897/1990, que dispõe sobre a criação de Reservas Extrativistas.

Apesar da relevância dessas iniciativas estruturantes, as ações destinadas a reduzir o desmatamento na Amazônia entravam em contradição com outras políticas adotadas pelas demais áreas do governo federal, especialmente aquelas voltadas ao desenvolvimento econômico da região Norte². Conforme reconheceu o Ministério do Meio Ambiente (MMA) à época, “tem existido uma série de deficiências e contradições históricas no conjunto das políticas públicas”.

Com a finalidade de conferir coerência às ações da União, o governo federal criou, em 2004, o PPCDAm. Segundo o MMA, os objetivos consistiam em:

“Reduzir de forma contínua e consistente o desmatamento e criar as condições para se estabelecer um modelo de desenvolvimento sustentável na Amazônia Legal. Um dos principais desafios iniciais foi integrar o combate ao desmatamento nas políticas do Estado brasileiro, partindo-se do princípio de que o combate às causas do desmatamento não poderia mais ser conduzido de forma isolada pelos órgãos ambientais. O PPCDAm foi estruturado para enfrentar o desmatamento de forma abrangente, integrada e intensiva. A execução do Plano conta com ações de mais de uma dezena de Ministérios”.

A adoção do PPCDAm foi responsável pela redução significativa e contínua do desmatamento na Amazônia Legal no período entre 2004 e 2012. Executado em duas fases — 2004 a 2008 e 2009 a 2011 —, a política foi responsável por reduzir a área desmatada de 27.772 km², cifra registrada no ano de sua implementação, para 4.571 km² em 2012. A queda no desmatamento foi de 83% nesse período.

O PPCDAm possuía três eixos temáticos.³ No primeiro, relativo ao “Ordenamento Fundiário e Territorial”, foi reconhecido que “as áreas legalmente protegidas, Unidades de Conservação e Terras indígenas, cumprem um papel fundamental na proteção e uso sustentável das florestas nativas, funcionando como uma fronteira de proteção contra o desmatamento”. Entre 2004 e 2011, foram criadas 46 Unidades de Conservação federais na Amazônia, com área equivalente de 261.935 km², similar à do estado de São Paulo. Também houve

² Nesse período, tais programas governamentais de desenvolvimento eram sustentados no paradigma do crescimento econômico a partir da exploração ilimitada de recursos naturais, os quais eram considerados, à época, como infinitos (BECKER, 2010).

³ Atualmente, além dos três eixos temáticos narrados, há ainda um quarto, denominado “instrumentos normativos e econômicos”.



o reconhecimento de 100 Terras Indígenas no bioma, com área equivalente a 190.289 km², análoga à do estado do Paraná.

No segundo, denominado “Monitoramento e Controle Ambiental”, procurou-se sanar o problema histórico relativo à pontualidade das operações de combate ao desmatamento, o que transmitia a sensação de impunidade. O governo federal passou a adotar “um conjunto de ações integradas que possam traduzir no curto, médio e longo prazos uma efetiva e definitiva presença do Estado na região amazônica”, segundo explicou o MMA na época. O resultado foi o aumento expressivo da atuação repressiva estatal, sob a liderança do Ibama.

No terceiro, voltado ao “Fomento às Atividades Produtivas Sustentáveis”, pretendeu-se conferir alternativas econômicas coerentes com a proteção florestal para reverter o cenário de baixa produtividade agrícola e de descontrole de atividades destrutivas, como garimpo, extração de madeira, grilagem de terras e mudança do uso da terra.

Por sua vez, a terceira (2012-2015) e o início da quarta fases do PPCDAm (2016-2018) representaram um freio na evolução do combate ao desmatamento da Amazônia e de sua efetividade. Reduções orçamentárias e de recursos humanos nos órgãos ambientais federais, políticas econômicas que se chocavam com a proteção da floresta, além da aprovação da Lei 12.651/2012 — com *anistias* a desmatamentos ilegalmente realizados no passado⁴ — são alguns dos fatores que influenciaram negativamente a implementação do PPCDAm.⁵ Como constataram em 2020 o ministro do Supremo Tribunal

⁴ Segundo o acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 4.901, ao analisar o aumento no desmatamento da Amazônia entre os anos de 2012 e 2016:

“No entanto, desde a aprovação do Código Florestal, os índices de desmatamento cresceram progressivamente. Em 2016, a alta já era de 74,8% em relação a 2012. Certamente, a anistia das infrações cometidas até 22.07.2008 pode ser apontada como uma das possíveis concausas para esse aumento. Ao perdoar infrações administrativas e crimes ambientais pretéritos de forma generalizada, o novo Código Florestal sinalizou uma despreocupação do Estado para com o direito ambiental sancionador, o que, consequentemente, mitigou os efeitos preventivos gerais e específicos das normas de proteção do meio ambiente. A concessão de anistia por meio da simples reparação de desmatamentos praticados até 2008, independente da aplicação de qualquer sanção, incentiva a expectativa de que continuamente, de tempos em tempos, o Estado revisará a aplicação das normas sancionatórias para perdoar ilícitos eventualmente praticados pelos empreendedores. A contrário sensu, incentiva-se a ideia de que se pode desmatar livremente no período presente, sob a expectativa de que, no futuro, novos programas de regularização ambiental sejam implementados, com facilidades para a manutenção de áreas já degradadas.”

⁵ “Avalia-se que a dificuldade atual do IBAMA de manter os resultados positivos já alcançados no combate ao desmatamento se relacionam, entre outros fatores, com a redução de orçamento e pessoal enfrentada pelo órgão, o que pode, como consequência, comprometer o atingimento da meta estipulada pelo Governo Federal junto à Conferência das Nações Unidas sobre Mudança do Clima” (Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria Geral da União, 2017).

Federal (STF), Luís Roberto Barroso, e a jurista Patrícia Perroni Campos Mello, “lamentavelmente, a partir de 2013, arrefeceu a determinação em cumprir o PPCDAm e o desmatamento voltou a crescer”.

Com isso, após o registro do menor nível de desmatamento em 2012, a tendência se inverteu: em 2018, a área desmatada no bioma atingiu 7.536 km². Esse incremento, de 65%, afastava o Brasil de cumprir a meta climática de redução do desmatamento para 2020, prevista na Política Nacional sobre Mudança do Clima — Lei 12.187/2009 e Decreto 9.578/2018⁶ —, de redução do desmatamento em 80% em relação à média verificada entre 1996 e 2005, correspondente ao limite máximo anual de 3.925 km².

Foi nesse contexto, de arrefecimento na execução efetiva do PPCDAm e das preocupações com o agravamento da emergência climática, que surgiu a Rede de Justiça Climática.

1. O SURGIMENTO DA REDE JUSTIÇA CLIMÁTICA

Em 2016, este autor recebeu uma correspondência eletrônica dos juristas Marina Dias Werneck de Souza e Conrado Hübner Mendes com um convite para refletir sobre eventuais iniciativas judiciais no âmbito da litigância estratégica em mudanças climáticas. Ambos estavam em articulação com a Conectas Direitos Humanos, inspirados pela jornalista Eliane Brum, que retornava da “canoada *bye bye Xingu*”⁷, iniciativa do Instituto Socioambiental. No período, já havia a preocupação com o aumento do desmatamento na Amazônia, que saltou de 4.571 km² em 2012 para 7.893 km² em 2016, segundo os dados do INPE/PRODES.

Algumas das organizações signatárias da petição inicial da ADPF 760 ingressaram desde logo nas reflexões e decidiu-se criar a Rede de Justiça Climática, que passou a dialogar com cientistas ligados às mudanças do clima, juristas, jornalistas especializados, economistas, membros do Ministério Público Federal e da Defensoria Pública da União, representantes de movimentos ligados à juventude, entre outros. Desde o início, o grupo promoveu diversas reuniões e organizou um seminário, realizado na Faculdade de Direito

⁶ Que manteve a meta prevista no Decreto 7.390/2010.

⁷ INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. *Canoada Bye Bye Xingu*. Disponível em: <https://site-antigo.socioambiental.org/pt-br/tags/canoada-bye-bye-xingu>



do Largo São Francisco (USP), para aprofundar os debates com outros convidados. A iniciativa, então, seguiu para a fase de pesquisas, coordenadas por Conrado Hübner Mendes e Juana Kweitel, com a nossa colaboração e da advogada Angela Barbarulo. Os estudos foram realizados pela jurista Ana Carolina Alfinito, pelo sociólogo Arilson Favaretto e pela cientista política Gabriela Lotta.

Ainda nessa fase, além de um relatório produzido por esses pesquisadores, a Rede de Justiça Climática solicitou a especialistas três pareceres com enfoques distintos: o primeiro, sobre as consequências climáticas do desmatamento na Amazônia, elaborado por Carlos Souza Jr. e José Antonio Marengo Orsini; o segundo, sobre aspectos econômicos relacionados ao desmatamento no bioma, de lavra de Ricardo Abramovay; e o terceiro, sobre elementos jurídicos ligados ao tema, conduzido por Carlos Ari Sunfeld e Conrado Hübner Mendes.

2. ATOS PREPARATÓRIOS E AJUIZAMENTO DA ADPF 760

O ano de 2018 marca uma inflexão na Rede de Justiça Climática. As possibilidades de ajuizamento de ações sobre políticas públicas ambientais foram alteradas com o cenário das eleições presidenciais, no qual um dos candidatos favoritos nas pesquisas eleitorais passou a proferir ameaças contra as agendas ambiental e climática, como extinguir o atual Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima e não admitir “o Ibama sair multando a torto e a direito por aí”.⁸

No dia em que tomou posse, em 1º de janeiro de 2019, o novo Presidente da República editou a Medida Provisória 870, destinada a reorganizar os órgãos da Presidência e os ministérios. No segundo dia, sobreveio o Decreto 9.672/2019, que reformulou a estrutura e as competências do então Ministério do Meio Ambiente. Diretamente ligada às políticas de proteção da Amazônia, a Secretaria de Mudança do Clima e Florestas foi extinta, sem substituição nas funções que executava. Destoando de todas as estruturas anteriores, a expressão “desmatamento”, que aparecia em 14 citações no último regulamento, simplesmente foi eliminada. Todas as referências ao combate às mudanças do clima foram suprimidas das competências ministeriais.

⁸ G1, 2018. **Bolsonaro diz que quer acabar com ‘festa’ de multas do Ibama.** Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/sul-do-rio-costa-verde/noticia/2018/12/01/bolsonaro-participa-de-formatura-de-cadetes-na-academia-militar-das-agulhas-negras.ghtml>

Em resposta a um pedido de acesso à informação realizado pelo Instituto Socioambiental, o MMA informou que “o Grupo Permanente de Trabalho Interministerial e a Comissão Executiva do PPCDAm [...] foram extintos”. Da mesma forma, foram extintos os órgãos colegiados responsáveis pela coordenação e execução do Fundo Nacional Sobre Mudança no Clima e do Fundo Amazônia, paralisando-os completamente. Diversas alterações normativas foram realizadas, a exemplo do Decreto 9.760/2019, que inaugurou uma nova fase no processo administrativo sancionatório ambiental, de conciliação ambiental com o infrator, e praticamente paralisou o julgamento de autos de infração no Ibama.

Com essas medidas, o desmatamento na Amazônia, que vinha crescendo desde 2013, passou a atingir níveis ainda mais elevados, distanciando o Brasil de cumprir a meta climática, mencionada acima, de redução do desmatamento em 80% até o ano de 2020 em relação à média verificada entre 1996 e 2005, conforme previa a Política Nacional sobre Mudança do Clima.

Diante do novo contexto, a Rede de Justiça Climática intensificou o monitoramento de políticas públicas ambientais, incluindo os índices de lavratura de sanções administrativas e de execuções orçamentárias. A partir de iniciativa do Instituto Socioambiental e da Artigo 19 Brasil, realizou-se estudo com base em 226 pedidos de acesso à informação.⁹ Foram realizados mapeamentos complementares de ações judiciais sobre o tema da proteção da Amazônia e estudos de viabilidade para o ajuizamento de novas demandas, além de intensos debates com juristas parceiros e do estudo comparado de ações climáticas ajuizadas em outros países.

Em novembro de 2020, os sete partidos políticos e as 10 organizações da sociedade civil acima mencionados ingressaram com a ADPF 760. Diferentemente da estratégia utilizada em outras ações inseridas no contexto da litigância estratégia em mudança climática, de peças processuais sucintas e objetivas, na ADPF 760 optou-se por uma petição inicial longa e robusta, com diversos temas conectados com o desmatamento na Amazônia, incluindo um aprofundado apanhado das principais conclusões científicas acerca das consequências da emergência climática. Com isso, a ação tentou levar ao

⁹ ARTIGO 19, INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. Acesso a informações sobre o Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm). Disponível em: <https://artigo19.org/wp-content/blogs.dir/24/files/2020/12/Acesso-a-informacoes-sobre-o-plano-de-acao-para-a-prevencao-e-controle-do-desmatamento-na-Amazonia-Legal-PPCDAm-1.pdf>



STF a magnitude do desmonte socioambiental realizado a partir de 2019 em relação à proteção do bioma, envolvendo temas ligados a outras ações de controle concentrado ajuizadas no âmbito do litígio climático estratégico, como a ADPF 708, sobre a paralisação do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima; a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) 59, que tratou da inexecução do Fundo Amazônia; a ADPF 755, a respeito do supramencionado Decreto 9.760/2019; e a ADPF 623, sobre a redução da participação social no Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama).

Convém destacar que o Supremo, num importante momento de abertura à sociedade, realizou audiências públicas na ADPF 708 e na ADO 59, com a oitiva de especialistas de distintos setores sobre o tema da emergência climática. De fato, as referidas iniciativas foram extremamente positivas para a melhor compreensão da Corte sobre os complexos problemas envolvendo a temática e, mais ainda, para a consolidação da compreensão de que, sendo o Direito Ambiental uma matéria multidisciplinar, a adequada prestação jurisdicional exige a concatenação de conhecimentos de diversos campos científicos.¹⁰

3. SÍNTESE DA PETIÇÃO INICIAL

Ao afirmar a inconstitucionalidade da paralisação do PPCDAm, a ADPF 760 trouxe um conjunto expressivo de atos omissivos e comissivos da União que estariam causando o descontrole do desmatamento na Amazônia e o descumprimento de metas climáticas assumidas pelo Brasil, resultando em grave e irreparável lesão ao direito fundamental das presentes e futuras gerações ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225) e, por decorrência, aos direitos à vida (art. 5º), à vida digna (art. 1º, III) e à saúde (art. 196), bem como aos direitos fundamentais dos povos indígenas (art. 231), dos povos e comunidades tradicionais (arts. 215 e 216 da CF e art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias) e das crianças e adolescentes (art. 227).

¹⁰ “Considerando as ações judiciais sobre meio ambiente pendentes de apreciação no STF, bem como o atual cenário de retrocessos legislativos — que pode gerar novas ações de inconstitucionalidade —, a incapacidade de assimilar questões técnico-científicas, sempre presentes em matéria ambiental, gera desconfiança sobre a capacidade da Corte de garantir a efetividade do direito de toda a sociedade ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, podendo significar a consolidação de retrocessos socioambientais vedados pela Constituição” (GUETTA, 2018).

Segundo a petição inicial, a partir de 2019, no lugar de combater o desmatamento na Amazônia, a União teria passado a incentivar a destruição do bioma, o que se refletiu no aumento contínuo e expressivo das taxas oficiais de desmatamento entre 2019 e 2021 e na manutenção de alta taxa em 2022. Segundo se afirmou, foi a primeira vez, desde o início das medições em 1988, que a taxa subiu três vezes consecutivas. Eis os dados oficiais de desmatamento na Amazônia, divulgados pelo PRODES/INPE, no período de 2018 a 2022, apresentados na petição inicial e em manifestações subseqüentes protocoladas na ação:

- 2019: 10.129 km² (158% acima da meta climática para 2020)
- 2020: 10.851 km² (176% acima da meta climática para 2020)
- 2021: 13.038 km² (232% acima da meta climática para 2020)
- 2022: 11.594 km² (195% acima da meta climática para 2020)

A gravidade da situação narrada nos autos foi reforçada pelos dados sobre o aumento do desmatamento dentro de Terras Indígenas e de Unidades de Conservação federais — definidas como “áreas de segurança climática” na petição inicial, devido ao expressivo estoque de carbono que conserva nas florestas. Dados oficiais apontavam que, quando comparados os três anos do período analisado (2019 a 2021) com o triênio anterior (2016 a 2018), o desmatamento em Terras Indígenas registrou um aumento de 138%; em Unidades de Conservação federais na Amazônia Legal, de 130%.

Considerando que o desmatamento no bioma amazônico é o maior responsável pelas emissões de gases de efeito estufa do Brasil — em 2022, 48% das emissões decorreram de mudança de uso da terra e florestas, ligada principalmente ao desmatamento, segundo o Sistema de Estimativas de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa (SEEG), do Observatório do Clima —, os arguentes e os *amici curiae* alegaram estar configurado o descumprimento de metas climáticas assumidas internacionalmente pelo Brasil, notadamente a meta de redução do desmatamento em 80% até o ano de 2020 em relação à média verificada entre 1996 e 2005.¹¹

Segundo se afirmou, as alegadas lesões a preceitos fundamentais têm como base reiterado descumprimento de deveres constitucionais direcionados ao poder público, a saber: dever de zelar e conservar o patrimônio público (art. 23, I);

¹¹ Após dois anos de criação do núcleo de conciliação criado pelo Decreto n.º 9.760/2019, o Ibama havia realizado menos de 2% das audiências. Tal situação, também questionada em outra ação de controle concentrado (ADPF nº 755), levou o número de julgamentos no órgão a cair de uma média de 5,3 mil anuais, entre 2014 e 2018, para somente 113 em 2019 e meros 17 em 2020 (RAJÃO et al., 2021).

dever de proteger os bens de valor cultural e as paisagens notáveis (art. 23, III); dever de proteger o meio ambiente e combater a poluição (art. 23, VI); dever de preservar as florestas, a fauna e a flora (art. 23, VII); dever geral de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações (art. 225); dever de não degradar o meio ambiente (art. 225); deveres de precaução e de prevenção (art. 225); dever de preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas (art. 225, § 1.º, I); dever de preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País (art. 225, § 1.º, II); dever de atuar para proteger espaços territoriais especialmente protegidos (art. 225, § 1.º, III); dever de proteger a fauna e a flora e dever de não realizar práticas que coloquem em risco sua função ecológica (art. 225, § 1.º, VII); dever de fiscalizar e controlar atividades danosas e ilícitas contra o meio ambiente (art. 225, § 3.º); dever de proteger a Amazônia enquanto patrimônio nacional (art. 225, § 4.º); dever de combate à emergência climática (art. 225 e tratados internacionais); dever de proteger Terras Indígenas (art. 231); dever de proteger os demais territórios e demais direitos de povos e comunidades tradicionais (arts. 215 e 216 e art. 68 do ADCT); e dever de prioridade absoluta a crianças e adolescentes (art. 227).

Os atos comissivos e omissivos da União questionados na ADPF foram organizados da seguinte forma: (i) atuação estatal deficiente: drástica redução da fiscalização e controle ambientais; (ii) atos omissivos e comissivos destinados a inviabilizar a implementação do PPCDAm, incluindo-se a inexecução do orçamento disponível, a redução do orçamento previsto, o congelamento do financiamento da política pública e a desestruturação dos órgãos e entidades federais; (iii) atos normativos destinados a inviabilizar a atuação estatal suficiente; (iv) atos omissivos e comissivos atentatórios aos direitos fundamentais à informação e à participação em matéria ambiental; e (v) a “extinção branca” do PPCDAm.

Vejam algumas das principais alegações presentes em cada um desses tópicos.

Quanto ao primeiro, foram apresentados dados oficiais do Ibama que comprovam a brusca e contínua queda na atuação repressiva e nos julgamentos de processos administrativos de autos de infração¹², situação contraditória com

¹² Após dois anos de criação do núcleo de conciliação criado pelo Decreto n.º 9.760/2019, o Ibama havia realizado menos de 2% das audiências. Tal situação, também questionada em outra ação de controle concentrado (ADPF n.º 755), levou o número de julgamentos no órgão a cair de uma média de 5,3 mil anuais, entre 2014 e 2018, para somente 113 em 2019 e meros 17 em 2020 (RAJÃO et al., 2021).

o expressivo aumento do desmatamento nos últimos anos. Além disso, entre agosto de 2020 e julho de 2021, foi constatado o menor número de autuações, embargos e apreensões por infrações contra a flora na Amazônia aplicados pelo Ibama nas últimas duas décadas. Também foi ressaltado o risco iminente de prescrição de mais de 5.000 autuações, situação assumida pelo próprio Ibama.¹³

Em relação ao segundo tópico dos fatos alegados, os arguentes e os amici curiae apresentaram dados relativos à inexecução do orçamento disponível e o congelamento do financiamento da política pública. Em 2021, o Ministério do Meio Ambiente e as autarquias vinculadas executaram o menor valor desde 2004, quando entrou em vigor o PPCDAm.¹⁴ O Ibama fechou aquele ano com apenas 41% de liquidação orçamentária, sendo que, nos três anos anteriores à gestão de 2019-2022, a liquidação do orçamento destinado à fiscalização variou de 86% a 92%. Havia situação de penúria no Ibama, no ICMBio e na Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai), principais responsáveis pela execução do PPCDAm, que perdura até hoje. E houve a paralisação do Fundo Amazônia a partir de 2019, principal fonte de financiamento da execução do PPCDAm,¹⁵ como reconhecido pelo Excelso Pretório na ADO 59. Ainda foram apresentadas informações preocupantes sobre seguidas reduções orçamentárias para os órgãos ambientais federais.

Como terceiro bloco de argumentos, a petição inicial apresentou um panorama do que popularmente se convencionou chamar de “passar a boiada”, atos normativos destinados a inviabilizar a atuação estatal contra o desmatamento. Um dos exemplos destacados foi o Despacho Interpretativo 7036900/2020, do Ibama, que extinguiu e inviabilizou a fiscalização *in loco* nos portos brasileiros sobre a exportação da madeira nativa, restringindo tal atividade à mera avaliação remota de informações autodeclaratórias de empresas madeireiras após o ato de exportação. O caso foi objeto de atenção pela Suprema Corte nos autos da PET 8.975, de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, e do Inquérito 4.871, sob a relatoria da Ministra Cármen Lúcia. Em ambos os casos foram deferidas medidas cautelares em reconhecimento preliminar das ilicitudes apresentadas.

¹³ FOLHA DE SÃO PAULO, 2022. **Ibama aponta risco de prescrição de 5.000 infrações ambientais lavradas na gestão Bolsonaro**. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2022/03/ibama-aponta-risco-de-prescricao-de-5000-infracoes-ambientais-lavradas-na-gestao-bolsonaro.shtml?origin=folha>

¹⁴ Considerando a liquidação em cada ano em valores atualizados monetariamente.

¹⁵ Ver o § 2º do art. 1º do Decreto nº 6.527/2008.

O quarto tópico abordado tratou dos atos atentatórios aos direitos fundamentais à informação e à participação em matéria ambiental, tais como: deslegitimação ou eliminação de órgãos e políticas, afetando a produção e a divulgação de informações, com sérias implicações na participação da sociedade na proteção do meio ambiente; e a extinção ou a reestruturação de diversos órgãos colegiados, eliminando ou reduzindo a participação social, como reconhecido pela Suprema Corte no caso do Conama (ADPF 623). Ainda foi anexado à petição inicial um relatório produzido em parceria pelo Instituto Socioambiental e pela Artigo 19 Brasil, cujo conteúdo analisou respostas a 226 pedidos de acesso à informação e concluiu não haver dados ou qualquer sistematização sobre a maioria das ações previstas no PPCDAm.

Por fim, o quinto e último bloco de fatos narrados tratou do que a petição inicial denominou de “extinção branca” do PPCDAm. Além da já mencionada extinção das instâncias de combate ao desmatamento e às mudanças do clima no MMA, afirmou-se que o Brasil ficou mais de um ano sem política pública para combater o desmatamento até que, em 9 de julho de 2020, o então governo anunciou um suposto “plano”, que sequer constou em norma legal ou infralegal e que não possuía nenhuma das características exigidas à constituição de uma política pública, em franco retrocesso ao que consta do PPCDAm. Ao contrário deste, o referido plano não possuía diretrizes estratégicas, metas, ações definidas para cada meta, linhas de ação, cronogramas, distribuição de competências, articulações com outros atores além do governo federal (como os governos estaduais), fontes de recursos, resultados esperados ou indicadores para monitoramento dos resultados esperados. Com singelas 25 páginas, incluindo capa e sumário, o referido plano não era um plano, mas um amontoado de generalidades. Ao avaliá-lo, o Tribunal de Contas da União (TCU) corroborou a existência das irregularidades denunciadas na ADPF.¹⁶

A extensão do período em que o país ficou sem política pública para combater o desmatamento na Amazônia — segundo os arguentes e *amici curiae*, de 2019 até o relançamento do PPCDAm, em 5 de junho de 2023 — e os consequentes efeitos dessa desarticulação generalizada foram fundamentos importantes para o julgamento da demanda.

¹⁶ TCU. Aumento do desmatamento e redução na aplicação de sanções administrativas. Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/aumento-do-desmatamento-e-reducao-na-aplicacao-de-sancoes-administrativas.htm>.

Além desses elementos, a petição inicial ainda apontou as implicações negativas e irreversíveis do desmatamento na Amazônia e das mudanças climáticas, todas lastreadas em dados de reconhecidas entidades científicas nacionais e internacionais, especialmente quanto aos seguintes temas: aumento do nível do mar e diminuição das calotas e geleiras polares; redução da disponibilidade de água; danos à saúde humana; impactos à biodiversidade; efeitos danosos à agricultura e demais atividades econômicas; impactos nas cidades e na população urbana; aumento de eventos climáticos extremos, com perdas de vida e de patrimônio; danos às crianças e adolescentes. Destacou-se, ainda, a preocupação da comunidade científica com o “ponto de não retorno” (*tipping point*), pelo qual a continuidade do desmatamento na Amazônia levará a mudanças irreversíveis no bioma com irremediáveis perdas aos serviços ecossistêmicos.¹⁷ Ao final, a petição inicial apresentou pedidos de caráter estruturante, que foram acatados pelo STF, conforme se passa a analisar.

4. O JULGAMENTO DA ADPF 760

No dia 9 de março de 2022, uma coalizão inédita de cerca de 40 artistas e 230 organizações da sociedade civil realizou, em Brasília (DF), uma manifestação popular em apoio aos direitos socioambientais, denominado Ato pela Terra. Em frente ao Congresso Nacional, milhares de pessoas acompanharam apresentações de artistas e manifestações de lideranças sociais contra projetos de lei contrários à proteção do meio ambiente e dos povos e comunidades tradicionais. Antes disso, essas personalidades se reuniram com os ministros do STF Cármen Lúcia, Rosa Weber, Alexandre de Moraes e Luís Roberto Barroso para pleitear o julgamento de casos paradigmáticos sobre Direito Ambiental, figurando a ADPF 760 como item inaugural da lista de processos sugerida pelos manifestantes.

A mobilização social e a crescente indignação com a destruição do meio ambiente, notadamente a repercussão negativa sobre o aumento do desmatamento na Amazônia, precederam o anúncio pelo então presidente da Corte, ministro Luiz Fux, da chamada “pauta verde”, sessões presenciais do plenário destinadas a apreciar sete importantes ações sobre temas ambientais, iniciadas em março de 2022.

¹⁷ LOVEJOY, Thomas E.; NOBRE, Carlos. *Amazon Tipping Point*. *Science Advances*, v. 4, n. 2, fev. 2018. Disponível em: <http://advances.sciencemag.org/content/4/2/eaat2340>.

Ao proferir seu voto, a ministra relatora da ADPF 760, Cármen Lúcia, iniciou a sessão apresentando um vídeo produzido pelo cineasta Fernando Meirelles sobre a importância do bioma amazônico para o equilíbrio ecológico, o combate às mudanças climáticas e questões sociais associadas. Em linhas gerais, o portentoso voto reconheceu todos os fatos narrados na petição inicial e comprovados ao longo da tramitação processual, abordou de forma aprofundada as questões sociais e climáticas relacionadas ao objeto da demanda e, ao final, deu procedência integral aos pedidos formulados.

Ao iniciar a fundamentação, a ministra dissertou sobre o Estado Constitucional Ecológico, com menção a manifestações de ministros e julgados da Corte desde 1914 sobre a proteção do meio ambiente. Em referência ao acórdão proferido na ADI 4.029, afirmou: “se há três questões hoje planetariamente relevantes, uniformemente prestigiadas são: ética na política, democracia e meio ambiente”. Em seguida, o voto invocou cinco princípios “colhidos do subsistema constitucional ambiental”.

O primeiro, da dignidade ambiental, imporia “compromissos do Estado com a humanidade dos viventes em seu espaço territorial e em todos os recantos do planeta”. Em marcante passagem, a ministra afirmou:

“A natureza obriga. O homem dispõe; a terra se impõe. Desde sempre ouvi que Deus perdoa sempre; o ser humano perdoa às vezes. A natureza não perdoa, nunca”.

Quanto ao segundo, da ética ambiental, traduz-se “nas normas de cooperação interna e internacional”, cujo sentido orienta-se pelo “dever de respeito à proteção do meio ambiental, à preservação das florestas, das águas, das culturas dos indígenas e nações nos locais de zelo ambiental para a preservação da Terra no espaço soberano do Brasil e do clima, em escala planetária”.

Ao lançar o terceiro princípio, da solidariedade em matéria ambiental, a ministra explicou se tratar de base jurídica que assegura a boa convivência entre os humanos. Quanto ao aspecto ambiental, o voto assenta que “a Floresta não pode ser cuidada apenas como estoque de carbono. Ela é uma expressão da humanidade, que se compadece com os valores da dignidade e da ética ambientais”.

O quarto princípio abordado foi o da eficiência ambiental, “que restringe a atuação administrativa em sua escolha possível de oportunidade para atuar e finalidade a ser cumprida”, exigindo do poder público que o agir

administrativo seja cotejado com a finalidade de proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, de modo a obter resultados concretos lastreados nos princípios da precaução e da prevenção.

Por fim, ao tratar do princípio da responsabilidade em matéria ambiental, assim dissertou o voto da ministra relatora:

“Os Estados nacionais detêm soberania sobre o seu território. Mas o planeta não tem dono, nem senhores, nem dominadores que atentem contra ele sem se destruírem a si mesmos e a toda a humanidade”.

Na sequência, o voto dissertou longamente sobre o Direito Internacional do Meio Ambiente e dos Acordos, Tratados, Convenções e Pactos firmados pelo Brasil, discorrendo sobre as diversas normas internacionais ratificadas pelo país implicadas pelo descontrole do desmatamento da Amazônia — desde a Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano, de 1972, passando pela Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre povos e comunidades tradicionais, o Acordo de Paris, os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas, entre outros.

O princípio constitucional da proibição do retrocesso ambiental — ADI 4717, entre outras — também foi utilizado como fundamento das conclusões da ministra relatora, tendo sido ressaltadas as “obrigações constitucionais e internacionais de assegurar nível progressivo de melhoria das condições do meio ambiente”.

Quanto à alegação da Advocacia-Geral da União (AGU) sobre a suposta substituição do PPCDAm por outro plano governamental — o que não existiu, visto que o alegado plano sequer foi previsto em norma jurídica —, o voto anotou não haver discussão sobre a possibilidade do Poder Executivo alterar uma política pública, mas, em linha com tal princípio, os avanços e resultados obtidos pelo PPCDAm não autorizam que sua substituição “importe em retrocesso ao que antes conquistado como direito de todos e dever do Estado”. Ainda segundo a ministra, “o abandono do PPCDAm importou redução dos níveis de proteção ambiental, o que não é constitucionalmente aceitável”.

A relevância da floresta amazônica e a gravidade dos danos decorrentes de seu desmatamento foram objeto de aprofundadas considerações. Primeiro, ao afastar a “teoria da conspiração” de que as ações de proteção da floresta atentariam contra a soberania nacional, *in verbis*:



“A grande questão posta é a responsabilidade planetária que a Floresta empresta ao cuidado da condição climática do Planeta, pois se a sua localização submete-a, indiscutivelmente, à soberania nacional, a emissão de carbono ingressa na atmosfera, insujeita à soberania de quem quer que seja. Ressai de seu cuidado soberano brasileiro correspondente dever com toda a humanidade pelo impacto de que sua preservação representa na sobrevivência de todos os seres do Planeta”.

Segundo, para destacar as “inúmeras funções essenciais da região amazônica para a manutenção do equilíbrio ecológico planetário”, como a disponibilidade hídrica, a estocagem de carbono e a riqueza da diversidade biológica da floresta e da fauna.

Terceiro, com o alerta sobre o já mencionado ponto de não retorno (*tipping point*) do desmatamento da Amazônia, anunciado pela comunidade científica. Segundo o voto, tal ponto será atingido “se não houver um movimento definido, eficiente e continuado pelo Estado com a sociedade brasileira”.

Quarto e último, a ministra exaltou a importância das Terras Indígenas e Unidades de Conservação da natureza para o combate ao desmatamento e às mudanças climáticas, tendo reconhecido o aumento das ilegalidades nessas áreas protegidas, como alegado pelos arguentes.

Após apresentar esses fundamentos jurídicos e de outros ramos científicos, o voto passou a reconhecer os fatos alegados na petição inicial e no curso do processo. Quanto à redução da fiscalização e controle ambientais, reconheceu ter havido “diminuição da capacidade fiscalizatória do Ibama”, apresentando dados sobre a redução da lavratura de autos de infração e termos de embargo pela referida autarquia federal, “o que explica, em parte também, os resultados apresentados comprovadamente nos autos sobre o aumento da destruição da Floresta Amazônica”.

Ao afirmar a redução e, principalmente, a inexecução das linhas orçamentárias federais voltadas ao combate do desmatamento no bioma, o voto reconhece tanto a paralisação do Fundo Amazônia desde 2019, já declarado na ADO 59, como que “no caso dos autos se comprova que falha a Administração Pública por não cumprir o dever constitucionalmente imposto de executar as programações orçamentárias e de garantir a efetiva entrega de bens e serviços relativos à proteção ambiental”, em violação ao § 10 do artigo 165 da Constituição Federal. Segundo a ministra, “verbo não é verba e serviço previsto não é serviço entregue. O desmatamento da Floresta não pode ser esfumado pelas explicações sem causa constitucional legítima”.

No que tange ao enfraquecimento normativo ambiental, a relatora o qualificou como “cupinização normativa” e considerou que os atos normativos exemplificativos trazidos pelos arguentes:

“Estampam procedimento comum (...) sobre a poda normativa que se faz sem ruído, uma quase ‘cupinização’ normativa cujos efeitos se notam apenas com o olhar geral sobre o quadro, especialmente com os resultados demonstrados quando o entrave burocrático-normativo já impediu o cumprimento da finalidade de preservação das florestas e dos mananciais, das reservas, da proteção das matas, da garantia dos direitos de todos à existência digna e saudável”.

A alegação de violação do direito procedimental ambiental da transparência das informações sobre o cumprimento do PPCDAm foi igualmente acatada, tendo sido enfatizado que “o que aqui se põe em causa é a não prestação de informações adequadas, suficientes e claras de todos os dados que permitam à sociedade acompanhar e ter ciência da execução das políticas públicas ambientais”. Somado à ausência de transparência ativa das informações, foi destacado como elemento de prova o mencionado relatório produzido pelo Instituto Socioambiental e pela Artigo 19 Brasil, no sentido de que “o resultado dos pedidos de informações apresentados pelos órgãos ambientais demonstra que muitas delas foram respondidas de forma incompleta, sem diretivas objetivas para que os autores das petições tivessem respeitado o seu direito ao acesso aos dados específicos buscados”.

Por fim, ao afastar a alegação da AGU, que estranhamente foi acompanhada pelo Procuradoria-Geral da República, a ministra pontificou que “o princípio da separação de poderes não é biombo para o descumprimento da Constituição da República por qualquer deles, sob pena de esvaziar a efetividade dos direitos fundamentais”.

Com base nessas considerações, a ministra relatora declarou estar configurado estado de coisas inconstitucional ante o multifacetado “descumprimento aos deveres constitucionais sobre o meio ambiente ecologicamente equilibrado e aos tratados internacionais assinados pelo Brasil”, mediante “ações deficientes e omissões estatais” com graves impactos negativos à “vida de todos os seres do planeta e à existência saudável do planeta mesmo”. Destaca-se a seguinte passagem sobre o tema:



“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 voto da ministra relatora foi seguido por pedido de vistas realizado pelo ministro André Mendonça, o que suspendeu o julgamento da ADPF 760, retomado somente em 14 de março de 2024. Com a eleição do presidente Luiz Inácio Lula da Silva para um terceiro mandato, a partir de janeiro de 2023, a revogação de alguns retrocessos anteriores e a retomada do PPCDAm, em sua 5ª fase¹⁸, o ministro revisor proferiu seu voto para, de um lado, concordar com os comandos dispositivos apresentados pela ministra relatora, com ressalvas; e, de outro, abrir divergência pontual sobre o estado de coisas inconstitucional.

Ao final, ressalvados os ministros Cármen Lúcia, Edson Fachin e Luiz Fux, a maioria da Corte entendeu por afastar o reconhecimento do estado de coisas inconstitucional e, como alternativa, reconhecer “a existência de falhas estruturais na política de proteção à Amazônia Legal” e determinar “ao governo federal que assuma um ‘compromisso significativo’ (*meaningful engagement*) referente ao desmatamento ilegal da Floresta Amazônica”, à luz da experiência da Corte Constitucional da África do Sul.

Na sequência, por unanimidade, a Corte determinou uma série de medidas estruturantes, que podem ser assim resumidas. Primeiro, que, em 60 dias, “a União e os órgãos e entidades federais competentes formulem e apresentem um plano de execução efetiva e satisfatória do PPCDAm ou de outros que estejam vigentes (...), em níveis suficientes para a coibição do desmatamento na Amazônia Legal e de práticas de crimes ambientais”, no qual deverão constar “cronogramas, metas, objetivos, prazos, projeção de resultados com datas e indicadores esperados, incluídos os de monitoramento e outras

¹⁸ INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL, 2023. *Veja quais foram as primeiras medidas socioambientais do governo Lula*. Disponível em: <https://www.socioambiental.org/noticias-socioambientais/veja-quais-foram-primeiras-medidas-socioambientais-do-governo-lula>

informações necessárias para garantir a máxima efetividade do processo e a eficiente execução das políticas públicas, considerados os parâmetros objetivos mencionados abaixo, devendo ser especificada a forma de adoção e execução dos programas constantes do plano, os recursos a serem destinados para atendimento dos objetivos”.

Neste ponto, estabeleceu-se como parâmetros objetivos de aferição para o cumprimento da decisão os seguintes resultados, a serem alcançados mediante a progressividade das ações:

- Até 2027, a redução efetiva dos índices de desmatamento na Amazônia Legal, em níveis suficientes para viabilizar o cumprimento da meta de 3.925 km² de taxa anual, correspondente a redução de 80% dos índices anuais em relação à média verificada entre os anos de 1996 e 2005, que deveria ter sido cumprida até o ano de 2020;
- A redução efetiva e contínua, até a eliminação, dos níveis de desmatamento ilegal em Terras Indígenas e Unidades de Conservação federais na Amazônia Legal, respeitados os direitos de povos indígenas e comunidades tradicionais;
- O desempenho efetivo por instrumentos especificados de atuação para a fiscalização pelos órgãos competentes e de investigação das infrações ambientais e aquelas a eles conexos, na forma da previsão de resultados definidos no Eixo de Monitoramento e Controle do PPCDAm; e
- O cumprimento imediato ou progressivo dos demais resultados previstos nos Eixos Temáticos do PPCDAm.

Segundo, a Suprema Corte reconheceu a “gravidade do quadro de comprovada insuficiência estrutural das entidades públicas competentes para combater o desmatamento na Amazônia Legal, que inviabiliza a efetividade da implementação do PPCDAm” e, com isso, determinou à União, no prazo de 60 dias, que apresente:

“plano específico de fortalecimento institucional do Ibama, do ICMBio e da Funai e outros a serem eventualmente indicados pelo Poder Executivo federal, com inclusão no PPCDAm de um cronograma contínuo e gradativo, incluindo-se a garantia de dotação orçamentária, de liberação dos valores do Fundo Amazônia, dos órgãos e fundos específicos, e de outros aportes financeiros previstos, e também de melhoria, aumento e lotação dos quadros de pessoal, conforme proposta de viabilidade, em níveis que demonstram o cumprimento efetivo e eficiente de suas atribuições legais para o combate efetivo e ininterrupto do desmatamento na Amazônia Legal e das áreas protegidas, conferindo-se, para



todos os atos, a apresentação, os modos e os prazos para a execução do plano de fortalecimento institucional, com ampla transparência das informações, instrumentos de participação social e demais instrumentos necessários para garantia do controle social das medidas, das metas e dos resultados”.

Ligado a esse tópico, na última sessão de julgamento em que a ADPF 760 esteve em pauta, o plenário entendeu pela necessidade de determinação para a “abertura de créditos extraordinários, com vedação de contingenciamento orçamentário, bem como a expedição de notificação ao Congresso Nacional”. As determinações judiciais sobre os temas do orçamento e do fortalecimento institucional dos órgãos públicos são medidas fundamentais para a garantia da efetividade da política pública em questão, que só poderia ser alcançada com a reversão do cenário de desestruturação das entidades federais, atualmente sem condições de cumprir satisfatoriamente as ações previstas no PPCDAm.

Terceiro, em consonância com os direitos procedimentais ambientais da informação e da participação e em atenção à alegação dos arguentes sobre a ausência de dados para fins de controle social do PPCDAm, a Corte determinou que a União:

“passe a apresentar, no prazo máximo de quinze dias e com atualização mensal, em sítio eletrônico a ser indicado pela União, relatórios objetivos, transparentes, claros e em linguagem de fácil compreensão ao cidadão brasileiro, sempre que possível ilustrados por mapas, gráficos e outras técnicas de comunicação visual, contendo as ações e os resultados das medidas adotadas em cumprimento aos comandos determinados por este Supremo Tribunal Federal, a serem disponibilizados publicamente em formato aberto, se possível integrado com o Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente – SINIMA, ao qual deve ser dada ampla publicidade”.

Por fim, ficou estabelecido que o monitoramento do cumprimento da decisão incumbe ao Observatório do Meio Ambiente e das Mudanças Climáticas do Poder Judiciário do Conselho Nacional de Justiça, mediante a apresentação de relatórios mensais produzidos pelos órgãos competentes do governo federal relacionados às medidas de cumprimento das determinações previstas nos itens acima.

5. CONCLUSÃO

É possível afirmar que o conjunto de ações ajuizadas no âmbito da litigância estratégica em mudanças climáticas, liderada por organizações sociais e partidos políticos, produziram julgamentos paradigmáticos em matéria de Direito Ambiental, com resultados positivos para a evolução da tutela jurisdicional do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A atuação em rede permitiu que as ações climáticas, incluindo a ADPF 760, abarcassem a abordagem de múltiplos interesses sociais e socioambientais, gerando o fortalecimento do tema da emergência climática no âmbito do Poder Judiciário, sobretudo no STF e no Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

Após o exitoso julgamento da ADPF 760, o desafio que se impõe à sociedade brasileira é o monitoramento do cumprimento da decisão. Trata-se de uma fase desafiadora no contexto do litígio estruturante, especialmente no caso de políticas públicas complexas, que envolvem ampla gama de atores públicos e privados e que devem atingir determinados resultados.

Esperamos que o trabalho coletivo desenvolvido pelo brilhante grupo de advogadas e advogados representantes de organizações sociais na ADPF 760 traga novas luzes à busca pela efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, restabelecendo a esperança para o enfrentamento da emergência climática pelas presentes e futuras gerações, no Brasil e no mundo.

REFERÊNCIAS

ARTIGO 19 e INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. **Acesso a informações sobre o plano de ação para a prevenção e controle do desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm)**. Disponível em: <https://artigo19.org/wp-content/blogs.dir/24/files/2020/12/Acesso-a-informacoes-sobre-o-plano-de-acao-para-a-prevencao-e-controle-do-desmatamento-na-Amazonia-Legal-PPCDAm-1.pdf>

BARROSO, Luís Roberto; MELLO, Patrícia Perroni Campos. **Como salvar a Amazônia: por que a floresta em pé vale mais do que derrubada**. In: Revista de Direito da Cidade, v. 12, n. 2, 2020. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/50980/34015>.

BECKER, Bertha Koiffmann. Novas territorialidades na Amazônia: desafio às políticas públicas. Bol. Mus. Para. Emílio Goeldi. Cienc. Hum., Belém, v. 5, n. 1, pp. 17-23, 2010.

GUETTA, Mauricio. **O passo a passo da destruição da Amazônia.** In: Le Monde Diplomatique, nov. 2021. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/o-passo-a-passo-da-destruicao-da-amazonia/>

GUETTA, Mauricio. **Retrocesso socioambiental.** Disponível em: <https://oglobo.globo.com/opiniaio/retrocesso-socioambiental-22508943>

LOVEJOY, Thomas E.; NOBRE, Carlos. **Amazon Tipping Point.** Science Advances, v. 4, n. 2, fev. 2018. Disponível em: <https://www.science.org/doi/10.1126/sciadv.aat2340>

MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Relatório de Avaliação da Execução de Programas de Governo n.º 69 – Ações relativas à fiscalização ambiental sob responsabilidade do IBAMA. Brasília, 2017.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento da Amazônia Legal. Brasília, 2004. Disponível em: http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80120/PPCDAM_fase1.pdf.

RAJÃO, R., J. SCHMITT, F. NUNES, B. SOARES-FILHO. **Dicotomia da impunidade do desmatamento ilegal.** In: *Policy Brief.* CSR/UFMG, 2021.

SARLET, Ingo; e FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Constitucional Ecológico.** 7ª ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2021.

SEEG – **Sistema de Estimativa de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa, Observatório do Clima.** Disponível em: https://seeg.eco.br/wp-content/uploads/2023/11/SEEG_gases_estufa_2023_v2-1.pdf.%20Acesso%20em%2027.11.2023

A violência na Amazônia perante o Tribunal Penal Internacional

Paulo Eduardo Busse Ferreira Filho¹

Lucas e Silva Batista Pilau²

INTRODUÇÃO

Nos últimos cinco anos, o desmatamento na Amazônia tem atingido recordes sucessivos, contribuindo significativamente para as emissões de gases de efeito estufa (GEE) no Brasil, que impulsionam a crise climática. No entanto, esse desmatamento começa com sua face menos conhecida: a violência contra as populações tradicionais, indígenas e não indígenas, da Amazônia brasileira. Os responsáveis pela destruição da floresta atacam essas pessoas para abrir caminho para a exploração dos abundantes recursos naturais que se encontram na região. Entre 2012 e 2021, o Brasil foi o país com maior número de assassinatos de defensores ambientais no planeta, segundo relatório de 2022 da Global Witness.

A defesa das populações tradicionais, a proteção do meio ambiente e o combate às mudanças climáticas deveriam ser vistas como três frentes de uma mesma batalha. Em razão disso, em outubro de 2022, o Observatório do Clima, o Climate Counsel e o Greenpeace Brasil submeteram ao Escritório do Procurador (EDP) do Tribunal Penal Internacional (TPI) a Comunicação *Brasil: Crimes Atrozes na Amazônia*,³ com o apoio da Comissão Pastoral da Terra (CPT), Global Witness, Greenpeace Internacional e Instituto Zé Claudio e Maria.

Essa Comunicação será analisada ao longo deste capítulo, que ainda abordará a violência histórica contra as pessoas que vivem na floresta e a impunidade associada ao fenômeno; os conteúdos e as abordagens das comunicações

¹ Advogado criminal, ambiental e de direitos humanos. Advogado líder no Climate Counsel. Membro fundador do LexCollective. Há mais de 20 anos, assessora organizações ambientalistas e de direitos humanos como Greenpeace, Observatório do Clima, Global Witness, Instituto Escolhas e outras.

² Advogado criminal, ambiental e de direitos humanos em São Paulo, Brasil. Doutorando em Ciência Política na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e Mestre em Ciências Criminais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS).

³ A iniciativa é acompanhada de uma importante plataforma audiovisual: <https://brazil-crimes.org/>

anteriormente submetidas ao TPI sobre o caso brasileiro, todas voltadas contra o ex-presidente Jair Bolsonaro e sua administração (2019-2023); e, em seguida, as opções metodológicas e de abordagem da Comunicação apresentada, expondo suas diferenças em relação às iniciativas anteriores de buscar a responsabilização criminal internacional dos agentes do desmatamento e da violência contra as populações tradicionais na Amazônia brasileira.

Antes de seguir adiante, cabe um breve contexto. As sistemáticas violações de direitos humanos das populações tradicionais da Amazônia perfazem uma série de crimes previstos no Código Penal brasileiro: homicídio, tortura, lesão corporal, ameaça, estupro, exploração sexual e maus tratos de menores, invasão de domicílio, esbulho possessório, entre outros. São perpetradas no contexto de crimes ambientais, previstos na Lei 9.605/98, se enquadrando também em crimes financeiros como fraudes, usurpação de terras públicas e lavagem de dinheiro.

Na esfera internacional, a violência que assola os povos indígenas e tradicionais da Amazônia, por seu caráter sistemático, descontrolado e generalizado, constitui crimes contra a humanidade, um dos quatro crimes internacionais previstos no Estatuto de Roma — o mais importante deles quando se trata de crimes coletivos ou de massa não cometidos durante guerras. O Brasil ratificou o Estatuto de Roma em junho de 2002.⁴ Assim, o TPI passou a exercer sua jurisdição sobre os crimes do artigo 7º cometidos em território brasileiro a partir de julho de 2002.

Crimes contra a humanidade são definidos como um ataque sistemático ou generalizado contra qualquer população civil, conforme uma política governamental ou organizacional voltada à promoção desse ataque. Para a configuração desse crime, é necessário o cometimento múltiplo de crimes subjacentes enumerados no artigo 7º (1) do Estatuto de Roma, tais como homicídio, perseguição e outros atos desumanos, conforme uma política governamental ou organizacional que promova ativamente ou encoraje esse ataque por um grupo com um objetivo comum. Essa política, não necessariamente formalizada, pode ser inferida a partir de uma variedade de fontes probatórias, tais como declarações de autoridades, políticas públicas e a utilização de recursos estatais.

⁴ Cfr. site do TPI: o Brasil assinou o Estatuto de Roma em 7 de fevereiro de 2000. O Brasil depositou seu instrumento de ratificação do Estatuto de Roma em 20 de junho de 2002. O Estatuto de Roma entrou em vigor em 1 de julho de 2002.

Por sua vez, o desmatamento em si é outra forma de violência contra as pessoas da região, porque leva à perda da biodiversidade e ao aumento das emissões de GEE, o que eleva a temperatura global e agrava a crise climática, resultando em maior instabilidade do regime de chuvas, escassez de água e outros problemas ambientais gravíssimos. O desmatamento desorganiza os sistemas de produção e distribuição de alimentos. Pode reforçar as endemias e desencadear novas epidemias e pandemias. Deteriora as condições de vida dos povos da floresta e de outras comunidades que dependem diretamente de seus recursos ambientais. Destruí culturas e modos de vida tradicionais e gera transtornos físicos e psicológicos. Diminui as resistências físicas e psíquicas das pessoas e das comunidades, tornando-as mais vulneráveis a ataques patogênicos, físicos e políticos.

O desmatamento também leva a eventos climáticos extremos, como tornados, ciclones e furacões, ventos fortes, tempestades de chuva e neve, excesso ou derretimento do gelo, frio ou calor extremos, inundações e secas, incêndios florestais incontroláveis, para nomear alguns. Um estudo publicado na revista *Nature*, liderado por Luciana Gatti, do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe), informa que a floresta amazônica está muito próxima do chamado “ponto de inflexão” (*tipping point*), quando o ecossistema perde sua capacidade natural de se autorregenerar após períodos de estiagem decorrentes do desmatamento.⁵ O dano ambiental em massa no contexto dos crimes contra a humanidade descritos na Comunicação é, em essência, um direito internacional, uma vez que os efeitos decorrentes extrapolam fronteiras nacionais e serão sentidos como uma infinidade de eventos extremos ao redor do mundo.

No Brasil, portanto, desproteger os povos da floresta também significa impulsionar a mudança climática. De outra perspectiva, promover o desmatamento significa fomentar a violência contra as populações indígenas e tradicionais indefesas da Amazônia. O conjunto extenso de casos de violência sistemática e generalizada cometida contra essas populações constitui crimes contra a humanidade, nos termos do Estatuto de Roma, e merecem uma pronta investigação pelo órgão competente do TPI. Se nada for feito, o risco é de perdermos de vez não apenas os povos da floresta, mas a floresta amazônica, o controle do clima e a vida no planeta.

⁵ OC – OBSERVATÓRIO DO CLIMA. Parte da Amazônia já atingiu “ponto de virada”, sugere estudo. 14 de julho de 2021. Disponível em: <https://www.oc.eco.br/parte-da-amazonia-ja-atingiu-ponto-de-virada-sugere-estudo/>

1. A VIOLÊNCIA CONTRA PESSOAS NA AMAZÔNIA BRASILEIRA

Na Amazônia brasileira, as vítimas de violência são povos que têm uma profunda e estreita relação com a floresta. Não apenas povos indígenas, mas comunidades tradicionais, quilombolas, ribeirinhos, seringueiros e muitos outros. Verdadeiros guardiões da floresta, esses grupos vêm sendo assassinados, perseguidos por motivos políticos ou culturais e sujeitos a uma série de atos desumanos desde o início do processo de colonização. Os estados brasileiros que compõem a Amazônia — Acre, Amapá, Amazonas, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins⁶ — são os principais afetados pela violência promovida por garimpeiros, fazendeiros e, mais recentemente, por integrantes de organizações criminosas cada vez mais presentes na região. Entre 2019 e 2021, 10 das 30 cidades com as maiores taxas médias de Mortes Violentas Intencionais (MVI) se encontravam na região, segundo o Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2022⁷, publicado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

De acordo com o estudo *Violência contra a pessoa em conflitos no campo na Amazônia Legal*,⁸ dados anuais da Comissão Pastoral da Terra (CPT) sobre a violência contra pessoas no campo — assassinatos, tentativas de assassinatos, ameaças de morte, tortura, prisão e agressão — indicam que, das 5.250 ocorrências registradas entre 2011 e 2022, pelo menos 3.446 (65,6%) ocorreram nos estados que formam a Amazônia Legal. Na região, de acordo com o estudo, os principais responsáveis por essas violências são grileiros, fazendeiros, madeireiros e empresários. Entre as principais vítimas estão sem-terra, assentados, posseiros, quilombolas e indígenas.

No que se refere aos povos indígenas, dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e do Fórum Brasileiro de Segurança Pública

⁶ Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a Amazônia Legal é dividida em duas partes: a Amazônia Ocidental, composta pelos estados do Amazonas, Acre, Rondônia e Roraima; e a Amazônia Oriental, da qual fazem parte o Pará, Maranhão, Amapá, Tocantins e Mato Grosso (Para mais informações, cfr. <https://www.ibge.gov.br/geociencias/cartas-e-mapas/mapas-regionais/15819-amazonia-legal.html?=&t=sobre>).

⁷ FBSP – FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Anuário Brasileiro de Segurança Pública. São Paulo, 2022a. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2022/06/anuario-2022.pdf?v=15>

⁸ ROLEMBERG, Igor; LACERDA, Paula. Violência contra a pessoa em conflitos no campo na Amazônia Legal: breves considerações. In: CPT – Comissão Pastoral da Terra. Conflitos no campo Brasil 2022. Goiânia: CPT Nacional, 2023. Disponível em: <https://www.cptnacional.org.br/downloads/download/41-conflitos-no-campo-brasil-publicacao/14302-livro-2022-v21-web>

demonstram que a violência letal contra esses grupos recrudesciu entre 2009 e 2019, como mostra a Tabela 1. Nesse tópico, as taxas de homicídios apresentadas são expressões das vulnerabilidades desses povos e do risco de genocídio que enfrentam cotidianamente, segundo o Atlas da Violência 2021⁹ do IPEA.

Tabela 1. Brasil, número e taxas de Homicídio de indígenas (2009-2019)

Ano	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Brasil (Taxa)	27,2	27,8	27,4	29,4	28,6	29,8	28,9	30,3	31,6	27,8	21,7
Indígenas (Taxa)	15,0	12,2	14,9	21,3	21,1	19,6	20,2	23,5	24,9	23,9	18,3
Indígenas (Número)	136	112	138	200	200	188	196	231	247	240	186

Fonte: *Atlas da violência 2021*, IPEA/FBSP, 2021.

Esse cenário de violência sistemática e generalizada vem se tornando ainda mais complexo pelo fato de a Amazônia ser uma das principais rotas do tráfico de cocaína de origem andina para os mercados europeus, africanos e regiões sul e sudeste do Brasil, conforme o estudo *Ameaça e caráter transnacional do narcotráfico na Amazônia brasileira*.¹⁰ Nesse contexto, o aumento da presença de organizações criminosas na região vem ocorrendo pelo interesse crescente desses grupos por rotas fluviais, aeroviárias e rodoviárias que aproximam produtores e consumidores de drogas, dentro e fora do país, como mostra o relatório *Cartografias das violências na região Amazônica*, do Fórum Brasileiro de Segurança Pública.¹¹ Ainda segundo a publicação, essa geografia de redes do narcotráfico na Amazônia explica, em grande medida, o fortalecimento de facções regionais, como a Família do Norte (FDN), do Amazonas, e o Comando Classe A (CCA), do Pará, bem como a chegada na região de organizações mais nacionalizadas provenientes da região sudeste

⁹ CERQUEIRA, Daniel et al. *Atlas da Violência 2021*. São Paulo: IPEA/FBSP, 2021. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/arquivos/artigos/5141-atlasdaviolencia2021completo.pdf>

¹⁰ COUTO, Aiala Colares. *Ameaça e caráter transnacional do narcotráfico na Amazônia brasileira*. *Confins*, n.º 44, 2020. DOI: <https://doi.org/10.4000/confins.25852>.

¹¹ FBSP – FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Cartografias das violências na região Amazônica: relatório final*. São Paulo, 2022b. Disponível em: https://forumseguranca.org.br/publicacoes_posts/cartografias-das-violencias-na-regiao-amazonica/



do país, como o Comando Vermelho (CV), do Rio de Janeiro, e o Primeiro Comando da Capital (PCC), de São Paulo.

A escala e a magnitude do problema expõem a falta de estrutura e capacidade do Estado e suas políticas de segurança pública na região. As ações ainda dependem muito da atuação das Forças Armadas e das polícias militares, como demonstram Lima e Fernandes em *Os síndicos da Amazônia*.¹² As políticas de segurança pública na região carecem de recursos humanos e materiais, inteligência, estrutura e planejamento, tanto nas corporações citadas como nas Polícias Civil e Federal, além das agências de fiscalização ambiental, como o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e a Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI), segundo o Fórum Brasileiro de Segurança Pública.¹³

Muitas vezes, agentes estatais se revelam alinhados e associados a interesses comerciais e políticos de madeireiros e garimpeiros.¹⁴ Esse contexto de ausência ou má presença do Estado na região explica um pouco a notória impunidade dos crimes cometidos contra as populações tradicionais que lá vivem. Dos 230 casos de ataques fatais no contexto de conflitos relacionados ao uso da terra e de recursos naturais na região amazônica entre 2009 e 2018, apenas nove (menos de 4%) foram a julgamento. No Pará, estado com o maior número de mortes no período, apenas 4 de 89 casos foram julgados; em Rondônia, 3 de 66; no Maranhão, 2 de 46; e dos 16 casos no Mato Grosso e 8 no Amazonas, nenhum foi levado a julgamento, segundo a Human Rights Watch.¹⁵ A situação não é diferente para políticos responsáveis pela gestão pública do meio ambiente ou para grandes empresas e seus representantes, os quais não estão nem perto de serem processados e julgados por seus crimes contra os povos da floresta.

Assim, dada a histórica ineficiência do Estado e da Justiça brasileira na região, a busca pela responsabilização por crimes perpetrados contra as

¹² LIMA, Renato Sérgio de; FERNANDES, Allan. *Os síndicos da Amazônia*. In.: *Ameaças sem fronteiras: somos capazes de lidar com os desafios?* Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2022.

¹³ FBSP – FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Governança e Capacidades Institucionais da Segurança Pública na Amazônia*. São Paulo, 2022c. Disponível em: https://forumseguranca.org.br/publicacoes_posts/governancas-e-capacidades-institucionais-da-seguranca-publica-na-amazonia/

¹⁴ OC – OBSERVATÓRIO DO CLIMA. *Uma bomba climática*. 30 de março de 2023. Disponível em: <https://www.oc.eco.br/uma-bomba-climatica/#:~:text=A%20primeira%2C%20de%20que%20Bolsonaro,por%20press%C3%A3o%20da%20sociedade%20civil/>

¹⁵ HUMANS RIGHTS WATCH. *Máfias do Ipê: como a violência e a impunidade impulsionam o desmatamento na Amazônia brasileira*. 17 de setembro de 2019. Disponível em: <https://www.hrw.org/pt/report/2019/09/17/333519/>

populações tradicionais da Amazônia volta-se para a esfera internacional, para organismos como o Tribunal Penal Internacional.

2. A AMAZÔNIA NO TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL

Desde 2019, ao menos seis comunicações foram submetidas ao EDP do TPI, visando à responsabilização por crimes cometidos contra os povos indígenas e tradicionais da Amazônia brasileira.

Tabela 2. Comunicações ao Tribunal Penal Internacional

Título	Autor(es)	Propositura
Nota Informativa ao Procurador: Tribunal Penal Internacional, nos termos do Artigo 15º do Estatuto de Roma, solicitando um Exame Preliminar de Incitação ao Genocídio e Ataques Sistemáticos Ampliados contra os Povos Indígenas pelo Presidente Jair Messias Bolsonaro no Brasil	Coletivo de Advocacia em Direitos Humanos (CADHu) e Comissão Arns;	27/11/2019
Queixa perante o Tribunal Penal Internacional (contra Jair Messias Bolsonaro)	Associação Brasileira de Juristas Pela Democracia (ABJD)	02/04/2020
Sem título	UNIGlobal	27/07/2020
Comunicação nos termos do artigo 15 do Estatuto de Roma, contra o Presidente da República do Brasil Jair Bolsonaro, e qualquer autor e cúmplice que a investigação venha a estabelecer	Raoni Metuktire e Almir Surui	22/01/2021
Comunicação ao Procurador solicitando um Exame Preliminar de Genocídio e Crimes contra a Humanidade perpetrados contra os Povos Indígenas do Brasil cometidos pelo Presidente Jair Messias Bolsonaro	Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB)	09/08/2021
Comunicação ao abrigo do Artigo 15 do Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional sobre crimes contra a humanidade contra dependentes e defensores do meio ambiente na Amazônia Legal Brasileira, de janeiro de 2019 até o presente, perpetrados pelo Presidente brasileiro Jair Messias Bolsonaro e por atores de sua administração	All Rise	12/10/2021

Fonte: quadro elaborado pelos autores.



Em novembro de 2019, o Coletivo de Advocacia em Direitos Humanos (CADHu) e a Comissão Arns protocolaram junto ao EDP uma comunicação centrada na pessoa do ex-presidente Jair Bolsonaro por incitação a crimes contra a humanidade e genocídio de povos indígenas e comunidades tradicionais no Brasil. O pedido sustenta que desde o início de seu governo, Bolsonaro teria incitado “violações contra populações indígenas e tradicionais”, enfraquecido “instituições de controle e fiscalização”, demitido “pesquisadores laureados de órgãos de pesquisa” e sido “flagrantemente omissos na resposta aos crimes ambientais na Amazônia, entre outras ações que alçaram a situação a um ponto de alerta mundial”.¹⁶

O CADHu e a Comissão Arns listaram decretos e regulamentos de Bolsonaro entre janeiro e novembro de 2019 para ilustrar o início do desmonte das políticas ambientais executadas em administrações anteriores — como o PPCDam, PPCerrado, Conama, entre outras. Também apresentaram dados que indicam um aumento de 426% em incêndios florestais em 2019 somente no bioma Pantanal em relação ao mesmo período de 2018 (de janeiro a setembro). Em razão desses dados de destruição ambiental e do anunciado desmonte das políticas de proteção dos biomas da região, as organizações apontaram riscos à existência física e estilos de vida dos povos indígenas da Amazônia, principalmente por conta da degradação ambiental e da impunidade associada a esse fenômeno.

Em janeiro de 2021, os caciques Raoni Metuktire e Almir Suruí requereram à procuradora do TPI Fatou Bensouda a abertura de um inquérito preliminar contra Bolsonaro e outros membros de seu governo. Segundo noticiado pela imprensa, a “denúncia [dos líderes indígenas] aponta o mandatário brasileiro como responsável pelo assassinato, transferência forçada e perseguição contra povos indígenas”, assim como “denuncia a política de Bolsonaro em relação ao meio ambiente, pleiteando o reconhecimento do ecocídio [...] como um crime passível de análise pelo TPI”, conforme foi reportado pela Agência Pública.¹⁷ De acordo com o advogado francês William Bourdon, um dos signatários da comunicação em nome dos líderes indígenas, “[...] é uma

¹⁶ COMISSÃO ARNS. *Comissão Arns e CADHu denunciam presidente da República ao Tribunal Penal Internacional*. 12 de novembro de 2019. Disponível em: <https://comissaoarns.org/pt-br/blog/comiss%C3%A3o-arns-e-cadhu-denunciam-presidente-da-rep%C3%BAblica-ao-tribunal-penal-internacional/>.

¹⁷ AGÊNCIA PÚBLICA. *Exclusivo: Raoni denuncia Bolsonaro em corte internacional por crimes contra a humanidade; leia denúncia*. 23 de janeiro de 2021. Disponível em: <https://apublica.org/2021/01/exclusivo-raoni-denuncia-bolsonaro-em-corte-internacional-por-crimes-contra-a-humanidade-leia-denuncia/>

política de destruição, pela interação de muitos crimes. E é a interação de todos esses crimes que caracteriza os crimes contra a humanidade”.

Em agosto de 2021, a Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB) apresentou sua comunicação ao EDP do TPI requerendo a formalização de uma investigação sobre crimes contra a humanidade e genocídio cometidos por Bolsonaro contra povos indígenas. A organização apontou uma série de fatos que implicou o ex-presidente ao longo de sua gestão: desmatamento, mineração selvagem, disseminação de Covid-19 entre povos indígenas, perseguições, mortes e assassinatos. O documento ressalta a política de dismantelamento das instituições do Estado voltadas à proteção do meio ambiente, assim como os casos de morte e doenças disseminadas nas terras dos povos Yanomami, Guarani-Mbya, Kaingang, Guarani Kaiowá, Tikuna, Guajajara e Terena.

Em outubro de 2021, a organização austríaca All Rise protocolou junto ao EDP do TPI sua comunicação requerendo a abertura de investigação sobre crimes contra a humanidade cometidos pelo governo Bolsonaro¹⁸ contra a população civil da Amazônia Legal. Dividida em cinco seções e anexos, descreve os ataques direcionados à população civil da região conforme uma política de Estado, e aponta como responsáveis o então presidente Bolsonaro, seu ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, entre outros membros daquela administração. A comunicação da All Rise descreve com detalhes a exploração insustentável e descontrolada de recursos naturais na região amazônica e os ataques contra as populações locais.

Todas essas comunicações são voltadas contra a figura e o governo de Bolsonaro.

3. “BRASIL: CRIMES ATROZES NA AMAZÔNIA”: A CONSTRUÇÃO DE UM CASO INTERNACIONAL

Em 9 de novembro de 2022, o Observatório do Clima, o Climate Counsel e o Greenpeace Brasil, com apoio da Comissão Pastoral da Terra (CPT), Global Witness, Greenpeace Internacional e Instituto Zé Claudio e Maria, protocolaram sua comunicação (doravante referida como “a Comunicação”) no EDP do TPI requerendo a abertura de uma investigação sobre crimes

¹⁸ A comunicação encontra-se armazenada no site *The Planet vs. Bolsonaro* (<https://www.theplanetvs.org/pt#the-evidence>).



contra a humanidade ocorridos nos últimos dez anos na Amazônia brasileira contra populações indígenas e não indígenas. A iniciativa é acompanhada de uma importante plataforma audiovisual, a brazil-crimes.org, e contou com a participação do advogado do Climate Counsel Richard J Rogers, especializado em causas internacionais.

Essa Comunicação é mais abrangente que as anteriores por trabalhar com dados da violência perpetrada contra populações indígenas e não indígenas nos dez anos compreendidos entre 2011 e 2022 (período escolhido por razões metodológicas), atravessando três administrações presidenciais de diferentes matizes políticos e ideológicos (Dilma Rousseff, Michel Temer e Jair Bolsonaro) e sublinhando apenas crimes contra pessoas que se enquadram nos crimes subjacentes previstos no artigo 7º (1) do Estatuto de Roma (crimes contra a humanidade). O objetivo é chamar a atenção para a natureza sistêmica, estrutural, permanente, disseminada e descontrolada do fenômeno da violência na Amazônia brasileira, que persiste a despeito das transições de poder entre grupos políticos diversos e antagônicos.

Não obstante, o objetivo também é demonstrar que, por comparação a todas as gestões anteriores, o governo de Jair Bolsonaro e a própria figura do ex-presidente estão mais claramente implicados no fenômeno da violência que sempre existiu na região. Como nunca havia ocorrido na história brasileira, atos de governo e pronunciamentos do então presidente e de altos dirigentes, como o ex-ministro Ricardo Salles, escancaram a promoção de uma política de destruição proposital do meio ambiente e das populações indígenas e tradicionais, em favor de grupos e interesses políticos e econômicos interessados em explorar os recursos naturais que abundam na região.

Portanto, o ataque aos povos indígenas e tradicionais da Amazônia é apresentado como fenômeno orquestrado por uma rede poderosa composta de atores diversos dos setores público e privado de múltiplos níveis da sociedade brasileira. Essa rede inclui políticos, funcionários públicos, agentes da lei, representantes de interesses comerciais privados, e uma ampla galeria de atores criminosos. Propositamente, não se menciona genocídio porque a violência descrita na Comunicação é direcionada de forma indiscriminada contra povos indígenas e não indígenas.

Desde tempos coloniais, essa rede de atores diversos vem promovendo e cometendo os crimes em massa de acordo com uma política organizacional voltada a facilitar a expropriação de terras, a exploração de recursos naturais e a destruição do meio ambiente, independentemente da lei. O fenômeno

atinge seu ápice em intensidade com a ascensão à Presidência da República de um membro puro-sangue dessa rede, Jair Messias Bolsonaro, que de pronto nomeia o ministro do Meio Ambiente mais antiambiental que já se viu.

A Comunicação demonstra que, historicamente, a Justiça brasileira não consegue fazer frente à violência perpetrada contra os povos da região, impedindo os ataques e responsabilizando os autores. Como se demonstra, apenas uma minoria de casos é elucidada em investigações que se revelam sempre muito lentas e difíceis. A região é de difícil acesso e a mobilidade é comumente controlada por grupos perigosos. As provas são escassas e as testemunhas muitas vezes silenciam com medo de represálias. Alguns casos contam com a participação de autoridades públicas cooptadas por agentes criminosos. Os poucos casos que evoluem para processos terminam envolvendo apenas os executores diretos dos crimes — isto é, assassinos de aluguel, por vezes agentes estatais como policiais — e deixando de fora os mandantes ou os responsáveis em níveis ainda mais elevados, na política e no mundo corporativo.

As evidências apresentadas demonstram que, de 2011 a 2021, os conflitos resultaram em 430 assassinatos, 554 tentativas de assassinatos, 2.290 ameaças de morte, 87 casos de tortura e mais de 100.000 expulsões ou despejos, conforme dados organizados pela CPT e pela Global Witness. As vítimas são de uma variedade de povos indígenas, comunidades tradicionais e outros grupos vulneráveis cujas terras foram impiedosamente exploradas para fins econômicos através de um ataque sistemático e generalizado contra suas vidas, culturas e meios de subsistência.

Propositamente optou-se por expor e trabalhar com dados da violência de períodos anteriores ao governo Bolsonaro, com o fim de demonstrar a dimensão histórica e permanente do fenômeno que independe do governo da vez, mas também para demonstrar como e por que Bolsonaro e seus asseclas diferem de todos os que vieram antes, sendo especialmente responsáveis pelos crimes perpetrados em razão das políticas assumidamente deletérias que promoveram entre 2019 e 2022.

A Comunicação demonstra que esse ataque sistemático e generalizado contra as comunidades tradicionais da região — indígenas e não indígenas — é parte indissociável do ataque sistemático e generalizado ao meio ambiente da região. Ao longo de seu governo, Bolsonaro e seus agentes promoveram uma política voltada à paralisação, enfraquecimento e desmantelamento de todo o sistema de proteção ambiental do Brasil duramente construído a partir da promulgação da Constituição Federal em 1988, o que transformou o país,



de referência internacional nos temas ambiental e climático, em verdadeiro pária, exemplo de má conduta e descaso com o meio ambiente, o controle climático e os povos da floresta.

Buscando demonstrar que se o objetivo for impedir a completa destruição da floresta tropical e a consequente intensificação do aquecimento global, então a tarefa primordial é defender as pessoas que lá vivem de forma sustentável e tradicional, o que passa necessariamente pela identificação e punição dos responsáveis por crimes contra a humanidade cometidos ao longo dos anos e desde sempre na região.

A Comunicação demonstra que, no caso brasileiro, a proteção dos povos da floresta e a prevenção e controle do desmatamento andam entrelaçados e são de extrema relevância para a política climática e o cumprimento das metas do Acordo de Paris, com claras repercussões na esfera internacional. O Brasil é o quinto maior emissor de GEE do mundo, atrás da China, EUA, Índia e Rússia. Em 2020, a emissão média de CO₂ por brasileiro foi de 10,2 toneladas brutas, enquanto a média mundial foi de 6,7, segundo o Sistema de Estimativas de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa (SEEG).¹⁹ O desmatamento não afeta apenas o Brasil e os brasileiros, mas o planeta como um todo. A destruição da Amazônia, a partir da destruição dos povos da floresta, contribui significativamente para o desequilíbrio climático global e a ocorrência de eventos extremos dentro e fora do país.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Comunicação do Observatório do Clima, Climate Counsel e Greenpeace Brasil ao TPI insere-se no contexto de crescimento exponencial da litigância estratégica ambiental e climática observado no Brasil nos últimos cinco anos, certamente motivada pelo advento do bolsonarismo e sua notória política antiambiental.²⁰ Se os crimes contra a humanidade já ocorriam

¹⁹ SEEG. *Análise das emissões brasileiras de Gases de Efeito Estufa e suas implicações para as metas climáticas do Brasil (1970-2020)*. 2021. Disponível em: https://seeg-br.s3.amazonaws.com/Documentos%20Analiticos/SEEG_9/OC_03_relatorio_2021_FINAL.pdf.

²⁰ Nesse sentido, cfr. por exemplo o julgamento no âmbito do Supremo Tribunal Federal (STF) da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) 59 e da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 708. Ainda dentro desse panorama, merece menção o voto paradigmático da ministra Cármen Lúcia, do Supremo Tribunal Federal, que em abril de 2022, no âmbito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 760, reconheceu o estado de coisas inconstitucional na Amazônia.

antes de Bolsonaro, durante esse governo eles se converteram em verdadeira política de Estado, promovida a partir do coração do Poder Executivo. Uma das agendas prioritárias da gestão de Bolsonaro foi abrir caminho, com velocidade avassaladora e a qualquer custo, para a exploração massiva, livre e desenfreada dos recursos naturais existentes na Amazônia brasileira. Por sua vez, a sociedade civil organizada reagiu e empreendeu uma cruzada judicial sem precedentes contra a política do governo, dentro e fora do país.

Bolsonaro promoveu uma política de destruição de todo o sistema de proteção ambiental erigido desde a promulgação da Constituição Federal de 1988. Nesse projeto de desmonte e destruição, a floresta, a biodiversidade e as pessoas que lá habitam constituíam os obstáculos óbvios a um pretensão desenvolvimento econômico, e então deveriam ser extirpados. Se antes se podia falar em ausência do Estado, de interesse político ou simplesmente desconhecimento dos problemas sociais e ambientais da Amazônia, durante a gestão Bolsonaro assistiu-se à implementação intencional de uma política criteriosamente desenhada para eliminar os obstáculos institucionais à destruição massiva da floresta e das pessoas que nela vivem, abrindo caminho para a exploração desenfreada de seus enormes recursos naturais, num sentido diametralmente oposto ao preconizado pela Constituição.

A sanha destrutiva de Bolsonaro e seus cúmplices tornou mais evidentes a realidade da violência que assola os povos da floresta e abre caminho para a devastação ambiental, o histórico descaso do Estado e a ineficiência dos sistemas de justiça e de segurança pública na região. Espera-se agora que o órgão competente do TPI reúna todas as comunicações formuladas sobre o caso brasileiro e instaure um procedimento investigatório que escrutine a violência cometida contra povos tradicionais da Amazônia em contextos de destruição ambiental, e então identifique, processe e julgue os responsáveis por esses crimes contra a humanidade há décadas em curso na região.

REFERÊNCIAS

COUTO, Aiala Colares. Ameaça e caráter transnacional do narcotráfico na Amazônia brasileira. *Confins*, n.º 44, 2020. DOI: <https://doi.org/10.4000/confins.25852>.

LIMA, Renato Sérgio de; FERNANDES, Allan. Os síndicos da Amazônia. In.: **Ameaças sem fronteiras: somos capazes de lidar com os desafios?** Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2022.

ROLEMBERG, Igor; LACERDA, Paula. Violência contra a pessoa em conflitos no campo na Amazônia Legal: breves considerações. In: CPT – Comissão Pastoral da Terra. **Conflitos no campo Brasil 2022**. Goiânia: CPT Nacional, 2023.

CERQUEIRA, Daniel et al. **Atlas da Violência 2021**. São Paulo: IPEA/FBSP, 2021. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/arquivos/artigos/5141-atlasdaviolencia2021completo.pdf>. Acesso em 22 de maio de 2021.

FBSP – FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo, 2022a. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2022/06/anuario-2022.pdf?v=15>. Acesso em 16 de maio de 2023.

FBSP – FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Cartografias das violências na região Amazônica: relatório final**. São Paulo, 2022b. Disponível em: https://forumseguranca.org.br/publicacoes_posts/cartografias-das-violencias-na-regiao-amazonica/. Acesso em 11 de maio de 2023.

FBSP – FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Governança e Capacidades Institucionais da Segurança Pública na Amazônia**. São Paulo, 2022c. Disponível em: https://forumseguranca.org.br/publicacoes_posts/governancas-e-capacidades-institucionais-da-seguranca-publica-na-amazonia/. Acesso em 11 de maio de 2023.

GLOBAL WITNESS. **Decade of defiance: ten years of reporting land and environmental activism worldwide**. September 2022. Disponível em: <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/decade-defiance/>. Acesso em 06 de abril de 2023.

HUMANS RIGHTS WATCH. **Máfias do Ipê: como a violência e a impunidade impulsionam o desmatamento na Amazônia brasileira**. 17 de setembro de 2019. Disponível em: <https://www.hrw.org/pt/report/2019/09/17/333519>. Acesso em 17 de maio de 2023.

SEEG. **Análise das emissões brasileiras de Gases de Efeito Estufa e suas implicações para as metas climáticas do Brasil (1970-2020)**. 2021. Disponível em: https://seeg-br.s3.amazonaws.com/Documentos%20Analiticos/SEEG_9/OC_03_relatorio_2021_FINAL.pdf. Acesso em 25 de maio de 2023.

AGÊNCIA PÚBLICA. **Exclusivo: Raoni denuncia Bolsonaro em corte internacional por crimes contra a humanidade;** leia denúncia. 23 de janeiro de 2021. Disponível em: <https://apublica.org/2021/01/exclusivo-raoni-denuncia-bolsonaro-em-corte-internacional-por-crimes-contra-a-humanidade-leia-denuncia/>. Acesso em 22 de maio de 2023.

COMISSÃO ARNS. **Comissão Arns e CADHu denunciam presidente da República ao Tribunal Penal Internacional.** 12 de novembro de 2019. Disponível em: <https://comissaoarns.org/pt-br/blog/comiss%C3%A3o-arns-e-cadhu-denunciam-presidente-da-rep%C3%BAblica-ao-tribunal-penal-internacional/>. Acesso em 22 de maio de 2023.

OC – OBSERVATÓRIO DO CLIMA. **Alertas de desmatamento na Amazônia batem recorde no fim do regime Bolsonaro.** 06 de janeiro de 2023a. Disponível em: <https://www.oc.eco.br/alertas-de-desmatamento-na-amazonia-batem-recorde-no-fim-do-regime-bolsonaro/#:~:text=A%20C3%A1rea%20sob%20alertas%20de,mesmos%20cinco%20meses%20de%202021>. Acesso em 16 de maio de 2023.

OC – OBSERVATÓRIO DO CLIMA. **Emissões do Brasil têm maior alta em 19 anos. 1º de novembro de 2022.** 1º de novembro de 2022. Disponível em: <https://www.oc.eco.br/en/emissoes-do-brasil-tem-maior-alta-em-19-anos/>. Acesso em 16 de maio de 2023.

OC – OBSERVATÓRIO DO CLIMA. **Parte da Amazônia já atingiu “ponto de virada”, sugere estudo.** 14 de julho de 2021. Disponível em: <https://www.oc.eco.br/parte-da-amazonia-ja-atingiu-ponto-de-virada-sugere-estudo/>. Acesso em 25 de maio de 2023.

OC – OBSERVATÓRIO DO CLIMA. **Uma bomba climática.** 30 de março de 2023. Disponível em: <https://www.oc.eco.br/uma-bomba-climatica/#:~:text=A%20primeira%2C%20de%20que%20Bolsonaro,por%20press%C3%A3o%20da%20sociedade%20civil>. Acesso em 21 de maio de 2023b.



Entre o infralegalismo autoritário e a descupinização institucional: o caso do processo sancionador ambiental (ADPF 755)

Vivian Ferreira¹

INTRODUÇÃO

Entre 2019 e 2020, o Brasil vivia um momento conturbado em suas políticas ambientais, que passaram a ser alvo de medidas sistemáticas de desmonte. Do ponto de vista da organização administrativa, o governo federal desidratou as competências do Ministério do Meio Ambiente (MMA).² O orçamento disponível para o enfrentamento dos enormes desafios ambientais foi significativamente reduzido, e apenas parcialmente executado.³ Além disso, foram nomeadas pessoas sem experiência adequada para cargos importantes nos órgãos ambientais.⁴

Assistiu-se, ainda, à redução da pluralidade e da participação da sociedade civil no Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama)⁵, à paralisação de fundos cujos recursos deveriam ser investidos em ações ambientais fundamentais, como o Fundo Clima e o Fundo Amazônia⁶, além da descontinuidade do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm).⁷ Todas essas medidas tiveram a sua constitucionalidade questionada perante o Supremo Tribunal Federal (STF).

¹ Vivian Ferreira é mestre em Direito e Desenvolvimento pela FGV Direito SP e doutora em Direito pela USP.

² STACHEWSKI, 2019.

³ MENEGASSI, 2021; OBSERVATÓRIO DO CLIMA, 2020.

⁴ LIS, 2020.

⁵ Veja-se STF, ADPF 623.

⁶ Sobre a paralisação dos recursos do Fundo Clima, vide: STF, ADPF 708. Já sobre o caso do Fundo Amazônia, vide: STF, ADO 59.

⁷ Sobre o PPCDAm, veja-se: STF, ADPF 760.

Nesse contexto, com frequência a imprensa reportava posicionamentos de representantes do governo federal com narrativas críticas aos órgãos ambientais e deslegitimando os agentes de fiscalização, com referências a uma suposta — e inexistente — indústria de multas ambientais.⁸ Também foi nesse contexto que o governo federal decidiu fazer alterações no rito do processo até então existente para promover a apuração e sanção das infrações ambientais na esfera administrativa. O Decreto Federal 9.760/2019 alterou o processo administrativo sancionador para implementar uma audiência de conciliação obrigatória entre o órgão ambiental e o infrator, entre outras medidas que supostamente aumentariam a eficiência dos processos.

Se, à primeira vista, a iniciativa tem um verniz de legitimidade, parecendo apta a promover a resolução amigável e célere dos procedimentos ambientais, na prática, diante da realidade e das condições institucionais existentes, o resultado foi o oposto. As alterações normativas implementadas criaram e aumentaram gargalos e subjetividades que paralisaram a tramitação dos processos sancionadores ambientais na esfera federal. Com isso, o risco de prescrições aumentou. A efetividade, a eficiência e a eficácia do processo sancionador ambiental foram, discreta e gravemente, minadas.

Em um cenário de aumento vertiginoso do desmatamento⁹, a gravidade dessas alterações levou ao rápido questionamento da constitucionalidade do Decreto 9.760/2019 perante o STF, por violação ao direito ao meio ambiente equilibrado. A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 755, proposta por um conjunto de quatro partidos políticos, tramitou inicialmente sob a relatoria da ministra Rosa Weber. Após a sua nomeação para a Presidência do Supremo Tribunal Federal, o processo passou a ser relatado pelo ministro Luiz Fux.

Ainda que o processo tenha sido extinto sem resolução do mérito por perda de objeto, em dezembro de 2023, trata-se de um caso paradigmático para a compreensão da litigância ambiental estratégica no país. Dessa forma, este capítulo explora o caso da ADPF 755 sob a ótica dos conceitos, desenvolvidos pela doutrina constitucional recente, de infralegalismo autoritário¹⁰ e de

⁸ RAMALHO & VASCONCELOS, 2019; MAISONNAVE & VALENTE, 2018; CATRACA LIVRE, 2018; SAID, 2020.

⁹ Dados do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe) mostraram que a taxa de desmatamento na Amazônia aumentou 34% entre 2019 e 2020 (ESCOBAR, 2020). Entre 2020 e 2021, o desmatamento na Amazônia passou de 13 mil km² (DANTAS & MANZANO, 2021).

¹⁰ VIEIRA et al., 2022.

cupinização normativa.¹¹ O caso ilustra como o uso de normas infralegais e de atos com aparência de legalidade podem criar ou aprofundar ineficiências nas políticas públicas existentes e, assim, promover uma agenda antidemocrática, ideológica e, no caso brasileiro, antiambiental.

Para descrever em maior detalhe como se deu o processo de fragilização do processo administrativo sancionador, foram utilizados os dados e informações levados aos autos do processo, sobretudo pelas organizações da sociedade civil que atuam como *amici curiae* no caso — o Observatório do Clima e a Associação Brasileira de Membros do Ministério Público de Meio Ambiente (Abrampa).

Na sequência, são apresentadas as principais linhas argumentativas trazidas pelas partes do processo por meio das quais pode ser feita a defesa judicial do infralegalismo autocrático. Em seguida, são apontados os caminhos para a superação desses argumentos, com vistas ao fortalecimento de uma estrutura institucional democrática e ambientalmente responsável.

1. A FRAGILIZAÇÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR AMBIENTAL

Na esfera federal, as infrações administrativas cometidas contra o meio ambiente — que incluem desmatamento ilícito, caça e pesca irregulares, práticas que acarretam poluição e danos a unidades de conservação — são punidas nos termos do processo administrativo regulado pelo Decreto 6.514/2008. As sanções administrativas para tais ilícitos ambientais incluem advertências e multas; eventual apreensão de animais, produtos e subprodutos de fauna e flora; embargos de obras ou atividades irregulares; perda de incentivos e benefícios fiscais e de crédito; proibição de contratar com a Administração Pública; e cancelamento de registros, licenças e autorizações.

Todos os anos, os órgãos ambientais aos quais compete a fiscalização ambiental, com destaque ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), autarquia vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, promovem a lavratura de um grande número de autos de infração. Segundo dados da Controladoria Geral da União (CGU), de 2013 a 2017, o Ibama lavrou cerca de 80 mil autos de infração, uma média de 16 mil por ano, que correspondem

¹¹ STF, ADPF 760

a cerca de R\$ 3,7 bilhões em multas ambientais. Grande parte delas se refere a ilícitos contra a flora, sobretudo desmatamento nos estados da Amazônia.¹²

Essa atuação busca não apenas punir o infrator ambiental, mas também desestimular a prática de infrações e crimes contra o meio ambiente de maneira geral.¹³ Por seu poder dissuasório, o processo administrativo sancionador ambiental desempenha um papel crucial para a efetivação do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Sobre isso, Lopes e Chiavari, em *Análise do novo procedimento administrativo sancionador do Ibama e seus reflexos no combate ao desmatamento na Amazônia*, comentam:

*“As ações de comando e controle, ou seja, de monitoramento, fiscalização e responsabilização por infrações ambientais, possuem um papel fundamental no combate ao desmatamento da Amazônia. Evidências mostram que estas ações foram as principais responsáveis pela queda acentuada e contínua do desmatamento na região entre os anos de 2004 e 2012 (Assunção et al. 2015; Burgess 2019). O monitoramento e a aplicação de sanções por supressão de vegetação sem autorização, pelo Ibama, efetivamente inibiram o avanço do desmatamento na Amazônia. Estudo do CPI/PUC-Rio estima que, caso a estratégia de monitoramento e aplicação da lei pelo Ibama não houvesse existido, a Amazônia teria perdido, além da área que foi desmatada, outros 270.000 km² entre 2007 e 2016 (Assunção et al. 2019). Assim, alterações na governança e no procedimento administrativo sancionador do IBAMA podem ter impactos significativos na política de combate ao desmatamento”*¹⁴

Na prática, em razão de uma série de dificuldades e entraves institucionais, tais procedimentos tendem a ser lentos, o que resulta em um risco elevado de prescrição e, portanto, na mitigação da capacidade coercitiva e dissuasória dos órgãos ambientais, com evidentes repercussões negativas para a preservação ambiental.¹⁵

¹² CGU, 2019, p. 9.

¹³ A noção de que o comportamento social pode ser moldado a partir da associação de determinados tipos de condutas a penalidades embasa um amplo corpo de literatura conhecida como deterrence literature. Essa linha de estudos aponta que as sanções legais podem, em alguma medida, ser vinculadas a um efeito de intimidação, que leva os cidadãos a evitar infringir a lei. Nesse sentido, a severidade das penas e a certeza da punição por condutas reprováveis pode ser considerada pode contribuir com a redução de práticas ilícitas (GIBBS, 2007).

¹⁴ LOPES E CHIAVARI, 2021, p. 25.

¹⁵ CGU, 2019.

Esse problema vinha sendo alvo de tentativas de aprimoramento. Em 2017, o Decreto 9.179 regulamentou a conversão indireta de multas ambientais. Sem extinguir a modalidade direta, prevista na Lei 9.605/1998, em que o infrator recebe um desconto na multa e ele próprio se encarrega do serviço ambiental, a modalidade indireta vincula os valores arrecadados a projetos maiores e estruturantes do poder público e da sociedade civil organizada, selecionados por chamamentos públicos. A estratégia pensada pelo Ibama e pelo MMA buscava assegurar que os recursos fossem destinados a partir de critérios técnicos transparentes e livre de pressões políticas. Em 2018, as conversões indiretas renderam mais de um bilhão de reais para grandes projetos de recuperação ambiental, o que corresponde a cerca de três anos de orçamento discricionário do Ibama.¹⁶

No entanto, a iniciativa foi desmobilizada em 2019, quando foi editado o Decreto Federal 9.760/2019¹⁷, sob a justificativa de agilizar os processos administrativos para a apuração de infrações ambientais. Para dar efetividade ao decreto, foram ainda editadas as Instruções Normativas Conjuntas MMA/Ibama/ICMBio 2/2020, 1/2021 e 2/2021. O resultado, no entanto, foi o exato oposto. Em vez de promover a agilidade dos processos, as alterações normativas reduziram a efetividade, a eficiência e a eficácia do processo sancionador ambiental, sujeitando os procedimentos a gargalos, lentidão e subjetividades que aumentaram o risco de prescrições e minaram a aplicação das sanções previstas em lei.

Em primeiro lugar, criou-se a **obrigatoriedade de realizar uma audiência prévia de conciliação ambiental**, o que resultou em um represamento de processos aguardando conciliação, minando a efetividade da atuação administrativa. Até a realização da audiência, o prazo para que o infrator apresentasse defesa passou a ficar suspenso, voltando a fluir caso o infrator não comparecesse ou manifestasse desinteresse. Contudo, além de tais audiências serem absolutamente desnecessárias — já que os autuados já podiam antes encerrar o processo com a conversão da multa em serviços de preservação, melhoria e recuperação ambiental¹⁸ — não havia estrutura institucional adequada para dar vazão aos processos.¹⁹

¹⁶ BETIM, 2019.

¹⁷ BETIM, 2019.

¹⁸ Lei n° 9.605/1998 e Decreto n° 9.179/2017.

¹⁹ A experiência do Poder Judiciário com a implantação das centrais de conciliação nos tribunais nos anos 2010 exigiu amplo apoio do CNJ e é um exemplo evidente das dificuldades que precisam ser superadas para que as audiências de conciliação possam ser realizadas adequadamente.

Um relatório de auditoria da CGU de 2019 já destacava a lentidão generalizada dos processos administrativos sancionadores ambientais: os processos demoravam cerca de cinco anos para serem finalizados definitivamente, permanecendo sem movimentação por longos períodos.²⁰ Seria necessária grande mobilização de servidores e ampla organização administrativa antes da implementação da medida, o que não se verificou na prática. Ademais, havia apenas 63 servidores nos núcleos de conciliação. Assim, os processos passaram a se acumular e a ter a sua tramitação interrompida.

Em setembro de 2020, a CGU publicou um novo Relatório de Avaliação do Ibama com a seguinte conclusão: dos mais de 7 mil autos de infração lavrados desde a publicação do Decreto 9.760/2019, haviam sido realizadas até então apenas cinco audiências de conciliação. Ficou evidente, portanto, que a obrigatoriedade do agendamento da conciliação ambiental criou um gargalo processual.²¹ Em 2021, a lentidão persistiu:

*“Passados mais de 2 anos da criação do núcleo [de conciliação], foram concluídas somente 252 audiências de conciliação, menos de 2% dos autos de infração realizados no mesmo período. Isso indica que a quase totalidade de autos de infração realizados entre 2019 e 2020 seguem suspensos. Sendo assim, apesar de um grande esforço público (pessoas, tecnologia, orçamento) para implementar esse mecanismo, o núcleo deve gerar poucos resultados efetivos, além de aumentar o risco de prescrição dos processos, de negociações indevidas e de redução da dissuasão das infrações”.*²²

Na mesma linha, um cruzamento de dados feito pelo jornal Folha de São Paulo apontou a existência, em março de 2022, de mais de R\$ 1 bilhão em multas do Ibama aplicadas em 2020 sem encaminhamento a setores de conciliação ambiental.²³

Cabe ressaltar que a prescrição intercorrente incide em todos os processos de apuração de infração paralisados por mais de três anos²⁴ e, até a realização da audiência de conciliação, esse prazo prescricional seguia em curso. Assim,

²⁰ CGU, 2019, p. 36

²¹ CGU, 2020, p. 29.

²² RAJÃO ET AL., 2021, p. 6

²³ SASSINE, 2022.

²⁴ Cf. artigo 21, § 2º, do Decreto Federal nº 6.514/2008 e artigo 1º, § 1º, da Lei nº 9.873/1999

a menos que as audiências de conciliação fossem realizadas de forma ágil, o risco de prescrição das penalidades aplicáveis aos ilícitos ambientais aumentava consideravelmente. Além disso, como os efeitos dos autos de infração passaram a ser sobrestados até a realização da audiência de conciliação, o autuado deixou de sofrer qualquer efeito prático da autuação até o encerramento dessa etapa processual preliminar, tornando o processo de sanção ambiental ineficaz.

A segunda alteração normativa promovida no processo foi a **criação de mais uma etapa de saneamento do processo administrativo**, por meio da qual o agente de fiscalização ambiental, após lavrar o auto de infração, passou a encaminhar o processo à autoridade hierarquicamente superior para validação e prosseguimento (INC MMA/Ibama/ICMBio 1/2021). A figura do superior hierárquico pressupõe que os atos de fiscalização devem ser validados para que tenham efeitos, além de submetê-los a uma decisão amplamente discricionária e sem prazo para a análise. Ou seja, todo o processo passou a estar suscetível a uma indesejável arbitrariedade, além de se tornar menos eficiente e de minar consideravelmente a autoridade dos agentes fiscalizadores, a ponto de os servidores do Ibama, em carta aberta, repudiarem a criação de uma “espécie de censor, com ampla e irrestrita discricionariedade”.²⁵

Por fim, o decreto também determinou a **concentração da competência para julgamento dos autos de infração**, sobrecarregando as autoridades julgadoras e, conseqüentemente, gerando ineficiência.

Até então, a competência para o julgamento dos autos de infração era descentralizada e dependia do valor da multa: aqueles iguais ou maiores que R\$ 500 mil eram julgados integralmente na sede do Ibama em Brasília; inferiores a R\$ 100 mil eram julgados integralmente no âmbito das Superintendências/Gerências estaduais; entre R\$ 100 e 500 mil eram decididos em primeira instância nos estados e, em segunda instância, caso necessário, na sede do órgão federal. Com a alteração, independentemente do valor, os superintendentes estaduais (em regra, escolhidos por indicação política) passaram a julgar todas as multas em primeira instância e o presidente do Ibama em segunda instância.

Embora muito mais simplificada, esta nova configuração centralizada “coloca uma grande carga de trabalho sobre essas pessoas [e] também as coloca em uma situação privilegiada de poder para decidir sobre todos os

²⁵ IBAMA, 2021.

processos relativos a infrações ambientais de competência do Ibama”, segundo o relatório “Análise do novo procedimento administrativo sancionador do Ibama e seus reflexos no combate ao desmatamento na Amazônia”.²⁶ Convém destacar que a auditoria da CGU de 2019 já apontava que a carga de julgamentos de processos administrativos ambientais, como estava desenhada antes, era inexequível e sugeria a necessidade de desconcentrar ainda mais as competências de julgamento. Para a CGU, limitar a competência para decidir um grande volume de processos a um pequeno número de pessoas, que ainda dividem seu tempo entre diversas outras atribuições de gestão, vinha levando ao aumento do passivo do Ibama, ainda segundo o relatório.

Em 2020, um novo relatório da CGU avaliando as alterações normativas realizadas apontou que os superintendentes estaduais e o presidente, que já tinham uma carga de julgamento elevada — da ordem de 11 e 25 julgamentos por dia, respectivamente —, passaram a ter uma carga ainda maior. Essa nova realidade foi considerada preocupante, pois mesmo que a decisão final consista em acolher totalmente um parecer técnico prévio, o elevado número de julgamentos se configurou como um gargalo processual.²⁷ A consequência foi o aumento do passivo de casos sem decisão, além de ampliação do controle político sobre o julgamento dos processos.

Segundo Rajão et. al, em *Dicotomia da impunidade do desmatamento ilegal*, publicado em junho de 2021, a quantidade de decisões em 2020 para processos de infração contra a flora reduziu-se de uma média de 5,3 mil anuais entre 2014 e 2018 para somente 113 julgamentos em 2019 e 17 em 2020. Já a quantidade de multas pagas reduziu de 688, em média, entre 2014 e 2018, para 74 e 13 multas pagas em 2019 e 2020, respectivamente. Em 2020, pela primeira vez na série histórica, o número de desembargos foi superior ao de embargos.

Somada a isso, a total falta de controle do Ibama sobre a prescrição intercorrente dos processos sancionadores ambientais permitiu que a impunidade ambiental se convertesse em regra. Como já mencionado anteriormente, os processos de apuração de auto de infração prescrevem se paralisados por mais de três anos. Em 2019, a auditoria realizada pela CGU já havia apontado claramente para a fragilidade dos controles do Ibama em

²⁶ LOPES & CHIAVARI, 2021, p. 18

²⁷ CGU, 2020, p. 39.

relação aos prazos prescricionais. Em 2020, a CGU novamente apontou a pendência de elaboração de um plano de ação que permitisse reduzir o passivo de processos do Ibama, além da necessidade urgente de digitalizar mais de 90 mil processos físicos, correspondentes a cerca de R\$ 20 bilhões em multas, ainda não migrados para o SEI e totalmente parados, potencializando o risco de prescrição.²⁸

Em março de 2022, a CGU realizou uma avaliação da Superintendência Estadual do Ibama (Supes/PA) no Pará para analisar os controles de prescrição intercorrente relativos ao processo sancionador ambiental no seu âmbito de competência. Em linhas gerais, a CGU apontou que o controle de prescrição intercorrente utilizado pelo órgão não foi criado para a avaliação e gerenciamento de riscos e que não pode ser considerado confiável, já que a data indicada no controle para prescrição diferiu em quase todos os processos analisados.

Como se vê, as regras que alteraram o desenho institucional do processo sancionador ampliaram ainda mais o risco de que inúmeras penalidades venham a prescrever, uma vez que as audiências de conciliação não eram realizadas em quantidade e tempo razoável, além de os julgamentos se acumularem. Não foi criado, no entanto, nenhum mecanismo para aprimorar o controle sobre as prescrições, apesar das recomendações técnicas da CGU.

2. O RECURSO AO PODER JUDICIÁRIO

As alterações normativas promovidas entre 2019 e 2020, ao invés de agilizarem o encerramento dos processos sancionadores ambientais, aumentaram o seu tempo de duração, levando à sua paralisação e à ampliação do risco de prescrição. Abriu-se, assim, espaço para a impunidade, com o conseqüente enfraquecimento do efeito de dissuasão das sanções administrativas ambientais. São alterações normativas incrementais que, na prática, conduziram a um apagão do processo sancionador ambiental.

As medidas são ilustrativas do que a doutrina constitucional recente nomeou de **infralegalismo autoritário**: a edição de decretos e atos infralegais que, a pretexto de regulamentar leis, contrariam a legislação regulamentada e descaracterizam incrementalmente políticas públicas de origem constitucional

²⁸ CGU, 2020, p. 29.

contrárias à orientação ideológica do governo em exercício.²⁹ A efetivação do infralegalismo autoritário também se vale de medidas como cortes orçamentários, punições contra servidores que cumprem as suas missões institucionais, manutenção de cargos vagos, nomeação de indivíduos não qualificados, entre outros estímulos à paralisação de órgãos e atividades que simplesmente fazem com que as instituições deixem de atuar como deveriam.

O resultado desse tipo de manobra é a corrosão progressiva das garantias de direitos fundamentais assegurados na Constituição Federal. Esse processo foi descrito de maneira didática pela Ministra Cármen Lúcia, ao proferir seu voto ADPF 760, como:

*“(…) procedimento comum [de] poda normativa que se faz sem ruído, uma quase ‘cupinização’ normativa, cujos efeitos se notam apenas com o olhar geral sobre o quadro, especialmente com os resultados demonstrados quando o entrave burocrático-normativo já impediu o cumprimento da finalidade de preservação das florestas e dos mananciais, das reservas, da proteção das matas, da garantia dos direitos de todos à existência digna e saudável”.*³⁰

O processo de **cupinização normativa** se opera pela implementação de alterações normativas sutis, que promovem a corrosão silenciosa das estruturas das políticas públicas — inclusive as ambientais —, mas cujos efeitos só podem ser completamente conhecidos *in concreto*, a partir de uma realidade institucional específica. Exatamente o que se fez com o processo sancionador ambiental.

Na falta de respostas mais incisivas por parte de atores políticos e institucionais que compartilham a responsabilidade de controlar e fiscalizar os atos do governo, o resultado, com frequência, é a judicialização. E foi o que ocorreu.

Em 21 de outubro de 2020, o Partido Socialista Brasileiro (PSB), o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), o Partido dos Trabalhadores (PT) e a Rede Sustentabilidade ajuizaram a ADPF 755 para questionar as alterações levadas a cabo no processo administrativo sancionador ambiental.

Em síntese, os autores argumentaram que as normas criaram um estado de coisas que conflita com os preceitos fundamentais da Constituição Federal,

²⁹ VIEIRA et al., 2022.

³⁰ ADPF 760, 2022, p. 130-131.

em especial o direito e garantia à legalidade e devido processo legal (artigo 5º, II e LIV); a razoável duração do processo e a efetividade da jurisdição (artigo 5º, LXXVIII); os princípios norteadores da administração pública, como moralidade, impessoalidade e legalidade (artigo 37); a obrigatoriedade de motivação e publicidade das decisões (artigo 93, IX); o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (artigo 225) e o direito dos povos indígenas à sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e às terras que tradicionalmente ocupam (artigo 231).

O processo foi distribuído à relatoria da ministra Rosa Weber,³¹ que requisitou informações prévias à Presidência da República e, em seguida, deu vista ao Advogado-Geral da União e ao Procurador-Geral da República. Por fim, determinou a requisição de informações detalhadas ao Ibama, para que o órgão apresentasse justificativa em relação aos fatos narrados na inicial.

Prestadas as informações, no entanto, o processo permaneceu por um longo período sem movimentação, até que, em março de 2022, a relatora admitiu que duas organizações da sociedade civil fossem habilitadas como *amicus curiae*: o Observatório do Clima e a Associação Brasileira de Membros do Ministério Público de Meio Ambiente (Abrampa). Para subsidiar a decisão do STF no caso, as entidades apresentaram manifestações detalhadas e subsidiadas por estudos que facilitaram a compreensão, em detalhe, dos impactos das alterações normativas debatidas nos autos.

Com base em um rico material, que incluiu pesquisas acadêmicas, reportagens, relatórios de auditoria da CGU, comunicações oficiais do Ibama e respostas a pedidos de acesso a dados formulados por meio da Lei de Acesso à Informação, as manifestações permitiram traçar um panorama completo da fragilização promovida no processo administrativo sancionador.

3. OS PILARES DEFESA JURÍDICA DO INFRALEGALISMO AUTORITÁRIO E OS CAMINHOS PARA A SUA SUPERACÃO

Uma vez judicializadas, as alterações normativas promovidas no processo administrativo sancionador ambiental foram defendidas pelos órgãos

³¹ Em setembro de 2022, em razão da posse da Ministra Rosa Weber como Presidente do Supremo Tribunal Federal, operou-se a substituição da relatoria, que passou ao Ministro Luiz Fux.

responsáveis por elas. Da leitura dos autos, verifica-se que as manifestações da Presidência, do Ibama, da AGU — e, neste caso, também a manifestação da PGR —, seguem todas exatamente a mesma linha de raciocínio, o que permite vislumbrar alguns dos principais pilares jurídicos da defesa judicial do infralegalismo autoritário.

Em suas informações, a Presidência arguiu o não cabimento da ADPF 755, alegando tratar-se de norma de caráter meramente regulamentar, não submetida ao controle abstrato de constitucionalidade. No mérito, defendeu o ato questionado, sob a alegação de ser necessária a implementação da conciliação no processo sancionador ambiental, sobretudo diante da ineficiência do antigo modelo de gestão desses processos. Nesse sentido, referiu-se expressamente ao Relatório de Avaliação da CGU, que concluíra que o modelo de gestão do processo administrativo sancionador apresentava falhas e o tempo de julgamento em primeira instância chegava a levar mais de quatro anos.³² Assim, destacou que o objetivo do decreto foi:

*“(...) conferir maior eficiência ao processo administrativo ambiental, seja na perspectiva da celeridade, reduzindo o tempo de tramitação, seja da efetividades, permitindo o ingresso nos cofres públicos dos valores das autuações (...). Da mesma forma buscou-se convergir com a filosofia conciliatória agasalhada pelo Novo Código de Processo Civil. (...) A implementação de um novo modelo de gestão e de prática administrativa ambiental se faz necessária para otimizar o processo sancionador ambiental, inclusive para evitar que o longo decurso de tempo resultasse na prescrição dos créditos federais. Tudo isso em prejuízo da reparação do dano e das demais sanções cabíveis, rompendo-se com um paradigma ultrapassado e ineficiente, (...) sempre com vistas a se buscar a excelência no serviço a ser prestado a toda a sociedade”.*³³

A Presidência refutou a ocorrência de paralisia nos processos, alegando que a suspensão das audiências e dos prazos processuais em razão da pandemia de Covid-19 teriam atrasado a implementação da nova norma, mas que, ainda assim, algumas audiências já haviam sido realizadas e passaram a ser agendadas, além de ter sido ofertada capacitação aos servidores para lidar

³² CGU, 2019, p. 14.

³³ ADPF 755, peça 96743/2020, p. 10-12.



com o novo modelo de gestão. Por fim, destacou que eventual interferência do Poder Judiciário provocaria ofensa ao princípio da separação de poderes, não lhe cabendo a competência para interferir nos critérios técnicos adotados pelo administrador na consecução de suas atividades.

As informações do Ibama vieram na mesma linha. A autarquia sustentou que a conciliação ambiental seria uma forma de assegurar a razoável duração do processo e que não tem o condão de acarretar qualquer prejuízo à efetividade do processo sancionador. Defendeu que, durante a pandemia de Covid-19, a Medida Provisória 928/2020 assegurou a suspensão de todos os prazos processuais em desfavor dos acusados e entes privados processados em processos administrativos, impedindo a prescrição dos autos de infração e ressaltou as medidas que vinham sendo adotadas pela autarquia.

A AGU seguiu pelo mesmo caminho ao apontar que o ato normativo atacado possui natureza regulamentar, isto é, busca detalhar ou especificar a aplicação de uma lei. Dessa forma, argumentou que o processo objetivo, utilizado para o controle de constitucionalidade de normas, não seria adequado para tratar da coordenação, supervisão e monitoramento de políticas públicas. No mérito, defendeu inexistir, no caso, a violação aos preceitos fundamentais suscitados.

Quanto às atribuições conferidas ao Núcleo de Conciliação Ambiental, alegou tratar-se de atribuições tipicamente administrativas, em plena conformidade com a legislação federal em vigor. Defendeu, ademais, que as alterações efetuadas conferem maior eficiência e celeridade ao processo administrativo ambiental, sem prejuízo da obrigação do infrator de reparar o dano causado ao meio ambiente. Por fim, sustentou que o poder público vinha adotando as providências possíveis para a implementação das novas normativas.

Já a PGR opinou pelo não conhecimento da arguição, entendendo que não cabe instauração de controle concentrado de constitucionalidade contra ato normativo de caráter secundário, que retire fundamento da legislação infraconstitucional e afronte apenas reflexa ou indiretamente o texto constitucional.

No mérito, opinou pela improcedência do pedido, afirmando que as alterações normativas debatidas não violam o princípio da legalidade administrativa, por não criar órgão público, nem criar, modificar ou extinguir direitos e obrigações para a Administração Pública na tutela ambiental. Sustentou, ainda, que a adoção de procedimentos em matéria de processo administrativo constitui exercício do poder regulamentar do Poder Executivo



e que, no caso, teriam sido respeitadas as balizas do devido processo legal sancionador, além de incentivada a eficiência, sem qualquer prejuízo à proteção efetiva do bem jurídico ambiental.

Como se vê, com o objetivo de evitar o controle judicial do STF, a defesa dos atos de corrosão das políticas de fiscalização ambiental baseou-se fundamentalmente em três pilares:

- **O argumento processual:** como o infralegalismo autoritário opera a partir de atos infralegais, a tentativa de escapar ao controle concentrado de constitucionalidade passou pelo argumento de que se trataria de normas de natureza meramente regulamentar que resultam, no máximo, em ofensa reflexa à Constituição.
- **O argumento da normalidade:** o infralegalismo autoritário opera de forma sutil, descaracterizando políticas públicas de forma incremental, geralmente a partir de atos com aparência de legalidade, de modo que a sua defesa busca alegar a regularidade dos atos e normalidade do funcionamento institucional, já que a demonstração dos efeitos práticos das medidas questionadas depende de dados e de uma avaliação cuidadosa da realidade institucional das políticas públicas, o que dificulta a intervenção do Judiciário.
- **O argumento da separação de poderes:** o infralegalismo autoritário opera a partir de alterações nas políticas públicas; assim, a sua defesa vale-se de um argumento constitucional para tentar escapar ao controle judicial: o da separação de poderes, ou seja, a impossibilidade de o Poder Judiciário se imiscuir no mérito do ato administrativo e das decisões de política pública e gestão administrativa.

Em relação ao primeiro argumento, é importante pontuar que o STF tem afirmado a viabilidade do controle concentrado de constitucionalidade de atos normativos de natureza regulamentar, quando eles inovam no ordenamento jurídico, manifestando conteúdo jurídico-normativo em certa medida primário, assumindo grau de abstração, generalidade, autonomia e impessoalidade.³⁴ De fato, a intervenção do STF vem sendo admitida nos casos em que não se trata de meros atos regulamentares, mas de ações ou omissões cujo exame não depende de cotejo com a lei, podendo ser feito à

³⁴ STF, ADPF 623.

luz do direito constitucional à tutela do meio ambiente e à sua preservação.³⁵ Ademais, o STF tem afastado o argumento de que tais atos deveriam ser discutidos por meio de ações coletivas quando entende que o problema só poderá ser adequadamente solucionado por meio de ação judicial da qual resulte decisão com efeitos gerais e vinculantes para o Poder Judiciário e para a Administração Pública.³⁶

Já no que diz respeito ao mérito, tanto na ADPF 755 quanto em outros casos nos quais se debatem medidas do infralegalismo autoritário, o STF tem sido desafiado a analisar as normas debatidas *in concreto*, a partir dos seus efeitos práticos, em uma realidade institucional específica, que não pode ser ignorada para que se compreenda a eficiência ou ineficiência das medidas administrativas em tese adotadas para a efetivação de direitos fundamentais.

Se, à primeira vista, a possibilidade de conciliação do Ibama com o infrator ambiental parece ir ao encontro da realização de garantias, como o contraditório e a ampla defesa, ou assegurar a celeridade e efetividade da jurisdição, na prática sua introdução se revela desnecessária e prejudicial a um processo que já era moroso e pouco eficaz no sentido de garantir o efeito dissuasório do processo sancionador, a rápida apuração das infrações e o recolhimento das multas ou sua conversão em serviços ambientais. Quando nem tudo é o que parece ser, a superação do infralegalismo autoritário impõe um ônus argumentativo relevante aos autores das ações para demonstrar a realidade institucional e os impactos das normas na prática. Nesse sentido, é fundamental contar com o apoio acadêmico de pesquisas científicas e jurídicas que possam contribuir para iluminar o tema. Ademais, a participação de entidades da sociedade civil como *amicus curiae*, trazendo pesquisas, dados e informações ao processo, torna-se absolutamente fundamental para o êxito do processo.

O argumento da separação de poderes também vem sendo repellido tanto pelas partes quanto pelo STF, que vem reafirmando que as escolhas políticas do Executivo encontram limites quando passam a violar os direitos fundamentais. Veja-se:

“A discricionariedade decisória do Chefe do Poder Executivo na reestruturação administrativa não é prerrogativa isenta de limites (art. 84, VI, CRFB). (...) A

³⁵ STF, ADPF 708.

³⁶ *Ibidem*.



*liberdade encontra seus limites nos direitos fundamentais, especificamente nos direitos fundamentais procedimentais ambientais e de participação política, e na forma da democracia constitucional. Não se trata, em absoluto, de controle ou ingerência qualitativa e funcional no Poder Executivo. (...) A Constituição Federal (arts. 1º, I, II, V, 5º, 14 e 225) não negocia retrocessos, sob a justificativa de liberdade conformação decisória administrativa, no princípio da eficiência ou da racionalidade. A eficiência e a racionalidade são vetores constitucionais que orientam o Poder Executivo na atividade administrativa, com o objetivo de assegurar efetividade na prestação dos serviços públicos. Todavia, essa efetividade deve respeitar limites mínimos razoáveis, sob pena de retrocessos qualitativos em nome de incrementos quantitativos”.*³⁷

Ou ainda:

*“Não se trata de argumentar que as escolhas políticas podem ser feitas nestas políticas públicas pelo Legislativo ou pelo Executivo e que seriam escolhas de discricionariedade técnica. Não há falar em separação de poderes quando políticas públicas são usadas para esvaziar a proteção ambiental, quando o legislador constituinte determinou aos Poderes Públicos, à coletividade — aos terrestres — a proteção ambiental”.*³⁸

É importante mencionar, ainda, uma quarta estratégia relevante de defesa, que não pode ser extraída dos argumentos das partes da ADPF 755, mas que, ainda assim, é identificável no processo. Trata-se do **argumento da perda de objeto**. Diante da reação judicial ao infralegalismo autoritário, com a suspensão de decretos e outras medidas ilegais, tais atos passaram a ser revogados e reeditados de forma semelhante na sequência:

*“O STF suspendeu decretos e outros atos infralegais no campo da política de armas, política educacional, trabalhista e ambiental. Porém, a judicialização desses decretos e atos infralegais foi dificultada pela estratégia (...) de revogar com frequência seus atos e publicar em seguida atos semelhantes. A cada novo ato, a tentativa de julgamento era frustrada”.*³⁹

³⁷ STF, ADPF 623

³⁸ STF, ADPF 708

³⁹ VIEIRA ET AL, 2022.

No caso do processo sancionador ambiental, é importante destacar que, em maio de 2022, o Decreto 11.080/2022 alterou a regra que tornava obrigatória a audiência de conciliação, permitindo que o processo prosseguisse caso o autuado não se manifestasse sobre a audiência de conciliação. Ou seja, após a judicialização e a ampla divulgação do caso, com especial enfoque na questão das audiências de conciliação, a alteração normativa posterior representa clara tentativa de esvaziar a jurisdição da Corte.

Em suas manifestações nos autos, os *amici curiae* pontuaram que a alteração normativa não solucionou todos os gargalos do processo administrativo sancionador, sobretudo porque o mero exercício do poder de optar pela audiência já permitia que o autuado retardasse consideravelmente o processo, já que não havia estrutura suficiente para dar vazão célere aos processos acumulados. Além disso, a ineficácia do processo sancionador nos anos imediatamente seguintes à edição do Decreto 9.760/2019 por si só já havia acarretado danos graves e irreversíveis, em razão da mensagem de leniência veiculada quanto à prática de ilícitos ambientais.

É importante destacar que a jurisprudência do STF a respeito das hipóteses de perda de objeto é bastante complexa. A prejudicialidade das ações de controle concentrado é, ordinariamente, reconhecida nos casos em que o diploma normativo questionado é revogado.⁴⁰ No entanto, em circunstâncias específicas, o Supremo tem superado a perda de objeto, especialmente quando resta evidenciada a tentativa de fraude à jurisdição constitucional e, em se tratando de normas de eficácia temporária, se impugnadas a tempo e modo adequados, incluída a ação em pauta e já iniciado o julgamento.⁴¹ Além disso, há registro de caso em que, diante da relevância da controvérsia constitucional suscitada, o STF já decidiu pela superação da preliminar de perda de objeto, para permitir a fixação de interpretação, com eficácia *erga omnes* e efeito vinculante, para orientar os demais órgãos do Poder Judiciário e Poderes da República quanto ao sentido e ao alcance de normas constitucionais revestidas de caráter fundamental⁴² — e foi exatamente o que ocorreu no julgamento da ADPF 623, que debate a alteração da composição e estrutura do Conama.

⁴⁰ STF, ADPF 623.

⁴¹ *Ibidem*

⁴² *Ibidem*.



Da mesma forma, na ADPF 708, que discute a paralisação do Fundo Clima, mesmo tendo sido alegada pela Administração a prejudicialidade da demanda, o STF prosseguiu na análise de mérito, em atenção ao papel que deve desempenhar para impedir retrocessos ambientais:

“(...) os dados objetivos trazidos acima evidenciam uma situação de colapso nas políticas públicas de combate às mudanças climáticas, sem dúvida alguma agravada pela omissão do Executivo atual. Em contextos como esse, é papel das supremas cortes e dos tribunais constitucionais atuar no sentido de impedir o retrocesso. (...) a despeito da sua importância, e como relatado na inicial, o Fundo Clima realmente permaneceu inoperante durante todo o ano de 2019 e parte do ano de 2020, (...) por decisão deliberada da União em mantê-lo inoperante. (...) O que fica evidente, a partir da análise dos autos, é que a alocação dos recursos se deu às pressas, após a propositura da ação e possivelmente em razão dela. (...) O contexto narrado acima, a gravidade da situação ambiental brasileira, a aversão à temática reiteradamente manifestada pela União, o histórico de destruturação de órgãos colegiados integrantes da Administração Pública e de não alocação de recursos para a proteção ambiental corroboram, ainda, a necessidade de que o Supremo Tribunal Federal atenda ao pedido dos requerentes de determinação de que o Executivo tem o dever – e não a livre escolha – de dar funcionamento ao Fundo Clima e de alocar seus recursos para seus fins. Nesse sentido, é procedente o pedido de que deixe de se omitir em tal operacionalização nos exercícios subsequentes”⁴³

Em 2023, uma vez mais a questão de perda de objeto foi reaberta na ADPF 755. Em 1º janeiro de 2023, que marcou o início do terceiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, foram adotadas algumas medidas imediatas para sinalizar a alteração substancial das políticas públicas ambientais que vinham sendo implementadas pela gestão anterior. Nesse sentido, foi editado o Decreto 11.373/2023 para promover alterações no processo administrativo ambiental, buscando sanar os problemas criados pelas alterações normativas operadas a partir de 2019. A norma extinguiu a audiência obrigatória de conciliação e restaurou a possibilidade de conversão de multas, podendo o autuado destinar o valor a projetos de melhoria do meio ambiente.

⁴³ STF, ADPF 708.

Nesse cenário, a AGU peticionou nos autos pontuando os esforços pelo aprimoramento da fiscalização ambiental e argumentando que a consolidação de uma nova diretriz política no tratamento do tema ambiental esvaziaria parte relevante dos argumentos dos autos. Requereu, assim, o reconhecimento da prejudicialidade parcial da ADPF.

O argumento, contudo, foi refutado pelos *amici curiae*, que entendiam subsistir a necessidade de apreciação do pedido, formulado na inicial, de ver declarada a inconstitucionalidade da adoção de medidas administrativas ineficientes para regular o processo administrativo sancionador — ou seja, de que o Poder Executivo tem o dever, não a opção, de assegurar o funcionamento eficiente dos processos sancionadores ambientais. Nesse sentido, o Observatório do Clima defendeu que a decisão de mérito seria:

*“fundamental para evitar atos normativos semelhantes no futuro, uma oportunidade de sedimentação da história institucional absolutamente relevante para o fortalecimento da democracia do país que, lamentavelmente, vem sendo alvo de tantas e tão graves ameaças nos últimos tempos. A declaração de inconstitucionalidade de medidas claramente ineficientes para regular o processo administrativo sancionador por gestões futuras inequivocamente fortalece o Estado de Direito Ambiental. A medida atende, ainda, à segurança jurídica, tendo em vista os efeitos que as normas impugnadas efetivamente tiveram nos processos sancionadores entre 2019 e 2023, além de mitigar o risco de que estados e municípios venham a editar normas semelhantes às aqui combatidas. É fundamental, portanto, que essa Suprema Corte reconheça a ilegalidade e fixe o precedente”.*⁴⁴

Na mesma linha, a Abrampa pontuou que “a ineficiência em matéria de política pública ambiental deve ser prontamente repudiada” pelo STF, em atenção à vedação ao retrocesso ambiental e à proteção insuficiente do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.⁴⁵

Não obstante, em 15 de dezembro de 2023, a ADPF 755 foi julgada extinta, sem resolução do mérito. O Ministro Luiz Fux, que assumiu a relatoria do caso após a nomeação da ministra Rosa Weber para a Presidência do STF,

⁴⁴ ADPF 755, peça 27017, p. 7.

⁴⁵ ADPF 755, peça 41544, p. 4.



entendeu pela perda de objeto da ação, tendo em vista a revogação e a modificação das normas questionadas, com a mudança do governo federal. Nos termos da decisão, o Decreto 11.373/2023, de 1º janeiro de 2023, operou uma alteração substancial do quadro fático-normativo originário ainda antes do início do julgamento e sem o propósito de burlar o exercício da jurisdição constitucional, concluindo, assim, pela perda do objeto da ação.

4. CONCLUSÃO

Como se viu, a análise da ADPF 755 permite compreender em detalhe de que forma atos administrativos com aparência de legalidade podem promover alterações que, progressivamente, fragilizam as instituições de controle e promovem o dismantelamento das políticas públicas que asseguram a efetividade dos direitos fundamentais assegurados na Constituição Federal — no caso, o direito ao meio ambiente equilibrado —, promovendo uma agenda ideológica e um desgaste profundo na democracia constitucional. O caso é ilustrativo do que se vem chamando de infralegalismo autoritário.

A reação a este tipo de iniciativa frequentemente resulta, como se viu no caso em análise, na judicialização. Por se tratar de política pública de raiz constitucional, a questão foi debatida por meio do controle concentrado de constitucionalidade, o que forçou o Executivo à defesa judicial dos seus atos. A análise dos argumentos de defesa, por sua vez, permitiu mapear os quatro principais pilares da defesa jurídica do infralegalismo autoritário, todos devidamente contrapostos pelas partes no processo, em especial pelas entidades ambientalistas que atuam como *amici curiae*. Ademais, tais argumentos se repetiram em diversas outras ações ambientais relevantes de natureza semelhante que tramitaram no STF nesse mesmo período. Assim, da análise dos argumentos das partes na ADPF 755, assim como das decisões das ADPF 623 e 708, é possível extrair caminhos e oportunidades para a superação do infralegalismo autoritário na esfera jurídica.

Tanto o argumento processual quanto o argumento da separação de poderes têm sido reiteradamente refutados pelo STF, com base em jurisprudência firme e tranquila no sentido de que os atos infralegais que alteram políticas públicas voltadas à efetivação dos direitos fundamentais podem e devem ser submetidas ao controle concentrado de constitucionalidade nos casos



em que extrapolam a natureza meramente regulamentar para inovar no ordenamento jurídico e esvaziar o direito à proteção ambiental para as presentes e futuras gerações.

Da mesma forma, o Supremo tem relativizado a jurisprudência sobre prejudicialidade das ações de controle concentrado e superado a perda de objeto em casos de revogação de normas com vistas a evitar fraude à jurisdição da Corte e fixar a interpretação quanto ao sentido e ao alcance de normas constitucionais em casos de relevante controvérsia constitucional, para orientar os demais órgãos do Poder Judiciário e Poderes da República.

Quanto ao mérito, em casos semelhantes, valendo-se das informações e dados frequentemente levados aos autos por entidades da sociedade civil atuando como *amicus curiae*, o Tribunal tem sido proativo na análise dos impactos concretos das normas de desmonte da política ambiental recentemente levadas à sua apreciação, firmando entendimentos no sentido de declarar a inconstitucionalidade da adoção de medidas administrativas ineficientes para a proteção do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado.

Como se vê, o STF tem assumido uma postura responsiva, reagindo aos sucessivos ataques às políticas públicas ambientais e oferecendo resistência ao infralegalismo autoritário. O julgamento do mérito da ADPF 755 seria mais uma oportunidade para que o tribunal firmasse um entendimento importante no sentido de coibir medidas voltadas a aprofundar a impunidade ambiental, sedimentando o entendimento de que a Administração Pública está vinculada a uma atuação eficiente e capaz de assegurar o direito fundamental ao meio ambiente equilibrado para as presentes e futuras gerações.

Todavia, ainda que tenha sido extinta sem resolução de mérito, a ADPF 755 é sem dúvida um caso paradigmático e traduz uma importante vitória sobre o legalismo autocrático. Por um lado, a simples existência da demanda pode ter contribuído para o mapeamento do problema e a consequente edição da norma que veio a revogar as alterações perpetradas no processo administrativo sancionador ambiental e que minavam a sua efetividade, eficiência e eficácia. A análise dos argumentos constantes nos autos, ademais, contribui significativamente para uma melhor compreensão das oportunidades e dificuldades enfrentadas pela litigância ambiental estratégica no país.

REFERÊNCIAS

BETIM, Felipe. “Bolsonaro neutraliza o papel do Ibama na aplicação de multas ambientais”. *El País*, 08.05.2019. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2019/04/11/politica/1555009346_229285.html>. Acesso em 29.05.2023

BETIM, Felipe. “Ex-presidenta do Ibama: ‘Governo quer romper ações ambientais, mas não estruturou nada para o lugar’”. *El País*, 21.10.2019. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2019/10/14/politica/1571087391_930921.html>. Acesso em 29.05.2023

CATRACALIVRE. “Órgãos ambientais se manifestam contra declarações de Bolsonaro”, 19.10.2018. Disponível em: <<https://catracalivre.com.br/cidadania/orgaos-ambientais-se-manifestam-contra-declaracoes-de-bolsonaro/>>. Acesso em 29.05.2023.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. “Relatório de Avaliação do Processo Sancionador Ambiental – Ibama”, 2019. Disponível em: <<https://auditoria.cgu.gov.br/download/12741.pdf>>. Acesso em 29.05.2023.

_____. “Relatório de avaliação – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama - Exercício 2019”, 2020. Disponível em: <<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/886817>>. Acesso em 29.05.2023.

DANTAS, Carolina; MANZANO, Fabio. “Desmatamento na Amazônia passa de 13 mil km² entre agosto de 2020 e julho de 2021, apontam dados do Prodes”. In: *G1*, 18.11.2021. Disponível em: <<https://g1.globo.com/meio-ambiente/noticia/2021/11/18/desmatamento-na-amazonia-passa-de-13-mil-km-entre-agosto-de-2020-e-julho-de-2021-apontam-dados-do-prodes.ghtml>>. Acesso em 29.05.2023.

ESCOBAR, Herton. “Desmatamento da Amazônia dispara de novo em 2020”. In: *Jornal da USP*, 07.08.2020. Disponível em: <<https://jornal.usp.br/ciencias/desmatamento-da-amazonia-dispara-de-novo-em-2020/>>. Acesso em 29.05.2023

GIBBS, Jack. “Deterrence Theory and Research” (1986). In: MACAULAY, Stewart; FRIEDMAN, Lawrence M.; MERTZ, Elizabeth. *Law in Action – a socio-legal reader*. New York: Foundation Press, 2007.

IBAMA, “Carta aberta ao Presidente do Ibama e à sociedade brasileira”, Carta nº 1/2021-NMI-SC/DITEC-SC/SUPES-SC, 19.04.2021. Disponível em: <https://www.oeco.org.br/wp-content/uploads/2021/04/SEI_IBAMA-9754603-Carta-IN.pdf>. Acesso em 29.05.2023.

LIS, Laís. “Nomeados para cargos de gestão no Ibama não têm qualificação na área, dizem técnicos do TCU”. G1, 11.11.2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/11/11/nomeados-para-cargos-de-gestao-no-ibama-nao-tem-qualificacao-na-area-dizem-tecnicos-do-tcu.ghtml>>. Acesso em 29.05.2023.

LOPES, Cristina L.; CHIAVARI, Joana. “Análise do Novo Procedimento Administrativo Sancionador do Ibama e seus Reflexos no Combate ao Desmatamento na Amazônia”. Rio de Janeiro: *Climate Policy Initiative*, 2021. Disponível em: <<https://www.climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2021/06/Relatorio-Analise-do-Novo-Procedimento-Administrativo-Sancionador-do-Ibama.pdf>>.

MAISONNAVE, Fabiano; VALENTE, Rubens. “Bolsonaro retaliou fiscais do Ibama após ser multado por pesca irregular”. Folha de São Paulo, Política, 15.10.2018. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/10/bolsonaro-retaliou-fiscais-do-ibama-aposser-multado-por-pesca-irregular.shtml>>. Acesso em 29.05.2023.

MENEGASSI, Duda. “Ministério do Meio Ambiente tem menor orçamento das últimas duas décadas”, Observatório do Clima, Notícias, 24.01.2021. Disponível em: <<https://oeco.org.br/noticias/ministerio-do-meio-ambiente-tem-menor-orcamento-das-ultimas-duas-decadas/>>. Acesso em 29.05.2023.

OBSERVATÓRIO DO CLIMA, “Salles só gastou R\$ 105 mil em política ambiental em 2020”, 11.09.2020. Disponível em: <<https://www.oc.eco.br/salles-gastou-r-105-mil-em-politica-ambiental-em-2020/>>. Acesso em 29.05.2023.

RAJÃO, Raoni; SCHMITT, Jair; NUNES, Felipe; SOARES-FILHO, Britaldo. “Dicotomia da impunidade do desmatamento ilegal”. Policy Brief. Universidade Federal de Minas Gerais, 2021. Disponível em: <https://csr.ufmg.br/csr/wp-content/uploads/2021/06/Rajao_Schmitt-et-al_Julgamentos-IBAMA_final.pdf>.

RAMALHO, André; VASCONCELOS, Gabriel. “‘Demos um golpe na indústria da multa’, diz Bolsonaro”. Valor Econômico, Política, 20/05/2019. Disponível em: <<https://valor.globo.com/politica/noticia/2019/05/20/demos-um-golpe-na-industria-da-multa-diz-bolsonaro.ghtml>>. Acesso em 29.05.2023.

SAID, Flavia. “Ao defender Salles, Bolsonaro diz que Ibama ‘não atrapalha mais’”. UOL, Governo, Congresso em Foco, 01.10.2020. Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/temas/meio-ambiente/ao-defender-salles-bolsonaro-diz-que-ibama-nao-atrapalha-mais/>>. Acesso em 29.05.2023.

SASSINE, Vinícius. “Ibama tem multas de R\$ 1 bi sem conciliação e processos represados incluem 28 madeireiras”. Folha de São Paulo, 27.03.2022. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2022/03/ibama-tem-multas-de-r-1-bi-sem-conciliacao-e-processos-represados-incluem-28-madeireiras.shtml?utm_source=sharenativo&utm_medium=social&utm_campaign=sharenativo>. Acesso em 29.05.2023.

STACHEWSKI, Ana Laura. “Bolsonaro mantém Ministério do Meio Ambiente, mas esvazia pasta”. Época Negócios, 22.01.2019. Disponível em: <<https://epocanegocios.globo.com/Brasil/noticia/2019/01/bolsonaro-mantem-ministerio-do-meio-ambiente-mas-esvazia-pasta.html>> Acesso em 29.05.2023.

STF, ADO 59, Rel. Min. Rosa Weber, plenário, j. 03/11/2022. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5930766>>. Acesso em 29.05.2023.

STF, ADPF 623 Rel. Min. Rosa Weber, plenário, j. 22/05/2023. Vide, ainda: <<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=507872&ori=1>>. Acesso em 29.05.2023.

_____, ADPF 708, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, plenário, j. 04/07/2022. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15353796271&ext=.pdf>>. Acesso em 29.05.2023.

_____, ADPF 755, Rel. Min. Luiz Fux. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6034288>>. Acesso em 29.05.2023.

_____, ADPF 760, Rel. Min. Cármen Lúcia, voto da relatora de 06.04.2022. Disponível em: <<https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/VOTOADPF760.pdf>>. Acesso em 29.05.2023.

VIEIRA, Oscar Vilhena; GLEZER, Rubens; BARBOSA, Ana Laura Pereira. “Supremocracia e infralegalismo autoritário: o comportamento do Supremo Tribunal Federal durante o governo Bolsonaro”. Novos estudos CEBRAP 41 (3). Sep-Dec 2022. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/nec/a/MhZGQpCF7MTNfVF5BFsvrnv/#>>. Acesso em 29.05.2023.



Levando a política climática a sério: uma análise da atuação jurídica nos casos da “pedalada climática” e da ação civil pública do Plano Nacional sobre Mudança do Clima

Nauê Bernardo Pinheiro de Azevedo¹
Fábio Takeshi Ishisaki²

INTRODUÇÃO

A crise climática é um dos maiores desafios da humanidade em toda a sua existência. Essa afirmação, embora possa soar exagerada, traz consigo uma realidade muito dura e difícil de lidar, pois o clima é diretamente relacionado a fatores ambientais, sociais, políticos e econômicos. Conforme será explicado mais adiante, este raciocínio passou por anos de idas e vindas até se estabilizar no alerta materializado de forma estridente pelo painel de cientistas responsável pela elaboração de documentos sobre o avanço da emergência climática no mundo, o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC, na sigla em inglês). O Observatório do Clima surge nesse contexto de urgência por mudanças no comportamento humano. Como uma instituição existente desde 2002, busca democratizar e qualificar o debate a respeito de mudanças climáticas no seio da sociedade, por meio da defesa e promoção da segurança climática e do meio ambiente. Inicialmente, sua atuação se dava apenas no campo do *advocacy*.

Atualmente, a organização é parte em mais de 20 processos judiciais e obteve êxito em diversas demandas, especialmente no Supremo Tribunal

¹ Especialista em litígio estratégico do Observatório do Clima. Advogado e cientista político. Mestre em Direito Constitucional. Doutorando em Direito Constitucional pela Universidade de Brasília.

² Assessor de Políticas Públicas do Observatório do Clima. Consultor jurídico, docente e pesquisador em meio ambiente e mudanças climáticas. Mestre em Ciência Ambiental (USP). MBA em Gestão e Tecnologias Ambientais (USP). Bacharel em Direito (PUC SP). Associado da Associação dos Professores de Direito Ambiental do Brasil (APRODAB). Associado da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC).



Federal (STF), se consolidando como uma das entidades de maior referência na estratégia jurídica climática no Brasil. Sua atuação na área é pautada pelo rigor técnico, estudos, produção de dados, além da interlocução com o poder público e a sociedade civil.

Além de sua destacada atuação perante o STF, o Observatório do Clima também se dedicou a levar apoio técnico para casos que tramitam em outras instâncias do Poder Judiciário brasileiro. Existem cerca de cinco casos que contam com algum grau de apoio técnico ou participação direta da organização, mas dois deles merecem atenção especial pela repercussão que provocaram: a ação judicial que ficou conhecida popularmente como “pedalada climática”, protocolada em abril de 2021; e a ação civil pública que busca atualizar o Plano Nacional de Mudança do Clima (PNMC), apresentada em dezembro de 2021.

Nenhuma das duas ações escapa do conceito clássico de litígio climático utilizado pelo Sabin Center for Climate Change Law.³ Apesar de possuírem pontos de contato, tratam de aspectos diferentes da matéria. O contexto auxiliou na apresentação de ambas as ações. No início de 2021, o IPCC divulgou o AR6, o relatório mais recente de apanhados e achados sobre a crise climática. E, pela primeira vez na história da divulgação desta série de documentos, o painel foi explícito: ou a humanidade altera o curso de emissões de gases de efeito estufa ou os efeitos para o planeta Terra serão catastróficos. No mesmo ano, precedentes internacionais muito bem aplicados surgiram, com especial destaque para o caso *Neubauer et al. vs. Estado da Alemanha*, no qual houve a declaração de inconstitucionalidade da política climática alemã por sua insuficiência.

³ “To fall within the scope of the U.S. and Global databases, cases must satisfy two key criteria.

First, cases must generally be brought before judicial bodies (though in some exemplary instances matters brought before administrative or investigatory bodies are also included). Historically, the term “cases” in the U.S. database included more than judicial actions and proceedings. Other types of “cases” formerly contained in the database included quasi-judicial administrative proceedings, rulemaking petitions, requests for reconsideration of regulations, notices of intent to sue (in situations where lawsuits were not subsequently filed), and subpoenas. Since 2018, these other types of cases have not been added to the U.S. database, and approximately 100 older such cases were removed from the database in November 2021.

Second, climate change law, policy, or science must be a material issue of law or fact in the case. Cases that make only a passing reference to climate change, but do not address climate-relevant laws, policies, or actions in a meaningful way are not included.

In general, cases that may have a direct impact on climate change, but do not explicitly raise climate issues, are also not included in the database. Examples of such cases may include challenges to government inaction on local air pollution or challenges to the development of fossil fuel infrastructure on the basis of other types of harm to human health and/or the environment. The intent of the litigants with regard to the climate-related consequences of such cases is not considered during the assessment process.”



No Brasil, os litígios supracitados, e que serão analisados abaixo, também refletem a insuficiência da política climática do país, seja por metas pouco ambiciosas ou mesmo por legislações cujos dispositivos devem ser readequados ante uma nova realidade que exige a atualização de prazos e obrigações.

Diante desse contexto, analisaremos adiante as já citadas ações judiciais sobre as chamadas “pedaladas climáticas” e a atualização do Plano Nacional sobre Mudança do Clima, com explicações sobre o cenário em que foram protocoladas, as razões que levaram o Observatório do Clima a recorrer aos tribunais, o trâmite judicial de cada uma delas e as conclusões e aprendizados obtidos até o momento.

1. PEDALADA CLIMÁTICA

O caso da pedalada climática nasceu em dezembro de 2020, com o anúncio da nova contribuição nacionalmente determinada (NDC) do Brasil. A NDC é o instrumento previsto pelo Acordo de Paris (2015) por meio do qual cada país estabelece sua contribuição para reduzir as emissões de gases de efeito estufa e mitigar os efeitos da crise climática, com o objetivo de “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”, conforme consta no documento.

As metas devem ser alcançadas a partir de políticas internas de contenção do aquecimento global. Cada país signatário deve ter metas que, além de condizentes com sua realidade social e política, precisam representar o avanço de cada nação em reduzir as emissões de gases de efeito estufa, refletindo a máxima ambição possível — conforme art. 4º, item 3, do Acordo de Paris.

A NDC apresentada pelo Brasil no ato de assinatura do acordo trouxe os seguintes compromissos:

- Redução das emissões líquidas de gases de efeito estufa em 37% até 2025, em relação ao ano-base 2005 — o que significa, em termos práticos, o compromisso de cortar de 2,1 bilhões de toneladas de gás carbônico equivalente, cifra de emissões inicialmente calculadas naquele ano, para 1,3 bilhão;
- Redução das emissões líquidas de gases de efeito estufa em 43% até 2030, em relação ao ano-base 2005 — isto é, um possível comprometimento de o Brasil chegar ao ano em questão com emissões na ordem de 1,2 bilhão de toneladas de gás carbônico equivalente.



A entrada em vigor do Acordo de Paris, em 4 de novembro de 2016, fez com que o Brasil assumisse uma série de deveres relacionados à mitigação das mudanças climáticas. O país é o quinto maior emissor de gases de efeito estufa do mundo (cerca de 3,2% no total), com emissões per capita maiores do que a média mundial — 11,4 toneladas brutas e 8,3 toneladas líquidas per capita em 2022, enquanto que a média das emissões mundiais foi de 6,1 toneladas per capita em 2020, último ano com dados globais disponíveis.⁴ Mesmo sem crescimento econômico robusto, o Brasil vem piorando em termos de geração de gases de efeito estufa.

Em 8 de dezembro de 2020, o governo federal, comandado pelo então presidente Jair Bolsonaro (2019-2023), anunciou à imprensa a atualização da NDC a partir de ato do Ministério do Meio Ambiente. Com previsão de ser entregue no dia seguinte à ONU, essa nova meta trabalhava com a elevação da base de cálculo das emissões de 2005, ano-base da NDC, ao mesmo tempo em que mantinha as porcentagens de redução prometidas para 2025 e 2030.

Na prática, essa nova base de cálculo reduziu o compromisso brasileiro de contribuir para o corte das emissões de gases poluentes, caminhando na contramão das metas e objetivos do Acordo de Paris. Foi dessa manobra que surgiu a expressão “pedalada climática”.

O termo “pedalada” passou a ser utilizado a partir das acusações de contabilidade criativa por parte do governo Dilma Rousseff (2011-2016). Em movimento conhecido como “pedaladas fiscais”, a gestão foi acusada de atrasar propositalmente repasses obrigatórios a bancos públicos, de modo a transparecer, pelos dados, equilíbrio fiscal. Logo, a “pedalada” tem a ver com uma maquiagem, algo que infla determinado conjunto de dados de forma artificial. A “pedalada climática” se deu naquele contexto porque o governo Bolsonaro alterou o cálculo da quantidade de emissões de gases do ano-base (2005), que passou de 2,1 bilhões para 2,8 bilhões de toneladas de gás carbônico equivalente, sem alterar as metas de redução das emissões. Em suma: a pedalada seria capaz de provocar um aumento de 400 milhões de toneladas emitidas em 2030.

A alteração se deu por meio de uma revisão do Inventário Nacional de Emissões, que de tempos em tempos passa por mudanças. Alegou-se na ocasião da publicação do Terceiro Inventário que as novas metodologias de

⁴ https://oc.eco.br/wp-content/uploads/2023/11/Relatorio-SEEG_gases-estufa_2023FINAL.pdf - Acesso em 01/05/2024



cálculo traziam dados melhores do que aqueles obtidos à época da assinatura do Acordo de Paris. No entanto, um questionamento a ser feito é: se a metodologia melhora a cada Inventário Nacional, porque não foi publicado o dado obtido posteriormente no Quarto Inventário, que correspondia a 2,4 bilhões de toneladas de gases emitidos em 2005?

Se mantida a NDC de 2020, seria permitido ao Brasil um nível de ambição de 16% a 33% menor do que o proposto inicialmente, o que é vedado pelo Acordo de Paris. Por isso, a ação judicial buscou fazer com que o Poder Judiciário revertesse essa decisão administrativa do governo federal, visto que o descumprimento da meta fixada seria capaz de provocar prejuízo irreversível para o Brasil e para o mundo.

Se viesse a ser fixado o Quarto Inventário como orientador dos cálculos de emissões do ano-base, possibilidade aberta pelo texto, a “pedalada climática” se reduziria, mas o nível das emissões ainda assim ficaria, se comparado com as metas iniciais, em 300 milhões de toneladas a mais de gás carbônico equivalente em 2025, e 200 milhões a mais em 2030. Nos dois casos, trata-se de um retrocesso significativo na ambição nacional — que, convém ressaltar, deve aumentar ao longo do tempo, como prevê o Acordo de Paris, mas jamais diminuir.

A ação judicial foi protocolada em nome de seis jovens ativistas climáticos, com o suporte do time jurídico do Observatório do Clima e de outros advogados com atuação destacada em meio ambiente e direitos humanos.

1.1. A primeira fase da tramitação judicial

O processo foi ajuizado em 13 de abril de 2021 na Justiça Federal de São Paulo sob o número 5008035-37.2021.4.03.6100, na forma de uma ação popular. Este foi o mecanismo escolhido, já que trata-se de um meio menos dispendioso e mais abrangente de questionamento de atos do Poder Público lesivos ao seu patrimônio.⁵ Ademais, mesmo se tratando de ação que compõe

⁵ Conforme art. 1º da Lei 4717/1965, lei de regência deste mecanismo processual: “Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, de entidades autárquicas, de sociedades de economia mista (Constituição, art. 141, § 38), de sociedades mútuas de seguro nas quais a União represente os segurados ausentes, de empresas públicas, de serviços sociais autônomos, de instituições ou fundações para cuja criação ou custeio o tesouro público haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, de empresas incorporadas ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, e de quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos”.

o microsistema de processos coletivos brasileiro, é possível que seja manejada por cidadãos que comprovem sua regularidade eleitoral.

A linha mestra do argumento para que essa modalidade de processo fosse aceita pela Justiça Federal de São Paulo foi de que era “evidente que a apresentação formal de nova NDC contendo disfarçada alteração na base de cálculo das emissões de gases de efeito estufa gerou, e continuará a gerar, prejuízos aos interesses da sociedade brasileira, a qual possui o direito público subjetivo de ver seus representantes agirem de maneira alinhada aos ditames constitucionais” (p. 15 da petição inicial). Isso porque, segundo exposto, “se os Réus realizaram um ato formal que representa o despejo de 400 milhões de toneladas A MAIS em 2030, claro está que o interesse público e o bem comum foram violados”, causando incontestável lesão ao meio ambiente. Com isso, a NDC impugnada seria um ato lesivo ao meio ambiente e à moralidade administrativa, o que autorizaria o manejo dessa modalidade processual.⁶ A ação terminou admitida e teve seu prosseguimento autorizado por meio de decisão da juíza responsável pelo caso.

No mérito, foi aduzido o princípio da vedação do retrocesso, a partir da linha argumentativa fundada pelo constitucionalista José Joaquim Gomes Canotilho. Aduziu-se a necessidade de pleno cumprimento do Acordo de Paris enquanto forma de garantir o não-retrocesso, a segurança jurídica (art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal) e não negar vigência ao art. 225 da Constituição Federal, que garante o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações. Conforme

⁶ Conforme o art. 2º da Lei 4717/1965, “Art. 2º São nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de:

- a) incompetência;
- b) vício de forma;
- c) ilegalidade do objeto;
- d) inexistência dos motivos;
- e) desvio de finalidade.

Parágrafo único. Para a conceituação dos casos de nulidade observar-se-ão as seguintes normas:

- a) a incompetência fica caracterizada quando o ato não se incluir nas atribuições legais do agente que o praticou;
- b) o vício de forma consiste na omissão ou na observância incompleta ou irregular de formalidades indispensáveis à existência ou seriedade do ato;
- c) a ilegalidade do objeto ocorre quando o resultado do ato importa em violação de lei, regulamento ou outro ato normativo;
- d) a inexistência dos motivos se verifica quando a matéria de fato ou de direito, em que se fundamenta o ato, é materialmente inexistente ou juridicamente inadequada ao resultado obtido;
- e) o desvio de finalidade se verifica quando o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência.



exposto, a substituição de uma NDC por outra com menor grau de ambição representaria um ato ilegal, que além de ferir os princípios acima expostos, também representaria descumprimento formal ao próprio Acordo de Paris. Por tudo isso, a nova NDC seria um ato lesivo — e, portanto, imoral e ilegal — apto a ser revertido por meio de ação popular.

A petição inicial também veio acompanhada de um pedido de tutela antecipada (ou liminar), na qual se requereu ao juízo competente que:

- Fosse determinada a suspensão dos efeitos do ato administrativo ora impugnado, mais especificamente da NDC de 9 de dezembro de 2020;
- Fosse determinado aos réus a apresentação, no mesmo prazo fixado pelo juízo, da atualização da NDC, desta vez ajustando a meta percentual de redução proporcional aos valores-base considerados para o novo cálculo, de modo a adequá-la à exigência de progressividade do Acordo de Paris, bem como assegurando que o processo decisório para essa finalidade seja participativo e inclua representantes da sociedade civil.

Os pedidos finais, por sua vez, foram os seguintes:

- Declaração de nulidade do ato administrativo impugnado (Contribuição Nacionalmente Determinada – NDC apresentada pelo Brasil em 09 de dezembro de 2020);
- Que os réus apresentassem a NDC com porcentagens de redução de emissões de gás carbônico equivalente aumentadas para além do limite necessário para que se cumpra o compromisso de progressividade do Acordo de Paris;
- A condenação dos réus ao pagamento de perdas e danos por seus atos.

Em conjunto com a petição inicial, foi juntada uma carta de apoio assinada pelos últimos oito ex-ministros e ministras do Meio Ambiente brasileiros, para demonstrar a aptidão técnica da ação e a possibilidade de procedência dos pedidos ali formulados. Também foi uma forma de indicar que não se tratava de uma demanda apenas da juventude, mas algo que deveria unir toda a sociedade em prol da defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado a partir do combate às mudanças climáticas.

No entanto, houve dificuldades desde o primeiro momento da ação. Na primeira decisão prolatada, o juízo competente ordenou a apresentação de documentos que pudessem comprovar a residência dos autores da ação, o que foi prontamente atendido. Antes mesmo de decorrido o prazo de resposta, a União, na condição de polo passivo, juntou aos autos uma manifestação



prévia requerendo a extinção da ação. Segundo narraram, o Brasil não teria competência jurisdicional para debater o assunto, visto que, segundo sua leitura do Acordo de Paris, “o eventual descumprimento de um tratado tem por consequência a responsabilidade do Estado brasileiro no plano internacional, perante os órgãos de solução de controvérsias definidos em tratado, a ser apurado segundo os procedimentos estabelecidos de forma soberana pelas Altas Partes contratantes”.

O governo também se valeu do precedente do STF sobre extradição para argumentar que os atos diplomáticos praticados no âmbito das relações com outros Estados constituem atos de governo insuscetíveis de controle judicial. Este argumento se tornou a primeira fronteira de batalha no bojo da ação, conforme será tratado adiante.

Na segunda decisão, o juízo ordenou que os autores respondessem ao argumento da União sobre incompetência da jurisdição brasileira para tratar do caso, além de dar o prazo de 15 dias úteis para que os autores juntassem cópias com tradução juramentada das NDCs apresentadas pelos dez países signatários do Acordo de Paris com os maiores índices de emissão de gases de efeito estufa. Esta decisão é digna de crítica, pois poderia acabar inviabilizando completamente o prosseguimento da ação. As NDCs são documentos públicos, mas a tradução juramentada é custosa, o que poderia ter impedido os autores de seguirem adiante com a demanda. Se, por um lado, demonstrou diligência do juízo responsável, por outro desconsiderou a dificuldade que a produção desta documentação representou aos autores.

Em resposta, os autores juntaram uma manifestação contradizendo o argumento da União e reafirmando a competência da Justiça Brasileira para tratar do tema, tendo como base parecer técnico-jurídico fornecido por especialista da área de direito internacional. Nele, foi argumentado, entre outros pontos, que eventual anulação da NDC apenas tornaria sem eficácia o ato no “plano interno”, não no plano internacional. Isto reforçaria sua natureza de “ato administrativo”, passível de apreciação pelo Poder Judiciário.

Antes mesmo de nova decisão, diversas entidades do terceiro setor brasileiro requereram ingresso na ação na condição de *amicus curiae*: Conectas Direitos Humanos, Instituto Alana, Instituto Socioambiental, WWF-Brasil e o próprio Observatório do Clima. Este pedido ficou sem resposta pelo juízo. Paralelamente, os autores da ação juntaram novos documentos a respeito da desnecessidade de novos desmatamentos para expansão da atividade agropecuária no Brasil,



de modo a contrapor a narrativa de que os ambientalistas desejam atrapalhar o setor a partir de uma agenda internacional.

Em 27 de maio de 2021, a Justiça Federal decidiu dar prosseguimento ao processo, por entender que se trata de cumprimento a comando constitucional expressamente previsto.⁷ A decisão representou uma vitória para os autores da ação, por afastar o argumento da União de necessidade de deslocamento do debate para foro internacional, que sequer teria capacidade de responder à demanda na época. No entanto, na mesma decisão, houve o indeferimento da tutela antecipada, visto que o juízo competente entendeu não haver ilegalidade na nova NDC. Entre os vários argumentos empregados, destaca-se:

“A necessidade de fornecimento periódico de inventários nacionais indica que os percentuais presentes na Contribuição Nacionalmente Determinada – NDC não estão vinculados às estimativas apresentadas, de modo que o efetivo cumprimento das metas será aferido com base no inventário disponível à época. Caso a NDC protocolada pelo Brasil em dezembro de 2020 estivesse estritamente vinculada ao terceiro inventário nacional, conforme afirmado pelos autores, o aumento da base de cálculo das emissões de gás carbônico do ano-base de 2005 de 2,1 bilhões de toneladas para 2,8 bilhões de toneladas, mesmo com a manutenção dos percentuais informados na NDC anterior (37% de redução em 2025 e 43% em 2030), implicaria em um aumento dos valores absolutos de redução em relação aos anteriormente informados, já que os percentuais de redução incidiriam sobre uma base de cálculo elevada. Assim, neste momento de cognição sumária, não é possível afirmar que a NDC apresentada pelo Brasil em 08 de dezembro de 2020 não reflete sua maior ambição possível, eis que incluiu o objetivo de alcançar a neutralidade climática em 2060 e não descartou a possibilidade de adoção, em momento adequado, de objetivo de longo prazo mais ambicioso”.

Nem mesmo os estudos técnicos e argumentos científicos levados aos autos foram capazes de convencer o juízo competente da necessidade de suspensão liminar do ato. Desta decisão, tanto os autores quanto o réu recorreram por meio de recurso de agravo de instrumento, levando a questão à análise dos desembargadores Tribunal Regional Federal da 3ª Região (TRF3). A ação ficaria sem novas movimentações relevantes até julho de 2022.

⁷ Conforme texto da Constituição Federal de 1988: “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”.



1.2. A primeira “correção” da pedalada

A ação atingiu nível razoável de repercussão, visto que mobilizou veículos de imprensa nacionais⁸ e até mesmo internacionais.⁹ Tratava-se de ação inédita no Brasil e que trazia em si requisitos para ter a atenção de especialistas em direito socioambiental de todo o mundo. Apesar das duras respostas processuais do governo, houve tentativa de suavizar o dano provocado por sua própria ação de mudança da NDC: em março de 2022, a administração federal apresentou uma nova comunicação nacional com a previsão de aumentar o corte percentual das emissões de 43% para 50% em 2030, em relação aos níveis de 2005.

No entanto, a manobra contábil continuava lá: ao invés de prever maior ambição, o Brasil seguia buscando formalizar um mecanismo para emitir mais gases de efeito estufa do que havia previsto na sua primeira comunicação.¹⁰ Este fato levou os advogados dos autores a juntar aos autos, a partir de uma provocação do Observatório do Clima, uma nota técnica assinada pelo cientista Tasso Azevedo, para demonstrar matematicamente que a atualização da NDC não representava perda de objeto da ação nem correção do problema. De acordo com o cientista:

“Em 2015, as emissões absolutas de 2005 para o Brasil, apresentadas no anexo da NDC, foram calculadas com base na Segunda Comunicação Nacional, e estimadas em 2.133 milhões de toneladas de CO₂ equivalente (MtCO₂e). A NDC de 2020 indicou apenas que se baseava na Terceira Comunicação Nacional, na qual as estimativas de emissões de 2005 haviam sido revisadas, para 2.837 MtCO₂e. Esse aumento na linha de base de 704 milhões de toneladas de CO₂e permitiria ao Brasil chegar a 2030 emitindo até 409 MtCO₂e a mais do que previsto na NDC de 2015 (1.208 MtCO₂e).

A segunda atualização, por sua vez, apresenta as seguintes mudanças na NDC:

- a) Aumentou de 43% para 50% a meta para 2030 (item “d” do anexo da NDC);*
- b) Usa como base de cálculo o Quarto Inventário Nacional brasileiro, que estabeleceu o valor de 2.562 MtCO₂e emitidos no ano-base, que continua a ser 2005.*

⁸ Por exemplo: <https://g1.globo.com/natureza/noticia/2021/04/14/jovens-processam-governo-por-pedalada-climatica-e-pedem-anulacao-de-meta-brasileira-no-acordo-de-paris.ghtml>

⁹ Por exemplo: <https://www.barrons.com/news/young-climate-activists-sue-brazil-over-carbon-trick-01618432814>

¹⁰ Conforme matéria da Folha de São Paulo: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2022/04/brasil-oficializa-pedalada-climatica-em-nova-meta-de-reducao-de-gases.shtml>



Ao aplicar o percentual de 50% de redução dessa forma, o país poderá chegar a emitir até 1.281 MtCO₂e em 2030, o que corresponde a 73 MtCO₂e a mais do que se comprometeu em 2015, ano de assinatura do Acordo de Paris”.

No entanto, não houve manifestação do juízo competente a respeito deste fato. Paralelamente, o TRF3 julgou o agravo de instrumento protocolado pela União. Na decisão¹¹, reafirmou a competência da Justiça Federal brasileira para análise do caso, se valendo de trechos do parecer juntado aos autos ainda em primeira instância. E, como parte de suas razões de decidir, manejou o precedente firmado nos autos da ADPF 708, julgada pelo STF, reafirmando o dever constitucional, supralegal e legal da União e dos representantes eleitos de proteger o meio ambiente e de combater as mudanças climáticas.

Por sua vez, o Ministério Público Federal opinou nos autos que não havia provas de que a União teria fraudado o mecanismo de ambição do Acordo de Paris. Esta manifestação se deu em 17 de janeiro de 2023, mostrando extremo descompasso com o que vinha acontecendo no processo até então. Nesse momento, com o término do governo Bolsonaro e a retomada de compromissos ambiciosos em relação à mudança do clima pelo Brasil, esperava-se um novo rumo para este processo, o que viria a se confirmar a seguir.

1.3. A fase de acordo

O primeiro ato do novo governo Luiz Inácio Lula da Silva (PT) no processo foi reafirmar o compromisso do Brasil com o combate às mudanças climáticas e a adesão ao Acordo de Paris. Diante disso, os autores peticionaram nos autos questionando sobre a possibilidade de conciliação para resolução do problema, o que foi aceito pela União. Com isso, o processo foi suspenso em 3 de março de 2023 para que as partes pudessem instaurar as reuniões em busca de um acordo.

Em setembro de 2023, o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM) aprovou a Resolução CIM 5/2023,¹² que determinou que o Ministério das Relações Exteriores comunicasse “à Convenção-Quadro

¹¹ Autos do agravo de instrumento n. 5016374-49.2021.4.03.0000, relatado pela Desembargadora Federal Marli Ferreira, na 4ª Turma do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, julgado em 29/11/2022 e publicado em 05/12/2022.

¹² <https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-n-5-de-14-de-setembro-de-2023-518983537> - Acesso em 01/05/2024



das Nações Unidas sobre Mudança do Clima a correção da Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC) do Brasil visando restabelecer o nível de ambição apresentado em 2015, em termos dos valores absolutos das emissões de gases de efeito estufa – GEE”.

O acordo entre os autores da ação e a União foi selado em novembro de 2023, com o reconhecimento por parte dos autores de que, com a iniciativa acima, o governo havia corrigido a “pedalada climática”.

De igual modo, restou consignado que a sociedade civil brasileira teria o direito à plena participação no processo de elaboração da nova NDC do Brasil, representando compromisso firmado pela União enquanto parte do cumprimento do acordo. Por outro lado, as partes também abriram mão de quaisquer alegações de ilegalidade do ato e de eventual direito a perdas e danos.

O acordo foi juntado aos autos do processo ainda em novembro de 2023 e aguarda homologação pelo juízo competente.

1.4. Conclusões parciais

A ação judicial questionando a chamada “pedalada climática” ganhou notoriedade por trazer à tona o método de *maquiagem* dos números com o intuito de passar a imagem de ambição climática do país. Contudo, conforme demonstrado no processo, a realidade era oposta, o que acabou se confirmando pela correção realizada em 2023 pelo governo federal.

A construção da agenda climática brasileira passa tanto pela elaboração de políticas públicas quanto pela sua efetivação, assim como o cumprimento dos acordos internacionais aos quais o país está formalmente vinculado. Para tanto, deve haver boa vontade governamental. Em momentos de inércia ou de direcionamento errôneo de determinado tema, a sociedade civil e os setores envolvidos devem agir em busca do correto cumprimento dos compromissos.

O primeiro passo foi dado. A NDC foi corrigida e, com isso, o país poderá seguir seu caminho rumo a uma ambição climática ainda maior, em um novo contexto político e social.

2. ATUALIZAÇÃO DO PNMC

O Brasil dispõe de diversos instrumentos que servem como parâmetros normativos para lidar com o clima. O mais relevante deles talvez seja a Lei 12.187/2009, que criou a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC),



aprovada na esteira da COP16 com o fim de ir além dos compromissos multilaterais com a pauta climática. Conforme descreve Ricardo Seroa da Motta,¹³ “a PNMC é, na verdade, um marco legal para a regulação das ações de mitigação e adaptação no país. Marco esse que dita princípios, diretrizes e instrumentos para a consecução dessas metas nacionais independentemente da evolução dos acordos globais de clima”.

A PNMC é uma lei que traz conceitos, diretrizes e inclusive prazos a serem cumpridos em determinadas frentes. Cria, por exemplo, o Plano Nacional sobre Mudança do Clima, o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, entre outros instrumentos para efetivar essa política pública. Também define a mudança do clima como aquela que “possa ser direta ou indiretamente atribuída à atividade humana que altere a composição da atmosfera mundial e que se some àquela provocada pela variabilidade climática natural observada ao longo de períodos comparáveis”.

Além disso, trata as ações de adaptação e mitigação como, respectivamente, “iniciativas e medidas para reduzir a vulnerabilidade dos sistemas naturais e humanos frente aos efeitos atuais e esperados da mudança do clima” e “mudanças e substituições tecnológicas que reduzam o uso de recursos e as emissões por unidade de produção, bem como a implementação de medidas que reduzam as emissões de gases de efeito estufa e aumentem os sumidouros”.

Vale ressaltar que a lei busca compatibilizar as atividades humanas à proteção ambiental com foco no combate às mudanças climáticas, especialmente por medidas como a redução das emissões antrópicas de gases de efeito estufa, a expansão de áreas protegidas, a redução de impactos, além da compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a proteção do sistema climático. Também dá destaque ao combate às desigualdades, especialmente nas medidas de adaptação para reduzir os efeitos adversos das mudanças do clima e a vulnerabilidade dos sistemas ambiental, social e econômico, além de prever estratégias integradas de mitigação e adaptação à mudança do clima nos âmbitos local, regional e nacional.

Contudo, a legislação está desatualizada em relação ao Acordo de Paris, uma vez que as metas de redução de emissão ali previstas estão em descompasso com as assumidas pelo país na ocasião da assinatura do acordo. Apesar de

¹³ DA MOTTA, Ronaldo Seroa. *A política nacional sobre mudança do clima: aspectos regulatórios e de governança*. Mudança do clima no Brasil: aspectos econômicos, sociais e regulatórios, página 32. Brasília: IPEA, 2011.



a PNMC continuar sendo um importante instrumento execução da política climática ambiental, apontando a necessidade de planos setorizados e de participação social, o Observatório do Clima decidiu, em outubro de 2021, poucos dias antes do início da COP26, ajuizar uma ação civil pública na qual se busca a tutela judicial para a implementação, condizente com a realidade apontada pelo último relatório do IPCC, da Política Nacional sobre Mudança do Clima.

O Observatório do Clima pede que a União e o Ministério do Meio Ambiente sejam obrigados a atualizar o Plano Nacional sobre Mudança do Clima, previsto pela PNMC, em formato condizente com a urgente e necessária redução das emissões brasileiras, considerando todos os setores da economia, conforme previsto pelos decretos 9.578/2018, que regulamenta a legislação, e 9.073/17, que promulga o Acordo de Paris. Também requer que seja levada em consideração a urgência informada pelo mais recente relatório do IPCC, o AR6, e que busque o aumento de temperatura de, no máximo, 1,5°C em relação aos níveis pré-industriais, dentro de um prazo razoável a ser fixado pelo juízo.

A ação tramita na Justiça Federal, na 7ª Vara Federal Ambiental e Agrária da Seção Judiciária do Amazonas.

2.1. Tramitação da ação até o momento

Diante do seu pedido, inédito e altamente associado à demanda de atitudes mais firmes do Estado brasileiro em relação à crise climática, o protocolo da ação obteve cobertura da imprensa brasileira.¹⁴ O mecanismo escolhido foi a ação civil pública, por trazer todas as vantagens do microsistema de litígios coletivos e permitir que se busque a responsabilização de agentes que causam danos de diversas espécies, em especial danos ambientais e danos ao consumidor. Por se tratar de ação coletiva, é conferida a legitimidade ativa para instituições como o Ministério Público, a Defensoria Pública e entes de Estado, mas também para a associação que, concomitantemente, esteja constituída há pelo menos um ano nos termos da lei civil e inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, aos

¹⁴ Por exemplo: <https://www.poder360.com.br/justica/observatorio-do-clima-processa-governo-por-plano-de-clima-ineficaz/> e <https://www.correiobraziliense.com.br/brasil/2021/10/4958634-observatorio-do-clima-denuncia-na-justica-falencia-de-plano-ambiental.html>.



direitos de grupos raciais, étnicos ou religiosos ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.¹⁵

Trata-se também do meio jurídico menos dispendioso e com maior possibilidade de conferir ao juízo competente as ferramentas para resolver o problema de política pública em questão. À época do ajuizamento, a pessoa jurídica do Observatório do Clima havia acabado de atingir os requisitos necessários, o que torna a ação simbólica: foi a primeira vez em sua história que a instituição processou o Estado.

Poucos dias após o protocolo, em 4 de novembro de 2021, o juízo determinou a realização de uma audiência de conciliação para colocar a União, na condição de ré, e o Observatório do Clima, na condição de autor, em uma mesa de negociação. Entretanto, a União se negou a iniciar qualquer conversa para negociar uma solução do problema, e o processo seguiu seu curso normalmente.

O grande argumento manejado pela ré para impugnar a ação é a existência de litispendência (existência se situação jurídica similar em debate) com a ação da “pedalada climática”. Por meio desta alegação, a União buscou induzir o juízo competente a acreditar que o Plano Nacional sobre Mudança do Clima, previsto pela PNMC, é a mesma coisa que a NDC, prevista no Acordo de Paris. Esta confusão conceitual foi a tônica da defesa de mérito da ré, que chegou a alegar que “o Plano Nacional sobre Mudança do Clima foi substituído pela NDC, em observância ao Acordo de Paris incorporado ao direito interno, em consonância com a jurisprudência da Corte Excelsa, considerando que as questões ambientais, como as aqui discutidas — mudanças climáticas e redução de gases de efeito estufa na atmosfera — enquadram-se entre os direitos fundamentais e humanos”. Com este argumento, a União requereu a improcedência da ação.

Este argumento foi impugnado pela parte autora, que demonstrou de forma cabal a diferença entre o Plano Nacional sobre Mudança do Clima e a NDC, lembrando inclusive que o instrumento ao qual se busca atualização possui abrangência interna muito maior do que o previsto pelo Acordo de Paris. Ademais, por contemplar diversos tipos de ação — como planos para prevenção de desmatamento, para prevenção de queimadas, para mitigação em diferentes setores, entre outros —, a PNMC representa uma autêntica ferramenta de política pública.

¹⁵ Conforme art. 5º da Lei n. 7347/1985.



Também foi exposto que o argumento da União representou autêntica confissão, uma vez que suas razões demonstram a crença de não ser necessário atualizar o plano, sem mudanças desde 2013, diante da existência de uma NDC — que, à época, também estava judicializada, cabe frisar. Esta resposta foi acompanhada de um parecer técnico do cientista Tasso Azevedo, explicitando a diferença entre a NDC e o Plano Nacional sobre Mudança do Clima.

Em 13 de maio de 2022, o juízo rejeitou a alegação de litispendência trazida pela União e abriu a fase de produção de provas do processo. A União chegou a manejar recurso de agravo de instrumento contra a decisão, que seguia sem julgamento até a data de conclusão deste capítulo. Além disso, o Instituto Internacional Arayara pediu para ingressar na ação na condição de *amicus curiae* — ainda não há decisão pela admissão ou inadmissão.

Em janeiro de 2023, diante da mudança de governo, o Observatório do Clima peticionou requerendo a intimação da União para que se manifestasse sobre a possibilidade de composição amigável. Em 25 de outubro de 2023, o juízo competente acolheu o pedido e determinou que houvesse tal manifestação. Em 14 de dezembro de 2023, a União se manifestou nos autos informando estar trabalhando na atualização do Plano Nacional sobre Mudança do Clima. Além disso, requereu a suspensão do processo para que fosse instaurada a conciliação, na tentativa de obter solução negociada.

2.2. Conclusões parciais

Assim como na ação da “pedalada climática”, foi possível verificar que a “provocação” por vias judiciais para que o governo federal avançasse em medidas de combate às mudanças climáticas, especialmente na elaboração e efetivação de políticas públicas, surtiu efeito, seja direto ou indireto. Não é difícil perceber dois pontos: a mudança de postura entre mandatos no governo e o andamento na efetiva atualização de política pública após discussão junto ao Poder Judiciário, mesmo que sem decisão ou trânsito em julgado.

Vale ressaltar que foi aprovada no CIM a Resolução 3/2023,¹⁶ que “dispõe sobre a atualização do Plano Nacional sobre Mudança do Clima - Plano Clima e a instituição dos Grupos Técnicos Temporários de Mitigação (GTT - Mitigação) e de Adaptação (GTT - Adaptação)”, que tem o prazo de funcionamento de 365 dias corridos, contados a partir da data da primeira

¹⁶ <https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-n-3-de-14-de-setembro-de-2023-518979659> - Acesso em 03/05/2024.



reunião, prorrogáveis por igual período por decisão da sua coordenação. Os trabalhos relativos ao Plano Clima estão em andamento ao longo de 2024, com perspectiva de finalização até setembro, de consulta pública em outubro e de aprovação pelo CIM em novembro, mesmo mês da COP29, em Baku (Azerbaijão).

Portanto, uma vez mais a movimentação da sociedade civil cobrando ações governamentais efetivas foi extremamente relevante para a melhoria e o avanço da agenda climática brasileira.

3. CONCLUSÕES E APRENDIZADOS

As duas ações judiciais abordadas neste capítulo deixaram alguns aprendizados para o decurso dos demais processos relacionados ao assunto no Brasil. A experiência adquirida acabou sendo bastante útil para a tomada ágil de decisão em outras causas, em especial na chamada “pauta verde” no STF.

Convém expor algumas dificuldades experimentadas. Em primeiro lugar, o litígio contra a União, nas instâncias comuns, é extremamente custoso. O Estado tem a capacidade de manejar inúmeros incidentes e recursos e possui prazos processuais dobrados, além de não ter qualquer limitação financeira para seguir litigando. Este detalhe fica aparente em ambos os casos relatados, fazendo com que o tempo de tramitação destes processos seja ainda maior.

Aliás, tempo de tramitação também é outro problema, visto que a Justiça Federal brasileira é cronicamente dotada de falta de agilidade — sobretudo considerando o altíssimo volume de demandas sob sua competência. É patente o fato de que, até o momento de conclusão deste capítulo, mesmo havendo manifestação favorável de ambas as partes no processo, não houve decisão do juízo competente suspendendo a ação que trata da atualização do Plano Nacional sobre Mudança do Clima para início formal da conciliação.

Além disso, ficou expressa a dificuldade de manejar os argumentos endereçados às autoridades constituídas em relação à “pedalada climática”. Apesar de toda a documentação juntada aos autos e da atenção social e midiática, o esforço argumentativo para demonstrar a ilegalidade cabal da manobra contábil executada pelo governo não foi suficiente para convencer o juízo, o que demonstra a necessidade de maior democratização das informações



sobre as mudanças climáticas. Coincidência ou não, o Conselho Nacional de Justiça¹⁷ vem realizando esforços desde o final 2021 para difundir informações sobre o tema e aparelhar melhor o Poder Judiciário em julgamentos que tratam do assunto.¹⁸

Por outro lado, a coordenação para a produção de informações e a elaboração de pareceres foi essencial para que fossem levados aos autos informações importantíssimas para a tomada de decisões processuais. Dessa forma, as opiniões técnicas ajudaram a garantir o embasamento teórico necessário para as respostas em cada momento processual.

A relação com a imprensa também se mostrou importantíssima para despertar a atenção e o debate público sobre os processos, principalmente considerando seu grau de ineditismo. O envio ágil de informações e a preparação adequada para responder aos veículos de mídia foram essenciais na construção e defesa das pautas perante a sociedade.

Por fim, cabe ressaltar o fato de que, em ambas as ações, buscou-se o caminho da conciliação. No caso da “pedalada climática”, o resultado obtido com a correção da manobra contábil foi muito positivo. Porém, não houve a declaração de ilegalidade do ato pelo Poder Judiciário, tampouco a assunção de compromisso da União para que não haja repetição da prática.

Também convém frisar que ao menos, houve acordo para que o processo de elaboração da nova NDC seja feito ouvindo amplamente a sociedade. Por se tratar de cláusula de acordo firmado entre as partes, há força executória presente, o que desincentiva o seu descumprimento pela União. O acordo ainda aguarda homologação pelo juízo competente.

Já na ação sobre o Plano Nacional sobre Mudança do Clima, ainda sem desfecho definitivo, já há trabalhos do governo federal no sentido de corrigir o problema. Resta aguardar e conferir se os esforços serão suficientes, ou se será necessário apostar em um provimento jurisdicional para corrigir a omissão na política pública.

¹⁷ Segundo descrição contida no *website*, “O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) é uma instituição pública que visa a aperfeiçoar o trabalho do Judiciário brasileiro, principalmente no que diz respeito ao controle e à transparência administrativa e processual”. Trata-se de órgão não jurisdicional, servindo como instância administrativa de controle das atividades do Poder Judiciário no Brasil. O órgão foi criado em 2005 e é presidido pelo presidente do Supremo Tribunal Federal, sendo composto por 15 conselheiros, indicados por diversos órgãos ligados à atividade do Poder Judiciário (como Ministério Público, advocacia, Poder Judiciário e representantes indicados pelo Congresso Nacional).

¹⁸ Por exemplo: Portaria n. 326, de 16/12/2021: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4290>



REFERÊNCIAS

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. 6. ed. Coimbra: Almedina, 1993.

DA MOTTA, Ronaldo Seroa. A política nacional sobre mudança do clima: aspectos regulatórios e de governança. **Mudança do clima no Brasil: aspectos econômicos, sociais e regulatórios**. Brasília: IPEA, 2011.



Litigância climática em rede: a articulação conjunta de partidos políticos e entidades da sociedade civil para frear o desmonte das políticas de proteção ambiental

Moara Silva Vaz de Lima¹
Rafael Echeverria Lopes²

INTRODUÇÃO

A teoria da separação de poderes de Montesquieu é reconhecida por muitos como um dos sustentáculos do Estado Constitucional. Conforme bem estabeleceu Angela Cristina Pelicoli, para Montesquieu, o Estado é composto por três poderes: o Poder Legislativo, o Poder Executivo das coisas e o Poder Executivo dependente do direito civil. O Poder Executivo das coisas é o que denominamos propriamente como Poder Executivo, enquanto o Poder Executivo dependente do direito civil é o que se convencionou chamar de Poder Judiciário.³

O ponto central da teoria da separação de poderes em Montesquieu é a distribuição das competências entre o Poder Legislativo, o Poder Executivo e o Poder Judiciário, de forma que possam fiscalizar e limitar as atuações uns dos outros.⁴

Via de regra, o que se observou no Brasil após o período de redemocratização e da promulgação da Constituição Federal de 1988 foi uma relação relativamente

¹ Advogada Socioambientalista, sócia do escritório Lopes, Ormay Júnior & Silva Advogados, pós-graduado em Direito do Clima (Universidade de Lisboa) e mestre em Direito do Trabalho (UDF).

² Advogado Socioambientalista, sócio do escritório Lopes, Ormay Júnior & Silva Advogados, pós-graduado em Direitos Humanos (UFMS) e em Direito do Clima (Universidade de Lisboa).

³ PELICOLI, Angela Cristina. A atualidade da reflexão sobre a separação dos poderes. Revista de informação legislativa, Brasília, v. 43, n. 169, p. 26, jan./mar. 2006.

⁴ Ibidem.



harmoniosa entre os poderes, democrática, de respeito às instituições e ao texto constitucional na maior parte dos governos eleitos no período.

Entretanto, já no pleito presidencial de 2014, iniciou-se um processo de descrédibilização política das instituições, com claros ataques ao sistema eleitoral brasileiro, imensamente agravados no processo eleitoral de 2018, que culminou na desastrosa eleição do ex-presidente Jair Bolsonaro (2019-2023) e de uma série de deputados e senadores, alguns ditos *outsiders*, encampando um discurso antipolítico.

Fato é que, a partir de 2019, com a eleição de um líder do Poder Executivo e de membros do Poder Legislativo que desrespeitavam as instituições democráticas e a Constituição, o Poder Judiciário, especificamente na figura do Supremo Tribunal Federal (STF), assumiu o protagonismo na limitação de absurdos praticados pelos referidos poderes. Isso ocorreu em resposta a dezenas de ações judiciais de autoria de partidos políticos que resistiam aos arroubos autoritários do líder do Poder Executivo e de uma maioria de congressistas antidemocráticos no Poder Legislativo.

Nesse contexto, dada a urgência e importância do tema das mudanças climáticas e do completo descaso do Poder Executivo para com o tema, a Rede Sustentabilidade, o Partido Socialista Brasileiro (PSB), o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), o Partido dos Trabalhadores (PT), o Partido Democrático Trabalhista (PDT), o Partido Verde (PV) e o Partido Comunista do Brasil (PcdoB) articularam e manejaram diversas medidas judiciais. Essas medidas resultaram em decisões paradigmáticas para a questão climática e ambiental no Brasil, e hoje são objeto de estudo e de influência judicial e política em outros países.

1. ATUAÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS NO CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE

A Constituição Federal de 1988 possui uma importância ímpar na história constitucional brasileira, uma vez que consagrou o Estado Democrático de Direito, vilipendiado pelo regime ditatorial vigente no país entre 1964 e 1985, antes da promulgação do atual texto constitucional, e avançou bravamente na consolidação de direitos e garantias fundamentais.

Dentre as enormes inovações trazidas pela Constituição Federal de 1988, destacam-se as trazidas no controle concentrado de constitucionalidade,



que estabeleceram um rol extenso de legitimados ativos para a propositura das ações de controle de constitucionalidade, resultando no aumento da participação social no manejo desse importante instrumento processual.

O artigo 103 da Constituição Federal estabelece que podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade:

- I - o Presidente da República;
- II - a Mesa do Senado Federal;
- III - a Mesa da Câmara dos Deputados;
- IV - a Mesa de Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal;
- V - o Governador de Estado ou do Distrito Federal;
- VI - o Procurador-Geral da República;
- VII - o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;
- VIII - partido político com representação no Congresso Nacional;
- IX - confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.⁵

Conforme se depreende do referido rol, entre os legitimados ativos estão desde os grandes atores políticos dos poderes da República até representantes de classe para a defesa dos direitos dos trabalhadores. Dentre esses legitimados, incluem-se os partidos políticos com representação no Congresso Nacional. Essa legitimação possibilita que partidos menores, muitas vezes aliados dos grandes debates nacionais realizados por partidos fisiológicos, possam questionar medidas aprovadas pelo Congresso Nacional em flagrante violação ao texto constitucional.

Em tempos de claro ataque ao Estado Democrático de Direito, aos direitos humanos e ao meio ambiente, a atuação conjunta de diferentes partidos políticos neste contexto específico do controle de constitucionalidade possibilitou um espaço de enfrentamento e resistência extremamente importante para a sociedade brasileira em defesa do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Considerando os casos aqui analisados, onde a Rede Sustentabilidade, o PSB, o PSOL, o PT, o PDT, o PV e o PCdoB articularam e manejaram diversas medidas judiciais em defesa da política ambiental brasileira, é interessante notar a opção por não buscarem o protagonismo individual e sim a colaboração, em um processo horizontal onde houve compartilhamento

⁵ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 10 jun. 2024.

de autoria, expertise e atuação, não só entre os partidos mas com diferentes organizações da sociedade civil.

Essa estratégia colaborativa não apenas fortalece as relações políticas e institucionais, mas também amplia a legitimidade das ações manejadas. Em um país onde as articulações políticas são notoriamente difíceis, essa união de esforços entre partidos de diferentes espectros demonstra que é possível e viável estabelecer colaborações baseadas em propostas e ideias concretas, e não em uma oposição meramente reativa. A união de esforços partidários na defesa ambiental serve como um exemplo poderoso de como é possível superar a disputa pelo monopólio ou protagonismo de determinada pauta.

O sucesso dos exemplos que serão abordados no próximo tópico demonstra que esse entendimento e estratégia não só fortalece a pauta ambiental, mas também contribuem significativamente para o amadurecimento da democracia e das instituições brasileiras. A articulação conjunta, portanto, não só enriquece o debate público, como também estabelece um modelo viável de ação política eficaz e democrática.

2. CASOS EMBLEMÁTICOS DE LITIGÂNCIA CLIMÁTICA EM REDE DOS PARTIDOS POLÍTICOS

2.1. ADI 7095 (Subsídios do Carvão)

A Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7095 questiona a constitucionalidade da Lei Federal 14.299/2022, que, após emendas completamente absurdas e inconstitucionais, foi sancionada para instituir subvenção econômica a distribuidoras de energia elétrica de pequeno porte e criar o Programa de Transição Energética Justa, que compreende a prorrogação da contratação de energia elétrica gerada pelo Complexo Termelétrico Jorge Lacerda, localizado em Santa Catarina, com subsídios provenientes de consumidores, por mais 15 anos a partir de 2025.

Em razão de vícios formais e materiais de inconstitucionalidade, a sociedade civil, capitaneada pelo Instituto Internacional Arayara, buscou o apoio da Rede Sustentabilidade, do PSB e do PSOL para propor a referida ADI.

Dentre as diversas violações constitucionais formais e materiais, a ação salienta que prorrogar a autorização para a produção de energia de termelétricas alimentadas por carvão viola normas internacionais e o regime jurídico de proteção à vida, à saúde pública, à defesa do consumidor e ao meio ambiente.



A ação foi distribuída à relatoria do ministro Gilmar Mendes e aguarda julgamento.

2.2. ADO 59 (Fundo Amazônia)

O Fundo Amazônia foi criado pelo Decreto 6.527, de 1º de agosto de 2008, com o objetivo de fomentar projetos de gestão de florestas públicas e áreas protegidas; controle, monitoramento e fiscalização ambiental; manejo florestal sustentável; atividades econômicas desenvolvidas a partir do uso sustentável da vegetação; zoneamento ecológico e econômico, ordenamento territorial e regularização fundiária; conservação e uso sustentável da biodiversidade; e recuperação de áreas desmatadas.⁶

Conforme um relatório⁷ coordenado pela Comissão Econômica para a América Latina e Caribe da ONU (Cepal), o Fundo Amazônia, até 2018, havia contribuído de forma expressiva para a redução do desmatamento, restando clara a sua importância no combate às mudanças climáticas, uma vez que a maior fonte de emissões brasileiras decorre do desmatamento.

Entretanto, assim como ocorreu no Fundo Clima durante o mandato do ex-presidente Bolsonaro, o Fundo Amazônia foi paralisado. Sob falsas alegações de fraude nos repasses do fundo em meados de maio de 2019, o então ministro do Meio Ambiente disse que paralisaria os desembolsos do Fundo Amazônia para que fossem feitas auditorias sobre os contratos existentes com organizações não governamentais.⁸

Novamente, ante a clara violação constitucional de proteção ao meio ambiente e de combate às mudanças climáticas, a sociedade civil buscou o apoio da Rede Sustentabilidade, do PSB, do PSOL e do PT para entrar com uma ação de controle de constitucionalidade no STF, visando interromper a ilegalidade da paralisação do Fundo Amazônia.

Além disso, foram admitidos como *amici curiae* o Observatório do Clima, a Conectas Direitos Humanos e o Instituto Alana.

⁶ BRASIL. Decreto nº 6.527, de 1 de agosto de 2008. Dispõe sobre o estabelecimento do Fundo Amazônia pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2008.

⁷ GARCIA, Jose Javier Gómez; REE, Marco van der; VILLAS BOAS, Renata Junqueira Ayres; GRANKOW, Camila. Relatório de Avaliação de Meio Termo da Efetividade do Fundo Amazônia 2008-2018. 2019. Disponível em: < <https://www.fundoamazonia.gov.br/pt/galleryes/documentos/monitoramento-avaliacao/5.avaliacoes-externas/FA-Relatorio-Avaliacao-Meio-Termo-Fundo-Amazonia.pdf> >. Acesso em: 09 de julho de 2023.

⁸ WATANABE, Phillippe. Ministro aponta problemas e quer rever contratos de ONGs com Fundo Amazônia. Folha de São Paulo, 2019. Disponível em: < <https://folha.com/goy6k2tz> >. Acesso em: 09 de julho de 2023.



A ADO 59, com relatoria da ministra Rosa Weber, foi pautada para julgamento no plenário em 30 de março de 2022, no que a mídia nacional convencionou chamar de “pauta verde”⁹, uma vez que foram pautadas sete ações de cunho ambiental e climático: ADPF 760, ADO 54, ADPF 651, ADI 6808, ADI 6148, ADO 59 e ADPF 735.

Cabe salientar que, durante o julgamento, pela primeira vez houve o entendimento no âmbito do Supremo da ocorrência do estado de coisas inconstitucional na proteção ao meio ambiente, como foi sustentado no voto da ministra Cármen Lúcia, relatora da ADPF 760.¹⁰

Em relação à ADO 59, que contou com brilhante voto da ministra Rosa Weber, foi formada maioria para a seguinte tese:

“Por fim, determinou à União Federal, no prazo de sessenta dias, a adoção das providências administrativas necessárias para a reativação do Fundo Amazônia, nos limites de suas competências, com o formato de governança estabelecido no Decreto 6.527/2008. Tudo nos termos do voto da Ministra Rosa Weber (Presidente e Relatora), vencidos o Ministro Nunes Marques, que julgava improcedentes os pedidos, e, em parte, o Ministro André Mendonça, apenas quanto ao item ‘f’.”¹¹

A decisão representou outra grande vitória na proteção ao meio ambiente e no combate às mudanças climáticas, deixando evidente que a omissão do Poder Executivo nessas matérias será rechaçada pelo Poder Judiciário — quando provocado.

Por fim, convém destacar ainda que os votos dados pelas ministras Rosa Weber e Cármen Lúcia e pelo ministro Luís Roberto Barroso aprofundaram debates sobre a importância da crise climática e sobre a necessidade de atuação contundente do Estado brasileiro nesta seara.

⁹ STF retoma novamente julgamento da “pauta verde” nesta quinta. Consultor Jurídico, 2022. Disponível em: < <https://www.conjur.com.br/2022-abr-28/stf-retoma-novamente-julgamento-pauta-verde-nesta-quinta>>. Acesso em: 09 de julho de 2023.

¹⁰ MAIA, Flávia. Cármen Lúcia: ‘Há estado de coisas inconstitucional em matéria ambiental no Brasil’. JOTA, 2022. Disponível em: <2023<https://www.jota.info/stf/do-supremo/carmen-lucia-ha-estado-de-coisas-inconstitucional-em-materia-ambiental-no-brasil-31032022>>. Acesso em: 09 de julho de 2022.

¹¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal - ADO: 59 DF, Relatora: ROSA WEBER, Data de Julgamento: 27/10/2022, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-194 DIVULG 07-11-2022 PUBLIC 08-11-2022.

2.3. ADI 7146 (APPs Urbanas)

No final de 2021, em consonância com as práticas antiambientalistas do governo federal e do Congresso Nacional, foi sancionada a Lei 14.285, que alterou o Código Florestal para permitir que os municípios possam determinar em seus planos diretores os limites das Áreas de Preservação Permanente (APPs) marginais de qualquer curso d'água natural em área urbana, o que abriu espaço para flexibilizar os limites estabelecidos. A legislação ficou conhecida como Lei das APPs Urbanas.

Em razão do claro retrocesso ambiental que a redução das áreas de APPs urbanas representa, a Rede Sustentabilidade, o PSB, o PSOL e o PT, em trabalho conjunto com entidades da sociedade civil, propuseram uma ADI evidenciando a clara violação ao artigo 225 da Constituição Federal e do já consolidado entendimento de vedação ao retrocesso.

A ação foi distribuída à relatoria do ministro André Mendonça e aguarda julgamento.

2.4. ADPF 708 (Fundo Clima)

O Fundo Clima é um fundo de natureza contábil, vinculado ao Ministério do Meio Ambiente, com a finalidade de garantir recursos que dão suporte financeiro a estudos ou projetos de empreendimentos que tenham como objetivo a mitigação das mudanças climáticas, sendo considerado um importante instrumento da Política Nacional sobre Mudança do Clima.

Entretanto, a partir de 2019, o que a sociedade brasileira presenciou foi a completa paralisação do Fundo Clima pelo governo federal.¹² Com o objetivo de paralisar o fundo, o Executivo deixou de designar os membros do comitê gestor, até que as regras de composição do grupo fossem modificadas para a retirada da comunidade científica, de organização não governamental indicada pelo Fórum Brasileiro de Mudança do Clima, dos trabalhadores rurais da agricultura familiar e das comunidades tradicionais, dos trabalhadores da área urbana e dos representantes dos estados e municípios, o que ocorreu em dezembro de 2019.

¹² FIGUEIREDO, Patrícia; SORANO, Vitor. Governo descumpru prazo e trava 82% do orçamento para enfrentar a mudança climática. G1, 2019. Disponível em: < <https://g1.globo.com/natureza/noticia/2019/05/03/governo-descumpru-prazo-e-trava-86percent-do-orcamento-para-enfrentar-a-mudanca-climatica.ghtml> >. Acesso em: 11 de julho de 2023.



Não bastasse a paralisação da governança do Fundo Clima, o então ministro do Meio Ambiente achou por bem, sem qualquer justificativa plausível, contingenciar recursos do fundo, resultando em sua completa interrupção em 2019 e 2020.¹³

Diante desse cenário, a sociedade civil, capitaneada pelo Observatório do Clima, atenta à política de desmonte da proteção ambiental e de negacionismo das mudanças climáticas operada governo federal, buscou o apoio da Rede Sustentabilidade, do PSB, do PSOL e do PT para entrar com uma ação de controle de constitucionalidade no Supremo para que a ilegalidade da paralisação do Fundo Clima fosse interrompida.

Foram admitidos como *amici curiae* o Observatório do Clima, a Conectas Direitos Humanos, o Instituto Alana, a Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público de Meio Ambiente (Abrampa) e a Frente Nacional dos Prefeitos (FNP).

No final de junho de 2022, o processo foi pautado para julgamento virtual no plenário, em sessão iniciada em 24 de junho de 2022 e concluída em 1º de julho de 2022. A maioria votou junto com o relator, ministro Luís Roberto Barroso, formando a seguinte tese:

*Pedido julgado procedente para: (i) reconhecer a omissão da União, em razão da não alocação integral dos recursos do Fundo Clima referentes a 2019; (ii) determinar à União que se abstenha de se omitir em fazer funcionar o Fundo Clima ou em destinar seus recursos; (iii) vedar o contingenciamento das receitas que integram o Fundo. 7. Tese: **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 o art. 9º, § 2º, LRF).***¹⁴

¹³ MENDONÇA, Heloísa. Entidades ambientais fazem ofensiva judicial contra políticas do Governo Bolsonaro. El País, 2020. Disponível em: < <https://brasil.elpais.com/brasil/2020-06-05/entidades-ambientais-fazem-ofensiva-judicial-contra-politicas-do-governo-bolsonaro.html>>. Acesso em: 11 de julho de 2023.

¹⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal - ADPF: 708 DF, Relator: ROBERTO BARROSO, Data de Julgamento: 04/07/2022, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-194 DIVULG 27-09-2022 PUBLIC 28-09-2022.



A decisão criou precedente extremamente importante, uma vez que estabeleceu de forma expressa a importância de que o Estado aloque recursos para a mitigação das mudanças climáticas, relacionando a obrigação constitucional da tutela do meio ambiente ao dever dessa iniciativa.

2.5. ADPF 755 (Processo Sancionador)

Uma das formas de desmonte das políticas de proteção estabelecidas pelo governo federal na gestão Bolsonaro foi a edição do Decreto 9.760/2019, que disciplinava, na esfera federal, as infrações ambientais e o processo administrativo sancionador correlato.

O decreto foi editado com o claro objetivo de paralisar todo o processo sancionador ambiental, uma vez que criou uma etapa de conciliação que, com a suposta roupagem positiva, inviabilizou o prosseguimento desses processos.

Ante a paralisação de milhares de casos, havia um claro sinal de impunidade para os violadores da legislação ambiental — desmatadores, grileiros, garimpeiros, entre outros —, o que gerou um forte impacto para o aumento dos crimes.

Novamente capitaneada pelo Observatório do Clima, a sociedade civil buscou o apoio da Rede Sustentabilidade, do PSB, do PSOL e do PT para levar ao Supremo a questão. Foram admitidos como *amici curiae* na ADPF 755 o Observatório do Clima e a Abrampa, que levaram importantes contribuições técnicas para o andamento da ação. A ministra Rosa Weber foi escolhida como relatora do caso, que posteriormente foi redistribuído para o ministro Luiz Fux.

Apesar da urgência da ADPF 755 anos atrás, a análise da ação se deu apenas em dezembro de 2023. O entendimento foi de que houve perda de objeto da ação, uma vez que o atual governo Lula revogou, assim que assumiu seu mandato, o decreto da gestão anterior, retirando o processo sancionador ambiental de sua paralisação.

3. CONCLUSÃO

É inegável que os quatro anos da gestão Jair Bolsonaro representaram um completo desastre não só para a democracia, a economia, a educação, a saúde e a segurança, mas principalmente para a proteção ambiental e o combate às mudanças climáticas. Foram quatro anos de desmonte dos órgãos ambientais, de ataque às instituições, de perseguição de servidores e ambientalistas, de



negacionismo científico e de avanço na pauta antiambiental. No entanto, houve resistência. Resistência dos movimentos sociais, resistência das organizações sociambientalistas, resistência da sociedade, resistência dos partidos políticos defensores do meio ambiente e resistência de políticos comprometidos com a proteção e defesa do meio ambiente. Resistiram também as instituições, constantemente atacadas, descredibilizadas e testadas em seus limites.

Nessa trincheira de resistência vimos, como temos acompanhado, a atuação em rede de entidades socioambientalistas e de partidos políticos progressistas que entendem e se preocupam com a questão ambiental e climática brasileira.

Abordamos neste capítulo alguns casos extremamente importantes para a resistência das instituições e para que fosse possível frear os desmontes promovidos pelo governo eleito em 2018. No entanto, existem diversos outros processos manejados em conjunto ou de forma isolada pelos partidos mencionados anteriormente, em um movimento de judicialização de suma importância para a defesa da democracia brasileira.

A mídia por diversas vezes veiculou reportagens sobre o aumento da litigância dos partidos políticos, algumas até em tom questionador, mas, na maioria das vezes, reconhecendo a importância de tais litígios para a proteção do meio ambiente e para a defesa da democracia brasileira.¹⁵

Cabe destacar a importância da sociedade civil nesse processo de litigância em rede dos partidos políticos, tanto no processo de articulação, com a apresentação dos problemas existentes que demandavam a intervenção do STF, quanto na efetiva atuação processual, ao se habilitarem como *amicus curiae* e trazerem manifestações técnicas, juntando estudo científicos extremamente complexos e esclarecedores, despachando com ministros sobre questões extremamente relevantes para o desfecho positivo das ações, apresentando memoriais com informações relevantes e promovendo brilhantes sustentações orais por ocasião dos julgamentos.

Dessa forma, o que se depreendeu da litigância em rede dos partidos políticos foi a operacionalização de uma importante sistemática de atuação democrática, buscando sempre a proteção dos interesses da população brasileira e a defesa da democracia.

¹⁵ FIGU, Pedro Augusto. Rede utiliza ações no Supremo para fazer oposição a Bolsonaro. O TEMPO, 2021. Disponível em: <<https://www.otempo.com.br/politica/rede-utiliza-acoes-no-supremo-para-fazer-oposicao-a-bolsonaro-1.2441738>>. Acesso em: 09 de julho de 2022.



REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 10 jun. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 6.527, de 1 de agosto de 2008**. Dispõe sobre o estabelecimento do Fundo Amazônia pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal - **ADPF: 708 DF**, Relator: ROBERTO BARROSO, Data de Julgamento: 04/07/2022, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-194 DIVULG 27-09-2022 PUBLIC 28-09-2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal - **ADO: 59 DF**, Relatora: ROSA WEBER, Data de Julgamento: 27/10/2022, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-194 DIVULG 07-11-2022 PUBLIC 08-11-2022.

FIGUEIREDO, Patrícia; SORANO, Vitor. **Governo descumpre prazo e trava 82% do orçamento para enfrentar a mudança climática**. G1, 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/natureza/noticia/2019/05/03/governo-descumpre-prazo-e-trava-86percent-do-orcamento-para-enfrentar-a-mudanca-climatica.ghtml>>. Acesso em: 11 de julho de 2023.

FIGU, Pedro Augusto. **Rede utiliza ações no Supremo para fazer oposição a Bolsonaro. O TEMPO**, 2021. Disponível em: <<https://www.otempo.com.br/politica/rede-utiliza-acoes-no-supremo-para-fazer-oposicao-a-bolsonaro-1.2441738>>. Acesso em: 09 de julho de 2022.

GARCIA, Jose Javier Gómez; REE, Marco van der; VILLAS BOAS, Renata Junqueira Ayres; GRANKOW, Camila. **Relatório de Avaliação de Meio Termo da Efetividade do Fundo Amazônia 2008-2018**. 2019. Disponível em: <<https://www.fundoamazonia.gov.br/pt/.galleries/documentos/monitoramento-avaliacao/5.avaliacoes-externas/FA-Relatorio-Avaliacao-Meio-Termo-Fundo-Amazonia.pdf>>. Acesso em: 09 de julho de 2023.

MAIA, Flávia. Cármen Lúcia: **'Há estado de coisas inconstitucional em matéria ambiental no Brasil'**. JOTA, 2022. Disponível em: <2023<https://www.jota.info/stf/do-supremo/carmen-lucia-ha-estado-de-coisas-inconstitucional-em-materia-ambiental-no-brasil-31032022>>. Acesso em: 09 de julho de 2022.

MENDONÇA, Heloísa. Entidades ambientais fazem ofensiva judicial contra políticas do Governo Bolsonaro. El País, 2020. Disponível em: <<https://brasil.elpais.com/brasil/2020-06-05/entidades-ambientais-fazem-ofensiva-judicial-contra-politicas-do-governo-bolsonaro.html>>. Acesso em: 11 de julho de 2023.

PELICIOI, Angela Cristina. A atualidade da reflexão sobre a separação dos poderes. Revista de informação legislativa, Brasília, v. 43, n. 169, p. 21-30, jan./mar. 2006.

CONJUR. STF retoma novamente julgamento da “pauta verde” nesta quinta. Consultor Jurídico, 2022. Disponível em: < <https://www.conjur.com.br/2022-abr-28/stf-retoma-novamente-julgamento-pauta-verde-nesta-quinta>>. Acesso em: 09 de julho de 2023.

WATANABE, Phillippe. Ministro aponta problemas e quer rever contratos de ONGs com Fundo Amazônia. Folha de São Paulo, 2019. Disponível em: <<https://folha.com/goy6k2tz>>. Acesso em: 09 de julho de 2023.

O inimigo invisível e o direito ao futuro, agora no presente: ADI 6148 e a resolução do Conama sobre padrões de qualidade do ar

Angela Barbarulo¹

INTRODUÇÃO

A poluição do ar é uma emergência global de saúde pública e, apesar de ter sido objeto de importante debate no Supremo Tribunal Federal (STF), o tema ainda está longe de ter recebido solução eficaz. Um relatório publicado pela ONU² em 2019 evidenciou que a poluição do ar é “um assassino silencioso”. que faz com que mais de 6 bilhões de pessoas inalem regularmente um ar tão poluído que acabam por colocar em risco suas vidas, saúde e bem-estar. Embora algumas conquistas tenham sido feitas na infraestrutura de monitoramento da qualidade do ar, muitas são as lacunas no acesso a dados globais e locais sobre o tema. Em 2020, uma nova edição do relatório Air Quality Life Index (AQLI)³, elaborado pelo Energy Policy Institute, da Universidade de Chicago (EUA), descreveu que cerca de 79% da população global está exposta à poluição por partículas poluentes em concentrações quase três vezes maiores que o máximo recomendado pela Organização Mundial de Saúde (OMS).

Apesar das fontes de poluição do ar serem diferentes, seus efeitos são igualmente mortais: doenças respiratórias, como a asma, que afeta milhares de crianças, e doenças cardíacas estão entre os efeitos adversos à saúde mais

¹ **Angela Barbarulo**, advogada, formada pela PUC/SP e especialista em direito ambiental. Auditora ambiental certificada pelo Institute of Environmental Management & Assessment do Reino Unido - UK. MBA em Gestão Ambiental e Mestre em Engenharia e Tecnologia Ambiental pela Universidad de León, Espanha. Membro da Comissão de Meio Ambiente e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente da OAB/SP. Atuou na ação na condição de *amicus curiae* representando o Instituto Alana, como coordenadora do Justiça Climática e Socioambiental. Atualmente é gerente jurídica do Greenpeace Brasil.

² **Poluição do ar é “um assassino silencioso” que mata 7 milhões de pessoas por ano BR.** Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2019/03/1662651>

³ **AQLI, Annual Update.** Disponível em: <https://aqli.epic.uchicago.edu/reports/>



conhecidos. Além disso, a poluição atmosférica e as alterações climáticas estão intrinsecamente ligadas, especialmente no Brasil por conta das queimadas associadas ao desmatamento. Chuvas extremas e ondas de calor já representam uma ameaça global às populações mais vulneráveis, acarretando sérios prejuízos à qualidade de vida.

O direito ao ar limpo é um direito que consta na Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, além de estar consagrado nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da ONU. Desse modo, a poluição ameaça os direitos humanos fundamentais, como o direito à vida, à saúde, ao bem-estar e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. A Constituição de 1988, inclusive, sedimentou e positivou ao longo de seu texto os alicerces normativos de um constitucionalismo ecológico, concedendo ao direito ao meio ambiente o status de direito fundamental.

Além disso, os artigos 225 e 5º da Constituição Federal alcançam uma dimensão ampla no respeito à vida humana e não humana, pois preveem o dever fundamental de proteção ao meio ambiente, superando a visão antropocêntrica que coloca o homem como o epicentro dos direitos fundamentais constitucionais. A dimensão intergeracional do princípio da solidariedade aponta também para um complexo de responsabilidades e deveres das gerações contemporâneas em resguardar condições existenciais para as pessoas que virão a habitar o planeta, devendo-se voltar o olhar para o futuro da humanidade.

A pandemia da Covid-19 reforçou a importância do tema, ao nos depararmos com um inimigo invisível. Nunca antes demos tanta importância para o simples ato de respirar. E há quase 10 anos, a poluição atmosférica tornou-se um dos maiores inimigos ambientais, uma emergência global de saúde pública que fere o direito fundamental à vida e, consequentemente, o direito de existirmos no futuro. Para isso é preciso agir no presente.

1. ADI 6148: EXPLICAÇÃO SOBRE O CASO

Em 2022, ao julgar o chamado “pacote verde”, o STF reuniu sete processos relacionados à garantia de medidas efetivas de preservação socioambiental. A Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6148 foi uma delas, ao tratar da ineficácia da Resolução 491/2018 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) sobre a regulamentação da qualidade do ar no Brasil.



Como a ação surgiu? A resposta imediata seria: da atuação em rede e em parceria com diversas organizações da sociedade civil, ambientalistas e organizações médicas integrantes da Coalizão RespirAr⁴ que acompanham o tema no Brasil há muitos anos.

O debate inicial ocorreu no Conama em meio à revisão da Resolução 03/90, que estava sendo modificada para estabelecer novos padrões de monitoramento dos poluentes na atmosfera do país, por meio do estabelecimento de padrões de qualidade do ar (PQAr). No entanto, a minuta apresentada da nova resolução fixava parâmetros que não atendiam às evidências científicas, não estabelecia prazos para o alcance dos limites preconizados pela OMS e ignorava a necessidade de comunicação clara, ampla e transparente à população sobre as reais condições da qualidade do ar.

Foram seis anos de debate que resultaram em várias contribuições, pesquisas e informações apresentadas nos fóruns do colegiado. Na época, diversos foram os manifestos e trabalhos em defesa da qualidade do ar.⁵ Contudo, ao final de 2018, a revisão dos PQAr foi aprovada através da

⁴ **Coalizão RespirAr** é uma rede que congrega mais de vinte organizações da sociedade civil que atuam conjuntamente na defesa da qualidade do ar e no combate à mudança climática no Brasil. <https://www.respirar.org.br/> O Instituto Alana integra a Coalizão e desde 2018, e pelo enorme impacto da poluição do ar nos direitos das crianças e adolescentes, o Alana já atua na defesa do tema e na atualização dos padrões de qualidade do ar para a fixação de parâmetros mais restritivos.

⁵ **2018 - Manifesto** - O Instituto Alana, por meio do programa Prioridade Absoluta, encaminhou manifestação aos representantes da sociedade civil, empresas e poder público no Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), para chamar atenção aos impactos causados pela poluição em crianças e adolescentes. <https://prioridadeabsoluta.org.br/noticias/prioridade-absoluta-pede-maior-restricao-da-poluicao-gerada-por-veiculos/>

2018 - Manifesto Conama - O Instituto Alana, por meio de seu programa Prioridade Absoluta se manifestou, ao lado de diversas organizações, em defesa da atualização dos padrões de qualidade do ar, somando-se à mobilização de ambientalistas e de organizações de saúde, para dar visibilidade ao processo de revisão da Resolução 03/90, que estabelece as referências de poluentes para a qualidade do ar. O documento foi enviado a todos os membros do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). <https://prioridadeabsoluta.org.br/noticias/manifesto-para-garantia-de-padroes-rigidos-de-qualidade-do-ar/>

2018 - O Alana, enviou ao Conama, ao Ibama e ao Ministério do Meio Ambiente, um documento detalhando os impactos da poluição do ar no desenvolvimento infantil, as violações aos direitos de crianças e adolescentes, bem como a responsabilidade das empresas automotoras e do poder público diante desse cenário. Juntamente com tal documento, foi protocolado o material **“Ar limpo – um direito fundamental de todas as crianças para um futuro saudável”**, produzido pelo Laboratório de Poluição Atmosférica Experimental, Hospital das Clínicas, Faculdade de Medicina, Universidade de São Paulo. Ainda, coletivamente, a Coalizão Respirar soltou o manifesto “Pelo direito à vida – ônibus e caminhões menos poluidores são para ontem!”, no qual entidades se manifestam contra decisão do Conama de adiar o prazo para introdução do padrão Euro VI no Brasil por pressão da indústria transnacional. Ainda, foi desenvolvido pelo Prioridade Absoluta um folder sobre o tema da poluição do ar e seu impacto em crianças, o qual reúne os principais



Resolução 491/2018⁶, mas sem contemplar os principais aspectos ligados à salvaguarda da saúde dos brasileiros e do meio ambiente. Diante deste cenário, os membros do Grupo de Trabalho (GT) de Qualidade do Ar, da 4ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal (MPF), promoveram uma análise do processo de revisão do Conama. Neste momento, importantes análises do Instituto Saúde e Sustentabilidade — hoje chamado de Instituto Ar — e do Instituto Brasileiro de Proteção Ambiental (PROAM) serviram de subsídio para que a Procuradoria Regional da República da 3ª Região elaborasse uma representação⁷ demonstrando a inconstitucionalidade da Resolução 491/2018.

argumentos sobre a necessidade de controlar a poluição do ar como forma de assegurar os direitos de crianças. <https://prioridadeabsoluta.org.br/justicaclimatica/poluicao-e-protecao-de-criancas-e-adolescentes-2018/>
2020 – Manifesto – Coalizão RespirAr - Entidades da sociedade civil solicitam melhorias na agenda da qualidade do ar durante e após período de quarentena <https://prioridadeabsoluta.org.br/noticias/manifesto-melhoria-qualidade-ar-quarentena/>

2020 - Poluição do ar: Coalizão Respirar envia carta à Cetesb a respeito de pedido do setor automobilístico <https://prioridadeabsoluta.org.br/noticias/coalizacao-respirar-carta-a-cetesb-poluicao-do-ar/>

2020 - Coalizão RespirAr envia carta ao Conama e ao Comasp pedindo posicionamento a respeito de pedido do setor automobilístico <https://prioridadeabsoluta.org.br/noticias/poluicao-do-ar-coalizacao-respirar-Conama-e-ao-comasp-proconve/>

2020 – O Alana, via Coalizão RespirAr, **enviou cartas aos diretores executivos das cinco principais montadoras de veículos multinacionais** que atuam no Brasil, pedindo a manutenção dos prazos já estipulados da fase P-8 do Programa de Controle da Poluição do Ar por Veículos Automotores (Proconve), e a necessidade da fabricação imediata de veículos menos poluentes. <https://prioridadeabsoluta.org.br/noticias/entidades-medicas-saem-em-defesa-de-controle-da-poluicao-veicular-e-coalizacao-respirar-cobra-a-montadoras-de-veiculos-para-manutencao-dos-prazos-do-proconve/>

2020 - **Médicos saem em defesa de controle da poluição** e Coalizão RespirAr cobra montadoras de veículos para manutenção de prazos do Proconve- Reafirmando a importância de se engendrar todos os esforços para a garantia de ar limpo, em 15 de dezembro, 14 entidades médicas lançaram uma carta pública, durante webinar, apresentando diversos estudos que comprovam que a poluição do ar é o segundo maior perigo global à saúde humana depois da Covid-19. Endereçada à Presidência da República, aos ministérios da Saúde e Meio Ambiente e ao Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), o manifesto também defende a manutenção do cronograma de implementação de regras mais rigorosas de controle da poluição veicular.

Na COP26 - Manifesto - Carta de 500 grupos de famílias pelo clima no mundo sobre poluição do ar e clima em defesa das crianças entregue para o presidente da COP, Alok Sharma, contou com nosso apoio na redação e articulação. Acesse carta - Pelo fim do financiamento a todas as novas explorações de combustíveis fósseis

SBP se une a outras entidades e lança manifesto em defesa do controle da poluição no ar

⁶ Resolução nº 491, de 19 de novembro de 2018. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/51058895

⁷ A representação do MPF foi subscrita pelos Procuradores Regionais da República Fátima Aparecida de Souza Borghi e José Leonidas Bellem de Lima, com assessoria técnica do ISS.

Logo após tramitação interna, em 2019, a ADI 6148 foi proposta pela Procuradoria-Geral da República (PGR)⁸, sendo a ministra Cármen Lúcia sorteada como relatora da ação.

O pedido da ação foi a declaração de inconstitucionalidade integral da Resolução 491/2018, sem pronúncia de nulidade, com apelo ao Conama para que, em até 24 meses, editasse nova norma com suficiente capacidade protetiva. Deveria, dessa forma, corrigir as distorções apontadas na petição inicial e nos documentos que a acompanhavam, baseando-se em parâmetros objetivos já disponíveis na ciência médica, com tais medidas em salvaguarda dos direitos fundamentais à vida, à saúde, e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e contrária à precária divulgação de informação ambiental à população.

A Resolução 491/2018 não atendia aos parâmetros eficazes e adequados sobre qualidade do ar. Editada com padrões permissivos e prazos frouxos para o alcance das sucessivas etapas de aperfeiçoamento, a norma apresentava procedimento decisório vago, que evidenciava omissões estatais relativas ao direito à informação sobre a qualidade do ar à população que colidiam com a efetivação de um **Estado de Direito Ambiental**⁹, e contribuíam para o **atroz estado de coisas inconstitucional em matéria ambiental**¹⁰ no país.

Como veremos adiante, a resolução atentava contra o artigos 5º, XIV, 196 e 225 da Constituição, dada a proteção insuficiente aos direitos à informação, à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, e que deveria ser

⁸ **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6.148 Requerentes:** Procuradoria-Geral da República; **Requerida:** União - Presidente do Conselho Nacional do Meio Ambiente. **Resumo do caso:** Ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Vice-Procurador Geral da República no exercício do cargo de Procurador-geral da República, em face da inconstitucionalidade da Resolução Conama nº 491/2018, objetivando que o Conselho Nacional do Meio Ambiente, em até 24 meses, edite norma com suficiente capacidade protetiva, corrigindo as distorções apontadas na petição inicial e nos documentos que a acompanham, baseando-se em parâmetros objetivos já disponíveis na ciência médica, visto que esta resolução atenta contra o artigos 5º, XIV, 196 e 225 da Constituição, dada a proteção insuficiente aos direitos à informação, à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, e que deve ser resguardado, especialmente, a todas as crianças e adolescentes, os quais possuem, constitucionalmente, prioridade absoluta, nos termos do art. 227, caput, da Constituição Federal. Na condição de *Amicus Curiae* Instituto Saúde e Sustentabilidade e o Instituto Alana.

⁹ LEITE, J.R.M. **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. José Joaquim Gomes Canotilho, José Rubens Morato Leite, organizadores. – 6. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2015.

¹⁰ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Resoluções do CONAMA : rumo ao estado de coisas inconstitucional ambiental. **Revista Consultor Jurídico**, 2 de outubro de 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-out-02/direitos-fundamentais-resolucoes-Conama-proibicao-retrocesso-ecologico>. Acesso em 24/11/2020



resguardado a todas as crianças e adolescentes — os quais possuem **prioridade absoluta**, nos termos do artigo 227, caput, da Constituição Federal. Diante da relevância da matéria discutida e da repercussão social da ação, o Instituto Alana¹¹ requereu o ingresso e atuou na ação na condição de *amicus curiae* para contribuir na defesa de direitos fundamentais de crianças e adolescentes, em especial nas temáticas socioambientais, tais como o direito à vida saudável, ao acesso à água potável, ao ar limpo e ao meio ambiente equilibrado, bem como sua proteção frente às mudanças climáticas e outras transgressões de direitos socioambientais.

O primeiro desafio enfrentado foi o debate do cabimento da ADI e a impossibilidade de desistência. Protocolada em 2019, foi a única das ações da “pauta verde” que contou com autoria da PGR — apesar de o procurador-geral da República, Augusto Aras, ter requerido, posteriormente, que a ação fosse declarada improcedente pelo STF. Ocorre que a jurisprudência da Suprema Corte determina que autores de ações no âmbito do controle concentrado não podem desistir do pleito protocolado.¹² Por tal fato, na ocasião, os *amici curiae* se manifestaram no sentido de demonstrar a importância da temática diante do **retrocesso ambiental** enfrentado nas diversas temáticas ambientais no país, além da determinação expressa do artigo 5º da Lei 9.868/99, que, ao disciplinar o processo e o julgamento de ADIs no Supremo, estabelece que “não se admitirá desistência” nesse tipo de ação.

A esse respeito, o posicionamento do ministro Marco Aurélio Mello¹³ examinou o princípio da indisponibilidade do interesse público, que se sobrepõe ao interesse das partes envolvidas, por estabelecer premissas constitucionais. Somado às normas e jurisprudências acima, argumentou-se pela essencialidade da função jurisdicional exercida pelo Ministério Público pela disposição constitucional do artigo 127, que discorre sobre a sua incumbência no tocante à

¹¹ Criança e Natureza. **Pelo direito de respirar**. <https://criancaenatureza.org.br/clima/qualidade-ar/>

¹² STF. Plenário. Questão de ordem na ADPF 72/PA. Rel.: Min. ELLEN GRACIE. 1/6/2005, un. DJ, 2 dez. 2005, p. 2.

¹³ “AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE -DESISTÊNCIA - IMPOSSIBILIDADE - PRINCÍPIO DA INDISPONIBILIDADE - REGIMENTO INTERNO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, ART. 169, § 1º - APLICAÇÃO EXTENSIVA - PRELIMINAR INDEFERIDA. (...) O princípio da indisponibilidade, que rege o processo de controle concentrado de constitucionalidade, impede a desistência da ação direta já ajuizada. O art. 169, § 1º, do RISTF/80, que veda ao Procurador-Geral da República essa desistência, aplica-se, extensivamente, a todas as autoridades e órgãos legitimados pela Constituição de 1988 para a instauração do controle concentrado de constitucionalidade (art. 103)”[...] ADI 387-MC/RO, Relator o Ministro Celso de Mello. Plenário, DJ 11.10.1991

defesa da ordem jurídica, do regime democrático e também dos interesses sociais e individuais, o que não condiz com o pedido de julgamento de improcedência no mérito, transmutado pela admissão de desistência da ADI 6148.

O segundo desafio foi o debate sobre o fato de que os critérios normativos não deveriam ser objeto de controle jurisdicional de constitucionalidade. Portanto, o Poder Judiciário deveria adotar a postura de deferência frente à formulação de políticas públicas que estabeleçam parâmetros de qualidade do ar.

Neste ponto, explicitamos que o instituto da deferência não pode ser utilizado de maneira trivial e de forma a impedir todo e qualquer tipo de controle pelo Poder Judiciário dos atos da Administração Pública, em especial quando estão sendo analisados preceitos constitucionais. Segundo explica o professor Eduardo Jordão, a deferência “pode sofisticar o discurso do controle, reconhecer a incompletude do direito em propiciar importantes considerações institucionais”¹⁴. Segundo o autor, a intervenção deve se justificar pela irrazoabilidade da decisão controlada, como no caso da Resolução do Conama 491/2018, motivo pelo qual a intervenção do Poder Judiciário mostrou-se não apenas possível, mas, sobretudo, necessária. Tal entendimento foi extraído da própria atuação do Supremo, que se revelou na época como o principal lócus institucional da defesa do meio ambiente dentre os poderes da república, observando sempre os limites constitucionais de sua atuação.

Neste sentido, levamos ao debate os argumentos do julgamento da ADPF 747/DF,¹⁵ que suspendeu a revogação operada no âmbito do Conama de resoluções que protegiam áreas de proteção permanente, como margens de

¹⁴ JORDÃO, Eduardo. Levando a deferência a sério. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/publicistas/levando-a-deferencia-a-serio-12052020>. Acesso em 11.03.2022.

¹⁵ É o que se depreende da leitura da ementa do referido julgado: “O exercício da competência normativa do Conama vê os seus limites materiais condicionados aos parâmetros fixados pelo constituinte e pelo legislador. As Resoluções editadas pelo órgão preservam a sua legitimidade quando cumprem o conteúdo material da Constituição e da legislação ambiental. A preservação da ordem constitucional vigente de proteção do meio ambiente impõe-se, pois, como limite substantivo ao agir administrativo. O poder normativo atribuído ao Conama pela respectiva lei instituidora consiste em instrumento para que dele lance mão o agente regulador no sentido da implementação das diretrizes, finalidades, objetivos e princípios expressos na Constituição e na legislação ambiental. Em outras palavras, a orientação seguida pelo Administrador deve necessariamente mostrar-se compatível com a ordem constitucional de proteção do patrimônio ambiental. Eventualmente, falhando nesse dever de justificação, expõe-se a atividade normativa do ente administrativo ao controle jurisdicional da sua legitimidade. Tais objetivos e princípios são extraídos, primariamente, do art. 225 da Lei Maior, a consagrar que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. (...)” (ADPF 747, Relatora: Min. ROSA WEBER, julgado em 13.12.2021)



reservatório e vegetação de restinga, entre outros temas, resultando em um verdadeiro retrocesso ambiental, o que comprova como a atuação da Suprema Corte é essencial para a garantia da ordem constitucional ecológica frente às violações que estavam sendo levadas a cabo pela própria Administração Pública.

Destacamos, ainda, que os pedidos feitos em sede de petição inicial pela PGR e, posteriormente, reiterados pelos *amici curiae* — Instituto Saúde e Sustentabilidade e pelo Instituto Alana — tinham como objetivo o encaminhamento da Resolução 491/2018 para o referido órgão (Conama), a fim de que fossem feitas as adequações aos atuais padrões estabelecidos pela OMS, assim como a correção e preenchimento das lacunas apresentadas nos pedidos iniciais. Isso não se tratava de usurpação de poderes nem de cruzar a linha tênue entre julgar, legislar e executar, mas sim acionar o Poder Judiciário para determinar a adequação da norma para a garantia e efetivação de direitos.

Ao final, e levando em conta os votos divergentes na época do julgamento da ação e do amplo debate ocorrido na corte sobre o tema, ficou claro que a responsabilidade de assegurar níveis adequados dos padrões de qualidade do ar era tanto dos Poderes Executivo e Legislativo quanto do Judiciário, que tem o dever de assegurar que o Estado cumpra seus deveres constitucionais.

2. CONTEXTO GERAL

Os padrões de qualidade do ar são uma ferramenta de gestão elaborada pelo Conama que busca definir os níveis máximos de concentração de poluentes permitidos na atmosfera brasileira a partir das diretrizes estabelecidas pela OMS. A partir desses parâmetros técnicos, identificados também pela ciência médica, é tomada a decisão política para definir os padrões de qualidade do ar e incorporá-los no ordenamento jurídico. Os padrões se baseiam nas indicações de níveis de concentração de poluentes na atmosfera com foco no menor risco para a saúde humana, e, conseqüentemente, de ameaça à proteção da vida.

A Resolução Conama 491/2018 determinou que se cumpra os níveis pretendidos pela OMS, porém indicados por meio de uma meta inicial — padrão intermediário 1 = PI 1 (inicial), 2 padrões intermediários e o final = PF (correspondente à concentração considerada pela OMS como aceitável) — de forma a permitir sua implementação gradativa. Embora a norma tenha utilizado como referência os valores padrões recomendados pela OMS, em



2005¹⁶, ela não dispunha de forma eficaz e adequada sobre o instrumento de gestão ligado aos padrões de qualidade do ar e de outros componentes essenciais ao controle da poluição.

Isso se deve ao fato de que a resolução em debate previa valores de padrões iniciais muito permissivos em relação aos valores seguros estabelecidos pela OMS, o que acabava viabilizando uma permissão comprovadamente danosa para poluir. Além disso, o regramento não fixava prazos definitivos para o alcance das sucessivas etapas de padrões de qualidade do ar, não era transparente quanto à implementação de políticas públicas relacionadas ao tema, nem garantia a disponibilização de informações claras e acessíveis à população.

O mecanismo de progressão de padrões estabelecido na resolução poderia se estagnar no padrão inicial não só pela falta de definição de prazo entre as etapas, mas também pela curiosa redação do Artigo 4º, §4º, que previa que “caso não seja possível a migração para o padrão subsequente, prevalece o padrão já adotado”. Desse modo, ficou evidente que o regramento era de fato genérico e não estabelecia qualquer consequência ou desdobramento prático para a possível situação de estagnação dos padrões de contaminação atmosférica, podendo inclusive incitá-los. Ou seja, sem mecanismos que obriguem o cumprimento da norma, juntamente a padrões afrouxados, prazos alargados ou inexistentes, além de instrumentos de informação ineficientes para a tomada de decisão, a Resolução do Conama se mostrava ineficaz em seu propósito de reduzir a poluição do ar.

Em síntese, é evidente que a Resolução Conama 491/2018 violava os artigos 5º, XIV, 196, 225 e 227 da Constituição Federal, dada a proteção insuficiente, inadequada e ineficaz aos direitos à informação, à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, em especial das crianças e adolescentes e idosos.

Pouco antes da ADI 6148 ser pautada para julgamento no STF, a OMS estabeleceu novas diretrizes globais de qualidade do ar a partir de novos valores de concentração de poluentes considerados seguros para a saúde humana. Segundo a agência, as alterações foram feitas devido à urgente necessidade de garantir uma menor exposição a poluentes atmosféricos por parte da população mundial, sobretudo por pessoas que se encontram em países em desenvolvimento.

¹⁶ OMS – Organização Mundial da Saúde. *Air Quality Guidelines* - Global Update 2005. Copenhagen: WHO, 2006. Disponível em: https://www.euro.who.int/data/assets/pdf_file/0005/78638/E90038.pdf. Acesso em 11.03.2022.



Como resultado, ficou ainda mais claro que o Brasil se encontrava em grande descompasso e atrasado em relação aos novos parâmetros internacionais¹⁷. E que a Resolução Conama se caracterizava como a expressão desse atraso quando comparados os valores vigentes de concentração dos poluentes na norma ambiental com os valores de concentração de 2005 e 2021.

3. AS CONSEQUÊNCIAS PARA A SAÚDE DOS ALTOS NÍVEIS DE POLUIÇÃO DO AR

Para a OMS, a poluição do ar, diante do amplo adoecimento e mortalidade associados às doenças cardiovasculares, respiratórias e ao câncer de pulmão, é prioridade ambiental absoluta e está entre as 10 principais emergências em saúde elencadas pelo órgão. No Brasil, a Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS) divulgou que a poluição do ar é responsável por 51 mil mortes prematuras anualmente.¹⁸ Em 2018, durante as comemorações da Semana Mundial do Meio Ambiente, o Ministério da Saúde anunciou que em 10 anos o número de óbitos relacionados à má qualidade do ar aumentou 14%.¹⁹

Um estudo publicado em 2018²⁰ apontou que caso a poluição do ar nas regiões metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Vitória, Curitiba e Porto Alegre se mantiver a mesma até 2025, teremos 130 mil mortes precoces ao custo estimado de R\$ 52 bilhões em perda de produtividade, além de 70 mil internações públicas ao custo estimado de R\$ 127 milhões ao SUS. Isso significaria cerca de 16 mil óbitos e 9 mil internações públicas ao ano, 44 falecimentos por dia — e isso sem contar o restante do país.

¹⁷ Valor Econômico, 2021. **OMS lança diretrizes para limitar emissão de poluentes atmosféricos mais perigosos**. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2021/09/22/oms-lana-diretrizes-para-limitar-emisso-de-poluentes-atmosfricos-mais-perigosos.ghtml>.

¹⁸ OPAS (Organização Panamericana de Saúde). 2018. **Não polua o meu futuro! O impacto do ambiente na saúde das crianças**. Licença: CC BY-NC-SA 3.0 IGO. Brasília, DF, 2018b. Disponível em <https://iris.paho.org/handle/10665.2/49123>. Acesso em 25 de outubro de 2020.

¹⁹ Portal G1, 2019. **Mortes causadas pela poluição do ar aumentam 14% em 10 anos, aponta ministério da Saúde**. Disponível em: <https://g1.globo.com/ciencia-e-saude/noticia/2019/06/07/mortes-causadas-pela-poluicao-aumentam-14percent-em-10-anos-aponta-ministerio-da-saude.ghtml>. Acesso em 25 de outubro de 2020.

²⁰ ANDRÉ, P., VORMITTAG, E. da M.P.A. de, DELGADO, J. A. da, e SALDIVA, P. H. N. **Avaliação dos Impactos na Saúde Pública e sua Valoração Devido à Implementação do Gás Natural Veicular na Matriz Energética de Transporte Público – Ônibus e Veículos Leves em Seis Regiões Metropolitanas no Brasil**. São Paulo, 2018. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/19tu73bzFGs6_heOUnmwMb0fa3FoM4ieL/view.



A poluição do ar está associada a mais de 7 milhões de mortes precoces ao ano — o equivalente a 11% da população mundial²¹ —, sendo que mais de 600 mil mortes são de crianças com menos de cinco anos²². Na época, pesquisas realizadas por estudiosos levantaram evidências sobre a correlação entre a poluição do ar e o agravamento da pandemia da Covid-19. De acordo com pesquisadores da Universidade de Harvard,²³ populações que estiveram sujeitas a piores condições de ar nos últimos 15 anos apresentaram 15% a mais de óbitos pela doença. Quanto maior a poluição, maiores os custos. Segundo o Banco Mundial, a poluição do ar custa à economia global mais de 5 trilhões de dólares por ano em custos de bem-estar e 225 bilhões de dólares em renda perdida.²⁴ Além disso, um estudo de 2016 da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) previa que, se a situação permanecer inalterada, até 2060 os custos anuais globais de bem-estar das mortes prematuras por poluição do ar seriam de US\$ 18 trilhões a US\$ 25 trilhões, com os custos da dor e do sofrimento provocados por doenças estimados em cerca de US\$ 2,2 trilhões.

Outro estudo, do Disclosure Insight Acion (CDP), revelou o impacto financeiro dos óbitos prematuros causados pela poluição do ar nas capitais do Brasil, mostrando que o país perde mais de US\$ 1,7 bilhão (cerca de R\$ 8,5 bilhões) por ano em termos de produtividade desperdiçada e gastos com saúde por este motivo.²⁵ Entre as possíveis soluções, há caminhos diversos para que os governos locais e nacionais invistam e melhorem a qualidade do ar.

Da mesma forma, as queimadas na Amazônia aumentam os problemas respiratórios e elevam os gastos do sistema de saúde.²⁶ Em nota técnica, a

²¹ OMS. Organização Mundial da Saúde. (2016). *Global Urban Ambient Air Pollution Database - update 2016*. Genebra. Disponível em: http://www.who.int/phe/health_topics/outdoorair/databases/cities/en/

²² OPAS. Organização Pan-Americana da Saúde. *Não polua o meu futuro! O impacto do ambiente na saúde das crianças*. Licença: CC BY-NC-SA 3.0 IGO. Brasília, DF, 2018b. Disponível em: <http://iris.paho.org/xmlui/handle/123456789/49123>.

²³ Wu, X., Nethery, R. C., Sabath, M. B., Braun, D. and Dominici, F., 2020. *Air pollution and COVID-19 mortality in the United States: Strengths and limitations of an ecological regression analysis*. *Science advances*, 6(45), p.eabd4049

²⁴ *Cinco razões pelas quais você deve se preocupar com a poluição do ar*. Disponível em: <https://www.cleanairstudies.org/pt-br/reportagem/cinco-razoes-pelas-voce-deve-se-preocupar-com-poluicao-do-ar>

²⁵ *Poluição do ar custa mais de R\$ 8 bi por ano ao Brasil em mortes prematuras nas capitais, diz estudo*. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/sustentabilidade/poluicao-do-ar-custa-us-1-7-bi-por-ano-ao-brasil-em-mortes-prematuras-nas-capitais-diz-estudo/>

²⁶ WWF, Fiocruz. *Amazônia brasileira: potenciais impactos das queimadas sobre a saúde humana no contexto da expansão da Covid-19*. Disponível em: https://wwfbr.awsassets.panda.org/downloads/nota_tecnica_covid_x_queimadas_na_amazonia_arquivo_final.pdf



WWF e a Fiocruz revelaram que “entre janeiro de 2010 e outubro de 2020, foram registradas 1.252.834 internações hospitalares por doenças do aparelho respiratório para todos os Estados analisados” e que “o Sistema Único de Saúde arcou com uma despesa em saúde de aproximadamente 1 bilhão de reais com hospitalizações decorrentes das altas concentrações de poluentes atmosféricos”.

As crianças são particularmente vulneráveis a riscos ambientais, pois seus órgãos e sistema imune estão em desenvolvimento, além de possuírem corpo e vias aéreas menores. A exposição a fatores nocivos pode começar ainda no útero. Por isso, as parcelas mais vulneráveis da população devem ser o foco dos esforços de adaptação e mitigação dos eventos climáticos. Desse modo, tal qual apresentado na ação, foi fundamental considerar as desigualdades estruturais ligadas à raça, gênero, classe e local de vivência que afetam crianças e adolescentes, não só as relacionadas à poluição do ar, mas inclusive frente às mudanças climáticas.

Um ponto fundamental no debate constitucional relacionado à regulamentação de parâmetros de qualidade do ar foi o fato de ser analisado sob a ótica dos direitos de crianças e adolescentes, pelo fato de terem a maior probabilidade de enfrentar as consequências de longo prazo das mudanças climáticas²⁷ impulsionadas pela poluição do ar²⁸ que os afetam desde a gestação. Diversos foram os estudos apresentados pelos *amici curiae* que comprovaram os efeitos nefastos da poluição do ar para a saúde do feto, tais como nascimento prematuro, predisposição a doenças como hipertensão, asma, diabetes e câncer, além de uma maior incidência de óbitos neo e pós-neonatal e óbito fetal.²⁹

De acordo com a OMS,³⁰ milhões de óbitos prematuros são atribuíveis à poluição do ar, um número impressionante de 800 pessoas a cada hora — ou 13 a cada minuto. Globalmente, 93% de todas as crianças respiram ar

²⁷ Human Rights Watch (HRW), Instituto de Estudos para Políticas de Saúde (IEPS) e Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM). “O ar é insuportável” - Os impactos das queimadas associadas ao desmatamento da Amazônia brasileira na saúde. Disponível em: <https://www.hrw.org/pt/report/2020/08/26/376135>

²⁸ OMS. **Health and the environment: addressing the health impact of air pollution**. Disponível em https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA68/A68_R8-en.pdf

²⁹ PRIORIDADE ABSOLUTA. Ar limpo – um direito fundamental de todas as crianças para um futuro saudável. Disponível em: <https://prioridadeabsoluta.org.br/biblioteca/ar-limpo-um-direito-fundamental-de-todas-as-criancas-para-um-futuro-saudavel/>

³⁰ WORLD HEALTH ORGANIZATION. Air pollution. Disponível em: https://www.who.int/health-topics/air-pollution#tab=tab_1



com concentrações mais elevadas de poluentes do que o considerado seguro pela OMS.³¹ Segundo a Unicef,³² as causas da poluição do ar são as mesmas das mudanças climáticas. Aproximadamente dois bilhões de crianças vivem em áreas onde os níveis de contaminação excedem os padrões estabelecidos pela OMS — fazendo com que respirem ar tóxico e colocando em risco sua saúde e o desenvolvimento do cérebro. As mortes infantis causadas por pneumonia estão fortemente ligadas à subnutrição, à falta de água potável e de saneamento, à poluição do ar interior e acesso inadequado aos cuidados de saúde — todos desafios que são exacerbados pelas mudanças climáticas.³³

O artigo 7º do ECA fixa de maneira explícita a necessidade de assegurar os direitos à vida e à saúde para as crianças e adolescentes, por meio de políticas públicas temáticas e mediante a efetivação de políticas sociais públicas que permitam o nascimento e o desenvolvimento sadio e harmonioso, em condições dignas de existência. No Brasil, a poluição do ar, agravada pelas mudanças climáticas, resultante dos elevados níveis de queimadas associadas ao aumento do desmatamento e das emissões oriundas de veículos que usam combustíveis fósseis, principalmente veículos pesados movidos à diesel³⁴, é especialmente danosa para as crianças, tanto pelo impacto climático das emissões de CO₂, como pelos efeitos diretos na saúde e no desenvolvimento delas, incluindo pneumonia, asma, bronquite, distúrbios no neurodesenvolvimento e alterações metabólicas. As queimadas associadas ao desmatamento florestal também foram levadas como argumento uma vez que intoxicam o ar de milhões de pessoas, afetando a saúde da população brasileira, assim como o direito de crianças e adolescentes de **terem futuro no presente**.³⁵

Portanto, atender ao melhor interesse da criança e do adolescente nesse caso passa por tentar antecipar os efeitos da crise climática impulsionada pela

³¹ OMS. *Health and the environment: addressing the health impact of air pollution*. Disponível em https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA68/A68_R8-en.pdf

³² UNICEF. *Clear the air for children*. Disponível em: <https://www.unicef.org/reports/clean-air-children>

³³ **7 milhão de crianças morrem por ano devido a fatores ambientais, dizem relatórios da OMS**. Disponível em: <https://g1.globo.com/bemestar/noticia/17-milhao-de-criancas-morrem-por-ano-devido-a-fatores-ambientais-dizem-relatorios-da-oms.ghtml>

³⁴ FAÇANHA, Cristiano. **Deixado para trás: O Brasil poderá ser o último grande mercado automotivo a adotar o padrão Euro IV**. ICCT. Disponível em: <https://theicct.org/deixado-para-tras-brasil-podera-ser-o-ultimo-grande-mercado-automotivo-a-adotar-o-padrao-euro-vi/>

³⁵ JOTA, 2021. **Brasil em chamas: os impactos das queimadas sobre a saúde de crianças**. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/incendio-queimadas-sobre-a-saude-de-criancas-27032021>



poluição do ar e tomar todas as medidas possíveis para combatê-los, bem como mitigar os efeitos extremamente danosos para a vida das crianças. Em resumo, no caso em análise, procurou-se demonstrar a inconstitucionalidade da Resolução Conama 491/2018, que, eivada de ações omissivas e comissivas, atenta contra direitos fundamentais à vida digna, à saúde e ao meio ambiente equilibrado — respectivamente, os artigos. 5º, XIV, 6º, 196, 225 e 227, todos da Constituição Federal.

Além dos dados de internação e mortes mencionados acima, outros componentes essenciais do Programa Nacional de Controle da Qualidade do Ar (Pronar) sofreram evidente retrocesso no tocante à política de qualidade do ar, os quais também foram apresentados pelos *amici curiae*. O primeiro se deu sobre a rede de monitoramento da qualidade do ar: sem ele, não é possível aplicar o Índice de Qualidade do Ar (IQAR), um dos componentes mais importantes da política.

A rede de monitoramento tem previsão expressa na Resolução Conama 05/1989, que criou o Pronar (item 2.4), mas sem estabelecer uma regra de competência e prazos para sua consecução. Em 1990, por meio da Resolução 03 do Conama, foi finalmente endereçado aos estados e ao Distrito Federal a competência para sua implantação³⁶, mas manteve-se a completa ausência de prazos. Por sua vez, a Resolução Conama 491/2018 revogou expressamente a Resolução 03/1990, mas não tratou da atribuição para a realização do monitoramento, retornando ao status quo normativo anterior à sua vigência, o que resultou em um evidente retrocesso ambiental.

Tal conduta também havia sido debatida na ADPF 747,³⁷ com a seguinte decisão da Ministra relatora Rosa Weber: “A mera revogação de normas operacionais fixadoras de parâmetros mensuráveis necessários ao cumprimento da legislação ambiental, sem sua substituição ou atualização, compromete a observância da Constituição, da legislação vigente e de compromissos internacionais”.

Como resultado, apesar de sua relevância, o estudo realizado pelo Instituto Saúde e Sustentabilidade e publicado na Revista de Estudos Avançados da USP, em agosto de 2021, concluiu que, após 21 anos de sua previsão normativa (Resolução 05/1989), apenas 11 estados possuem equipamentos

³⁶ Art. 4: “O monitoramento da qualidade do ar é atribuição dos Estados.” Resolução Conama n° 04/1990.

³⁷ ADPF 747, Relatora: Min. ROSA WEBER, julgado em 13.12.2021

de monitoramento e parte deles realiza o monitoramento de forma restrita em termos territoriais,³⁸ inapropriada em termos de objetivos e propriedade das estações de monitoramento, além de incompleta ou desatualizada em termos de poluentes monitorados.³⁹

4. ANÁLISE DA ADI 6148

O voto da Ministra Cármen Lúcia, relatora da ADI 6148 no Supremo, foi pelo conhecimento da ação e julgamento procedente do pedido formulado para declarar a incompatibilidade das normas questionadas com os princípios constitucionais de segurança e proteção eficiente ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, sem pronúncia de nulidade da Resolução 491/2018, apenas para determinar ao Conama que, nos termos do pedido formulado, editasse a norma com suficiente capacidade protetiva do meio ambiente, especialmente no que se referisse a prazos a serem atendidos e a providências de fiscalização e controle pelos entes competentes, no prazo máximo de doze meses.

O debate e os excelentes votos nessa ação entraram para a história da jurisprudência ambiental de nosso país. Do voto do ministro Edson Fachin, cabe destacar o debate da poluição do ar sob a ótica do racismo ambiental:

“Peço licença para pontuar breve reflexão a partir de argumentação trazida aos autos pelo amicus Instituto Alana quanto ao acentuamento das desigualdades e ao racismo ambiental. A questão envolvendo a poluição do ar se acentua ainda mais em relação às desigualdades e vulnerabilidades que as populações tradicionais, periféricas, suburbanas, em situação de rua ou acometidas em “zonas de sacrifício” estão suscetíveis, isso é especialmente importante quando se pensa na mitigação dos impactos da mudança do clima, como o aquecimento global. Segundo Viegas (2006), a expressão “zonas de sacrifício” é utilizada pelos movimentos de justiça ambiental para designar localidades em que se observa uma superposição de empreendimentos e instalações responsáveis por danos e riscos ambientais. Ela tende a ser aplicada a áreas de moradia de

³⁸ Comparativamente, os EUA, que possuem extensão territorial continental similar à brasileira, possuem 5.000 estações ativas.

³⁹ Vormittag, E. D. M., de Araújo, P. A., Cirqueira, S. S. R., Wicher Neto, H., & Saldiva, P. H. N. (2021). Análise do monitoramento da qualidade do ar no Brasil. *Estudos Avançados*, 35, 7-30.



*populações de baixa renda, onde o valor da terra relativamente mais baixo e o menor acesso dos moradores aos processos decisórios favorecem escolhas de localização que concentram, nestas áreas, instalações perigosas. De acordo com Viegas (2006), “na perspectiva dos estudiosos da desigualdade ambiental, o termo “zona de sacrifício” passou a designar locais onde há ocorrência de múltiplas práticas ambientalmente agressivas atingindo populações de baixa renda ou minorias étnicas”. Todavia, apesar dessas populações mais afetadas contribuírem em escala muito menor para o cenário atual da poluição do ar e das mudanças climáticas, elas sofrem enormes riscos e consequências para a manutenção de seus modos de vida e dos recursos naturais de que dependem, frequentemente conectados a ecossistemas de grande biodiversidade que se encontram sob séria ameaça de desequilíbrio e extinção”.*⁴⁰

Após debate aprofundado no plenário sobre as diversas questões de mérito, o STF decidiu por maioria, no dia 5 de maio de 2022, conhecer da ADI mas julgá-la improcedente, declarando ser ainda constitucional a Resolução 491/2018 do Conama. Não obstante, o Supremo determinou que, no prazo de 24 meses a contar da publicação acórdão, o Conama editasse nova resolução sobre a matéria, a qual deveria levar em consideração: (i) as atuais orientações da OMS sobre os padrões adequados da qualidade do ar; (ii) a realidade nacional e as peculiaridades locais; bem como (iii) os primados da livre iniciativa, do desenvolvimento social, da redução da pobreza e da promoção da saúde pública. Por fim, o Tribunal determinou que, decorrido o prazo de 24 meses concedido, sem a edição de novo ato que representasse avanço material na política pública relacionada à qualidade do ar, passariam a vigorar os parâmetros estabelecidos pela OMS enquanto perdurar a omissão administrativa na edição da nova Resolução. A decisão ocorreu nos termos do voto do ministro André Mendonça, redator para o acórdão, sendo vencidos os votos dos ministros Cármen Lúcia (relatora), Edson Fachin, Luís Roberto Barroso e Rosa Weber, que entendiam ser procedente a ação. A ementa do acórdão⁴¹ da decisão pode ser lida abaixo.

⁴⁰ Supremo Tribunal Federal, Inteiro Teor do Acórdão - Página 180 de 268, ADI 6148 / DF.

⁴¹ STF, Jurisprudência. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22ADI%206148%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. PADRÕES DE QUALIDADE DO AR. CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE (CONAMA): COMPETÊNCIA PARA EXERCER JUÍZO TÉCNICO DISCRICIONÁRIO DE NORMATIZAÇÃO DA MATÉRIA. PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO. AUTOCONTENÇÃO JUDICIAL. RESOLUÇÃO CONAMA Nº 491, DE 2018: NORMA CONSTITUCIONAL EM VIAS DE SE TORNAR INCONSTITUCIONAL. CONCESSÃO DO PRAZO DE 24 (VINTE E QUATRO) MESES PARA EDIÇÃO DE NOVA RESOLUÇÃO: OBSERVÂNCIA DA ATUAL REALIDADE FÁTICA.

1. O Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) é órgão colegiado criado pela Lei nº 6.938, de 1981, dotado de capacidade institucional e responsabilidade, para, a partir de estudos e debate colegiado, dispor sobre “normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida”.
2. Diante das múltiplas vicissitudes e peculiaridades do caso, cabe, prioritariamente, ao CONAMA, como órgão regulador e no exercício da sua capacidade institucional, aquilatar, com devida atenção e aprofundado rigor técnico, qual o melhor conjunto de medidas apto a orientar a política de controle da qualidade do ar.
3. Impropriedade do Poder Judiciário em adentrar, ou mesmo substituir, o juízo técnico discricionário realizado na elaboração e no aprimoramento da política pública em foco.
4. Não se afigura salutar a conduta judicial de permanente e minudente escrutínio incidente sobre a condução das políticas públicas selecionadas pelo Administrador.
5. Em se tratando de tema de complexa e controvertida natureza técnico-científica, cabe ao Poder Judiciário atuar com ainda maior deferência em relação às decisões de natureza técnica tomadas pelos órgãos públicos com maior capacidade institucional para o tratamento e solução da questão.
6. Eventual atuação desta Suprema Corte no sentido de rever os critérios que redundaram na opção empreendida pelo CONAMA dependeria de manifesta falta de razoabilidade, de ausência de justificação ou de evidente abusividade na escolha empreendida pelo Administrador, não sendo este o caso dos autos.
7. A Organização Mundial da Saúde (OMS) indica que as diretrizes por ela traçadas não devem ser aplicadas automática e indistintamente, devendo cada país levar em conta os riscos à saúde, sua viabilidade tecnológica, questões econômicas e fatores políticos e sociais peculiares, além do nível de desenvolvimento e da capacidade de cada ente competente para atuar na gestão da qualidade do ar.



8. *Sob a ótica do desenvolvimento sustentável, é necessário que sejam consideradas, pelo órgão regulador, o estágio mais atual da realidade nacional, das peculiaridades locais, bem como às possibilidades momentâneas de melhor aplicação dos primados da livre iniciativa, do desenvolvimento social, da redução da pobreza e da promoção da saúde pública, como elementos de indispensável consideração para construção e progressiva evolução da norma, de forma a otimizar a proteção ambiental, dentro da lógica da maior medida possível.*
9. *Reconhecimento de que a Resolução CONAMA nº 491, de 2018, afigura-se “ainda constitucional”. Determinação ao CONAMA de edição de nova resolução sobre a matéria que considere (i) as atuais orientações da Organização Mundial de Saúde sobre os padrões adequados da qualidade do ar; (ii) a realidade nacional e as peculiaridades locais; e (iii) os primados da livre iniciativa, do desenvolvimento social, da redução da pobreza e da promoção da saúde pública.*
10. *Se decorrido o prazo de 24 (vinte e quatro) meses, sem a edição de novo ato que represente avanço material na política pública relacionada à qualidade do ar, passarão a vigorar os parâmetros estabelecidos pela Organização Mundial de Saúde enquanto perdurar a omissão administrativa na edição da nova Resolução.*
11. *Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente.*

Dessa forma, apesar de a decisão da maioria do STF ter sido a de que a norma em debate ainda era constitucional e que estava em vias de se tornar inconstitucional — e por tal fato a ação foi julgada improcedente —, o assunto foi amplamente debatido a ponto de a Corte determinar que o Conama editasse nova resolução. Nesse sentido, as organizações integrantes da Coalizão Respirar e toda a sociedade continuaram atuantes no Conama para que essa nova norma trouxesse eficácia na proteção dos direitos acima citados, de acordo com as atuais orientações da OMS sobre os padrões adequados da qualidade do ar.

Como resultado desse trabalho, foi publicada no dia 2 de maio de 2024 a nova Política Nacional de Qualidade do Ar (Lei 14.580/2024),⁴² importante marco legal com instrumentos de gestão para implementação e monitoramento de medidas de melhoria da qualidade do ar. Também foi

⁴² Lei nº 14.850, de 2 de maio de 2024. **Institui a Política Nacional de Qualidade do Ar.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L14850.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2014.850%2C%20DE%202%20DE%20MAIO%20DE%202024&text=Institui%20a%20Pol%C3%ADtica%20Nacional%20de%20Qualidade%20do%20Ar.&text=Art.,do%20ar%20no%20territ%C3%B3rio%20nacional

aprovada a nova resolução do Conama⁴³ para os Padrões de Qualidade do Ar, com estabelecimento de novos prazos para os padrões em conformidade com o recomendado pela OMS.

5. CONCLUSÃO

Ao escrever este capítulo, fui incitada a pensar sobre seus aprendizados, que sem dúvidas foram muitos. Assim como em muitas ocasiões na vida, o resultado desse julgamento leva a crer que, apesar de termos perdido, ganhamos.

Isso porque, apesar de a ação ter sido julgada improcedente, e que não havia vício de inconstitucionalidade da Resolução 491/2018, o STF determinou que o Conama editasse nova resolução sobre a matéria levando em consideração as atuais orientações da OMS sobre os padrões adequados da qualidade do ar, apesar dessa decisão não atender às urgências associados ao tema. Também de forma inédita, o Supremo determinou que, caso haja morosidade do executivo no cumprimento da medida, passassem a vigorar os parâmetros estabelecidos pela OMS enquanto perdurar a omissão administrativa na edição da nova Resolução. Ou seja, em certa medida, os dados científicos levados ao debate de mérito acima citados foram referendados pela Corte. A batalha deve continuar sendo travada no Conama de modo que todos os preceitos e garantias constitucionais e todas as demais questões técnicas sejam atendidas.

Da análise do caso, desde os debates ocorridos no Conama até o julgamento no STF, incluindo a preparação para a sustentação oral, a segunda vitória foi o aprendizado e a importância da atuação em rede, determinantes em cada uma dessas fases do processo, seja para a análise das questões jurídicas, técnicas e científicas relacionadas ao tema, seja para desenvolvimento de amplo trabalho de advocacy.

Do direito, cito o desenvolvimento da tese jurídica sobre a união dos preceitos dos artigos 227 e 225 da Constituição Federal.⁴⁴ Foi justamente do

⁴³ Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. **Conama aprova prazos para novos padrões de qualidade do ar**. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/noticias/conama-aprova-prazos-para-novos-padroes-de-qualidade-do-ar#:~:text=A%20partir%20de%201%C2%BA%20de,a%20ser%20determinada%20pelo%20Conama>.

⁴⁴ Legal policy brief [livro eletrônico]: **O direito das crianças e dos adolescentes à natureza e a um ambiente saudável**. Organização Angela Barbarulo, Pedro Hartung, 1ª ed. – São Paulo: Instituto Alana, 2022. Disponível em: https://criancaenatureza.org.br/wp-content/uploads/2022/07/Legal_Policy_Brief_Natureza.pdf



mergulho da combinação desses dois dispositivos constitucionais, garantidores de direitos fundamentais, que demonstramos de forma contundente e consistente que o direito da criança à natureza não é algo que possa ser negado ou subtraído das presentes gerações. De maneira inovadora tratamos do direito das crianças de terem acesso e se conectarem à natureza, e de usufruírem de um ambiente saudável. A partir desta união, como representante do Instituto Alana demonstramos que o cenário de inconstitucionalidade da Resolução 491/2018 viola, sim, a regra da prioridade absoluta das crianças ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à sadia qualidade de vida, garantido às futuras gerações, portanto, o reconhecimento de uma falha sistêmica em promover a aplicação da lei. Como amici curiae, demonstramos que compete a todos nós, inclusive a cortes e tribunais em diversos países, o reconhecimento do direito de crianças e adolescentes em ter um futuro no presente.

Em resumo, os argumentos jurídicos apresentados demonstram que a garantia do direito fundamental de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, associada aos serviços ambientais prestados pela própria natureza através dos ecossistemas que sustentam a vida na Terra, efetiva o leque dos direitos fundamentais das crianças e adolescentes. Afinal, a qualidade ambiental em sentido amplo é um dos principais fatores que determinam a sobrevivência das crianças nos primeiros anos de vida, e influencia fortemente o seu desenvolvimento físico e mental. Por isso, a justiça ambiental e climática não pode mais ignorar o contexto da proteção socioambiental de crianças e adolescentes, devendo reconhecer que esta parcela da população tem sido afetada de forma desigual e desproporcional, merecendo um olhar mais apurado e uma proteção eficaz e integral com prioridade absoluta de seus direitos fundamentais, conforme descrito nos artigos 225 e 227 da Constituição Federal.

Somado a isso, não poderia deixar de lembrar do fato de termos levado ao Supremo a petição mais bela e importante de minha carreira, a petição que trazia em seu anexo os desenhos de mais 400 crianças, as principais interessadas e impactadas pelo tema. Isso só foi possível pela mobilização inédita⁴⁵ do programa Criança e Natureza do Instituto Alana. Na qualidade

⁴⁵Mídia Ninja, 2022. **Pauta Verde: Campanha convoca crianças a enviarem carta ou desenho a ministros do STF.** Disponível em: <https://midianinja.org/news/pauta-verde-campanha-convoca-criancas-a-enviarem-carta-ou-desenho-a-ministros-do-stf>



de *amicus curiae*, o Instituto Alana, organização brasileira com a missão de promover e defender a prioridade absoluta das crianças e seus direitos fundamentais, inclusive o direito ao meio ambiente saudável e equilibrado, foi fundamental por ter possibilitado que, em nossa manifestação sobre a qualidade do ar, levássemos a voz daquelas pessoas que são as mais afetadas: as crianças brasileiras. Através da convocação de escolas e organizações da sociedade civil, como o coletivo Famílias pelo Clima, as crianças de diversos locais do país enviaram seus desenhos e cartas para os ministros do STF. O Instituto Alana protocolou os mesmos nos autos do processo e em sua sustentação oral leu alguns dos pedidos descritos⁴⁶, já que o julgamento da ação dizia respeito à vida e ao futuro delas. Nas cartas e em todos os desenhos entregues nos autos, as crianças foram unânimes em pedir que tenham ar puro para respirar e que a natureza seja cuidada e preservada.

Por último, mas não menos importante, cabe destacar o mergulho e o estudo aprofundado realizado por todas as organizações que integram a Coalizão Respirar, sem os quais não teria sido possível a apresentação com tanta clareza de diversos dados científicos.

Diante da regra constitucional da prioridade absoluta dos direitos de crianças e adolescentes, em quaisquer circunstâncias deve ser assegurado o seu melhor interesse. Ainda está em nossas mãos interromper os efeitos da crise climática impulsionada pela poluição do ar e garantir que as nossas crianças tenham o direito ao futuro, agora no presente.

⁴⁶ Por carta ou desenho, mais de 100 crianças pedem aos ministros do STF que as protejam no mega julgamento ambiental de 30/3. Disponível em: <https://amazonia.org.br/2022/03/por-carta-ou-desenho-mais-de-100-criancas-pedem-aos-ministros-do-stf-que-as-protejam-no-mega-julgamento-ambiental-de-30-3/>

Os efeitos extraprocessuais da litigância climática no setor de petróleo e gás no Brasil: o caso do leilão do fim do mundo

Luiz Carlos Ormay Júnior¹
Nicole Figueiredo de Oliveira²

INTRODUÇÃO

A assunção da força normativa às constituições que moldou o constitucionalismo após a Segunda Guerra Mundial resignificou o Estado de Direito e incorporou a noção da defesa de direitos humanos no epicentro do Estado Constitucional que surgiu. O desenvolvimento do direito no contexto ocidental nas décadas que se seguiram mostrou que a consequência dessa lógica de funcionamento foi que o Poder Judiciário passou a ser considerado a “última trincheira de defesa de direitos fundamentais”.

O caráter considerado progressista da Suprema Corte dos Estados Unidos liderou o movimento que se espalhou por diversos outros tribunais constitucionais ao redor do planeta, incluindo o Supremo Tribunal Federal (STF) em alguns momentos. Contudo, muito embora o Judiciário de fato tenha se tornado um espaço de defesa de direitos fundamentais, em muitas situações ele não é a única — e muito menos a mais adequada — arena de disputa de direitos.

São diversos os motivos que justificam essa afirmação, dentre eles os traços fortes de elitismo, colonialismo e patriarquismo que permeiam a classe judiciária brasileira, tornando desafiadora a missão de lutar dentro dessa

¹ Advogado Socioambientalista, Sócio do Escritório Lopes, Ormay Júnior e Silva Advogados, Doutorando em Direito pela Universidade de Brasília, Secretário-Adjunto da Comissão Especial de Mudanças Climáticas e Desastres Ambientais do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil.

² Ativista Socioambiental e Climática, Mestre em Direito Internacional e Resolução de Conflitos e Diretora Executiva do Instituto Internacional ARAYARA.

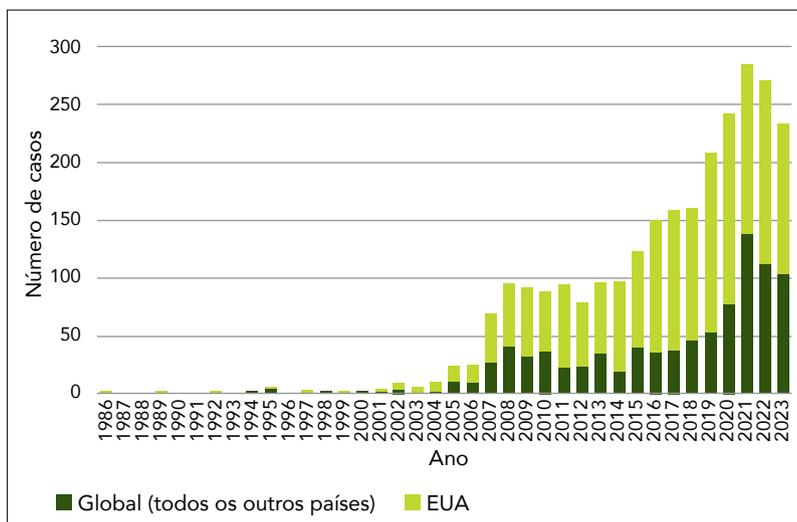


arena, sobretudo para as minorias e defensores do meio ambiente. Entretanto, o fato de uma batalha ser difícil não deve, definitivamente, significar que ela não deve ser lutada. A litigância climática parece ser um bom exemplo disso.

Esse tipo de litigância pode ser definido, de acordo com o relatório *Global Trends in Climate Change Litigation: 2024 Snapshot*, como “casos perante órgãos judiciais e quase-judiciais — incluindo organismos como tribunais arbitrais, instituições nacionais de direitos humanos, órgãos de defesa do consumidor e pontos de contato nacionais da OCDE, para citar apenas alguns — que envolvem questões materiais relativas a mudanças climáticas, política ou legislação”.³ Em outras palavras, litigância climática é a utilização de processos tanto no âmbito administrativo como judicial que envolvam matéria de mudança climática.

A nível global, essa forma de litigância atingiu seu pico nos últimos anos. De acordo com o relatório do Grantham Institute,⁴ em 2024 foram ajuizados 223 casos de litigância climática:

Figura 1. Número de casos de litígios climáticos dentro e fora dos EUA, 1986-2023



³ SETZER, J; HIGHAM, C. *Global Trends in Climate Change Litigation: 2024 Snapshot*. London: Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, London School of Economics and Political Science.

⁴ SETZER, J; HIGHAM, C. *Global Trends in Climate Change Litigation: 2024 Snapshot*. London: Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, London School of Economics and Political Science.

O fenômeno, inicialmente observado em grande parte nos Estados Unidos, passou a se desenvolver também mundo afora. Nos últimos anos, o Brasil ganhou protagonismo global nesse cenário, de acordo com o relatório acima mencionado. “Fora dos EUA, os países com o maior número de ações judiciais arquivadas em 2023 foram o Reino Unido, com 24 casos; o Brasil, com 10 casos; e a Alemanha com 7 casos. Esses três países também possuem um alto número agregado de ações ajuizadas, como o Reino Unido, atualmente com 139 casos; o Brasil, com 82 casos; e a Alemanha, com 60”.⁵

É dentro desse cenário de crescente judicialização que este capítulo faz o recorte da litigância climática no âmbito do setor de petróleo e gás. No primeiro tópico serão abordados aspectos gerais sobre o setor, para facilitar o entendimento de sua realidade no Brasil, com ênfase no processo de concessão dos blocos de exploração por meio da realização de leilões.

Em seguida, no segundo tópico, faremos uma incursão sobre a litigância climática no contexto do setor de petróleo e gás, especificamente nos litígios que envolvem os leilões de petróleo e gás conduzidos pela Agência Nacional de Petróleo e Gás (ANP). Por fim, no último tópico do capítulo, será feita a exposição de oito casos de litigância que aconteceram no 4º Ciclo de Oferta Permanente de Concessão (4º OPC) da ANP, com o objetivo de demonstrar os efeitos que essas ações trazem para além dos autos processuais.

1. O SETOR DE PETRÓLEO E GÁS NO BRASIL

O setor de petróleo e gás no Brasil possui uma trajetória marcada por grandes transformações e desafios. Desde a descoberta dos primeiros campos de petróleo na década de 1930 até a criação da Petrobras, em 1953, o país tem buscado consolidar sua posição como um dos principais produtores de hidrocarbonetos do mundo. A petroleira brasileira, inicialmente monopolista, desempenhou um papel crucial na exploração e desenvolvimento de tecnologias offshore, culminando na descoberta do pré-sal em 2006, uma das maiores reservas de petróleo e gás do planeta e também uma bomba de carbono.⁶

⁵ SETZER, J; HIGHAM, C. Global Trends in Climate Change Litigation: 2024 Snapshot. London: Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, London School of Economics and Political Science.

⁶ Bombas de Carbono. Leave it in the ground. Disponível em: <https://www.leave-it-in-the-ground.org/pt/projects/carbon-bombs/>. Acesso em 26 de junho de 2024.

Com isso, o governo brasileiro implementou o regime de partilha de produção, buscando maximizar os ganhos econômicos provenientes dessas riquezas. Este modelo, diferentemente do regime de concessão, previa que a produção fosse compartilhada entre o Estado e as empresas após a recuperação dos custos de exploração. Em 2022, 92% de toda a produção nacional foi realizada em águas ultraprofundas.⁷

Os leilões de petróleo e gás no Brasil são organizados pela ANP, órgão regulador responsável pela gestão e supervisão dos recursos energéticos no país. Esses leilões têm como objetivo conceder áreas de exploração e produção de hidrocarbonetos a empresas nacionais e internacionais através de um processo competitivo.

Os leilões são divididos em diferentes rodadas, cada uma focando em áreas específicas, como águas profundas, águas rasas, pré-sal e áreas terrestres. Antes do leilão, a ANP publica um edital com os estudos técnicos e ambientais disponíveis, além de definir as regras e condições de participação. As empresas interessadas devem atender a critérios de qualificação técnica, econômica e jurídica, além de oferecer lances que incluam bônus de assinatura e planos de trabalho com investimentos mínimos. Convém ressaltar que o licenciamento ambiental é realizado somente após a aquisição da concessão e assinatura do contrato.

Durante o leilão, as empresas participam de uma sessão pública onde apresentam suas propostas em envelopes fechados. Os blocos são adjudicados às ofertas mais vantajosas, considerando tanto o valor do bônus de assinatura quanto os compromissos de conteúdo local e investimentos mínimos em exploração e produção. Após a adjudicação, as empresas vencedoras assinam contratos de concessão ou partilha de produção, dependendo do regime aplicável à rodada em questão. No regime de concessão, tradicionalmente utilizado em áreas fora do pré-sal, as empresas assumem integralmente os riscos e custos de exploração e produção, em troca do direito sobre o petróleo e gás produzidos. No regime de partilha, utilizado principalmente nas áreas do pré-sal, a produção é compartilhada entre o Estado e as empresas após o ressarcimento dos custos.

Os modelos tradicionais de leilões periódicos, no entanto, enfrentavam limitações, como a oposição da sociedade civil, a rigidez nas datas e a necessidade de alinhamento entre os interesses do mercado e os calendários governamentais. Para flexibilizar o processo e aumentar a atratividade dos blocos, a ANP implementou, em outubro de 2019, o modelo de Oferta Permanente.⁸

⁷ <https://petrobras.com.br/pre-sal#1000m>

Esse modelo permite que áreas exploratórias e campos maduros retornem continuamente ao mercado, sem a necessidade de esperar por rodadas de licitação específicas. As áreas disponíveis são previamente selecionadas e estudadas pela ANP, e as empresas interessadas podem manifestar interesse a qualquer momento. Uma vez registrada a manifestação de interesse, a ANP organiza uma sessão pública de apresentação de ofertas, onde as propostas são avaliadas.

A última década trouxe, porém, um cenário de expansão fóssil que levanta sérias preocupações ambientais, climáticas e sociais. A partir de 2010, o governo brasileiro, em parceria com grandes corporações internacionais, intensificou a exploração do pré-sal, investindo em infraestrutura e tecnologias para maximizar a extração de petróleo e gás. Embora isso tenha resultado em um aumento expressivo da produção e das receitas, também ampliou a pegada de carbono do país, comprometendo seus compromissos climáticos. O governo federal, por meio da ANP, tem promovido recorrentes leilões de blocos de exploração em áreas ambientalmente sensíveis, como a Amazônia e o litoral nordestino, desconsiderando os impactos adversos para a biodiversidade e as comunidades locais.

Isso é possível em grande parte porque o licenciamento ambiental é posterior à aquisição dos blocos em leilão, apresentando sérias implicações ambientais, sociais e econômicas e contrariando a necessidade de uma análise ambiental prévia e aprofundada, que é fundamental para garantir a sustentabilidade das atividades de exploração de petróleo e gás. A ausência de um licenciamento ambiental prévio significa que as empresas podem adquirir blocos em áreas ambientalmente sensíveis ou com ecossistemas frágeis sem uma avaliação completa dos impactos potenciais. Isso pode levar à degradação de habitats críticos, perda de biodiversidade e danos irreversíveis aos ecossistemas locais. Além disso, a exploração em áreas como a Amazônia e o litoral nordestino, onde a biodiversidade é particularmente rica e onde comunidades tradicionais dependem dos recursos naturais para sua sobrevivência, pode resultar em conflitos socioambientais significativos.

A obtenção do licenciamento ambiental após a aquisição dos blocos também pode gerar insegurança jurídica para os investidores. Sem a garantia de que o licenciamento será concedido, empresas enfrentam riscos financeiros elevados, pois podem investir recursos significativos em blocos

⁸ <https://www.gov.br/anp/pt-br/rodadas-anp/oferta-permanente/opp>



que posteriormente se revelaram inviáveis devido a restrições ambientais, processos judiciais e litígios.

A exploração descontrolada e sem planejamento adequado de blocos de petróleo e gás dificulta a transição para uma economia de baixo carbono e compromete os esforços para mitigar as mudanças climáticas, gerando conflitos socioambientais. Além das comunidades tradicionais, indígenas e ribeirinhas, a sociedade civil organizada tem desempenhado um papel crucial na resistência à expansão dos projetos de exploração. Organizações não governamentais, movimentos ambientalistas e grupos de defesa dos direitos humanos têm se unido para denunciar as violações de direitos e os danos ambientais causados pela exploração de combustíveis fósseis.

Nesse contexto, o Instituto Internacional Arayara, em colaboração com comunidades locais, vem utilizando a litigância estratégica como instrumento eficaz para confrontar práticas de licenciamento ambiental posterior à aquisição de blocos de exploração. A litigância estratégica tem se mostrado crucial para pressionar por um planejamento energético que seja compatível com a realidade climática atual e que respeite os direitos das comunidades locais. Através de ações judiciais, a entidade busca não apenas interromper projetos específicos que possam causar danos ambientais significativos, mas também promover mudanças estruturais na forma como o setor de petróleo e gás opera no Brasil.

A abordagem da litigância estratégica tornou-se uma das últimas alternativas viáveis diante da carência de estudos ambientais estratégicos e da ausência de um diálogo aberto do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), do Ministério de Minas e Energia (MME) e da própria ANP com a sociedade sobre o planejamento energético do país. A falta de uma avaliação ambiental prévia detalhada e a falta de transparência nas decisões governamentais expõem os territórios locais a riscos significativos, incluindo a destruição de ecossistemas, a perda de biodiversidade e impactos negativos nas comunidades que dependem dos recursos naturais para sua sobrevivência.

Além disso, a litigância estratégica tem desempenhado um papel fundamental na ampliação do debate público sobre a sustentabilidade e a justiça climática. Ao trazer esses temas para os tribunais, o Instituto Arayara e seus parceiros locais conseguem chamar a atenção para as falhas nos processos de análises pré-leilão e para a necessidade de uma transição energética justa e sustentável. Essas ações legais frequentemente resultam em maior escrutínio público e divulgação na mídia, aumentando a pressão



sobre os tomadores de decisão para que considerem os impactos ambientais e sociais de suas políticas energéticas.

A falta de um planejamento energético adequado e a ausência de diálogo com a sociedade criam um ambiente de insegurança e desconfiança, tanto para as comunidades afetadas quanto para os investidores. A litigância estratégica, ao desafiar essas práticas e promover a *accountability*, busca garantir que os projetos de exploração de petróleo e gás sejam conduzidos de maneira responsável, respeitando os direitos das comunidades e os compromissos climáticos do Brasil. Dessa forma, a litigância não apenas protege o meio ambiente, mas também fortalece a democracia e a governança ambiental no país, incentivando uma abordagem mais inclusiva e sustentável para o desenvolvimento energético.

2. A LITIGÂNCIA CLIMÁTICA NO SETOR DE PETRÓLEO E GÁS

A litigância climática é essencialmente dinâmica e pode ser altamente adaptável para cada tipo de tutela que se pretende. Neste capítulo, o recorte é a litigância climática no contexto de exploração de petróleo e gás, e ainda mais especificamente nos litígios que aconteceram no contexto do 4º OPC promovidos pela ANP.

As ações envolvendo os leilões da ANP não são novidade, e geralmente envolvem questões socioambientais ligadas a consequências diretas ou indiretas que os blocos ofertados pela ANP nos leilões podem gerar. É muito comum que esses blocos se sobreponham a Territórios Quilombolas, áreas de Terras Indígenas ou Áreas de Proteção Ambiental (APAs), e que esses problemas sejam ignorados pelas autoridades.

Um ponto central que poderia reduzir esse tipo de irregularidade seria a realização da chamada Avaliação Ambiental de Área Sedimentar (AAAS),⁹ que

⁹ BRASIL. Portaria Interministerial nº 198, de 5 de abril de 2012. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2012. Art. 2º Para os fins previstos nesta Portaria, entende-se por:

I - Avaliação Ambiental de Área Sedimentar - AAAS: processo de avaliação baseado em estudo multidisciplinar, com abrangência regional, utilizado pelos Ministérios de Minas e Energia e do Meio Ambiente como subsídio ao planejamento estratégico de políticas públicas, que, a partir da análise do diagnóstico socioambiental de determinada área sedimentar e da identificação dos potenciais impactos socioambientais associados às atividades ou empreendimentos de exploração e produção de petróleo e gás natural, subsidiará a classificação da aptidão da área avaliada para o desenvolvimento das referidas atividades ou empreendimentos, bem como a definição de recomendações a serem integradas aos processos decisórios relativos à outorga de blocos exploratórios e ao respectivo licenciamento ambiental;

na norma tem sua confecção recomendada. Mas, desde 2012, ano em que foram instituídas, foram concluídas apenas duas AAAS. A importância dessa avaliação é incontroversa, e por serem multidisciplinares, abrangentes e prévias ao leilão, servem como instrumento valioso para o próprio planejamento energético do país:

Observa-se que a AAAS mobiliza base de conhecimento mais ampla que as outras modalidades, produz novos conhecimentos, propicia participação pública e confere maior transparência ao processo de determinação de áreas mais ou menos favoráveis ao desenvolvimento de atividades de exploração e produção de petróleo e gás.

(...)

É também possível que a AAAS abarque impactos de instalações associadas às atividades de exploração e produção, como instalações de escoamento, bases de suprimento e terminais portuários. A consideração conjunta de impactos de instalações associadas é uma recomendação internacional de boa prática de avaliação ambiental

(...)

Em termos de área de abrangência, as manifestações conjuntas são mais afinadas com a lógica das rodadas, que oferecem blocos em diferentes bacias sedimentares, porém não têm capacidade de análise de âmbito territorial, como tem sido preconizado tanto para ambientes terrestres (abordagem de paisagem) quanto marinhos.¹⁰

Contudo, o interesse financeiro criou um entendimento de que esse tipo de avaliação leva muito tempo e exige muitos recursos, o que seria contrário à necessidade urgente de exploração de petróleo e gás. Resultado: o que deveria ser exceção tornou-se regra. Isto é, ao invés de fazer AAAS para todas as bacias sedimentares, o governo federal passou a se utilizar de manifestações conjuntas para “consolidar a viabilidade socioambiental” de se leiloar essas áreas de exploração.

Esse tipo de medida consiste na elaboração de um documento conjunto entre o MME e o Ministério do Meio Ambiente (MMA) em que se indica a viabilidade socioambiental de exploração dos blocos de exploração de petróleo

¹⁰ SÁNCHEZ, L; SIQUEIRA-GAY, J. Planejamento do setor de óleo e gás e avaliação ambiental de área sedimentar. Observatório do Clima, 2021. Disponível em: <https://oc.eco.br/wp-content/uploads/2023/03/CLO-planejamento-oleo-gas-AAAS-BR-1.pdf>.



e gás que serão ofertados nos leilões promovidos pela ANP. Quando essas manifestações foram idealizadas, o intuito é que servissem como instrumento transitório que não interrompesse a exploração de petróleo e gás até que fossem realizadas todas as AAAS necessárias.

Apesar de considerarem alguns elementos socioambientais, essas análises são inegavelmente superficiais e muitas vezes contêm erros, delegando a valoração de questões muito elementares para o processo de licenciamento ambiental. Na prática, o que se viu ao longo do tempo é que essas manifestações conjuntas se tornaram uma sobreposição do técnico pelo político.

É fato que a oferta de áreas notoriamente inviáveis de exploração de petróleo e gás sob a perspectiva ambiental se tornou possível por meio dessas manifestações, e consequentemente gerou a necessidade do questionamento judicial dessas ilegalidades. Um exemplo disso foi a oferta de blocos localizados na região do Atol das Rocas e Fernando de Noronha.

Na tentativa de atenuar essa situação, em 2022 aconteceu uma mudança na regulamentação dos leilões de petróleo e gás. Na ocasião, foi editada uma nova portaria que regulamenta como deveriam ser feitas as manifestações conjuntas, determinando inclusive o que elas deveriam conter.¹¹

Dentre as inovações,¹² passou a ser obrigatória a exclusão de áreas em que houver sobreposição à Unidades de Conservação e Terras Indígenas

¹¹ BRASIL. Portaria Interministerial nº 01, de 22 de março de 2022. estabelece os procedimentos, critérios e prazos que balizarão as manifestações conjuntas do Ministério de Minas e Energia e do Ministério do Meio Ambiente para o planejamento de outorga de áreas de exploração e produção de petróleo e gás natural, nos termos do art. 6º, §§ 2º e 3º, inciso II, da Resolução do Conselho Nacional de Política Energética - CNPE nº 17, de 8 de junho de 2017. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2022.

¹² Art. 4º Na manifestação conjunta a que se refere o art. 3º desta Portaria, deverá(ão):

I - ser excluídas, mediante justificativa, as áreas dos blocos que:

- a) apresentem sobreposição às unidades de conservação, nos termos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, excetuadas suas zonas de amortecimento e as Áreas de Proteção Ambiental - APA, que compõem o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, conforme Cadastro Nacional de Unidades de Conservação - CNUC, cujas bases de dados georreferenciadas oficiais se encontram disponibilizadas no sítio do MMA e do Instituto Chico Mendes; e
- b) apresentem sobreposição com terras indígenas delimitadas, declaradas, homologadas e regularizadas por decreto presidencial ou área interdita com restrição de ingresso e trânsito em razão da presença de índios isolados, regido pelo art. 7º do Decreto nº 1.775, de 8 de janeiro de 1996, conforme consta da base de dados georreferenciadas disponibilizada pela Fundação Nacional do Índio - FUNAI;

II - ser indicada a sobreposição de blocos com as seguintes áreas:

- a) APA e zonas de amortecimento das demais unidades de conservação, quando existentes, que compõem o SNUC, nos termos da Lei nº 9.985, de 2000, cujas bases de dados georreferenciadas oficiais se encontram disponibilizadas no sítio do Ministério do Meio Ambiente e do Instituto Chico Mendes;
- b) áreas com ocorrência de espécies da flora ameaçadas de extinção, com base nas informações georreferenciadas

ou áreas com restrição de ingresso e trânsito em razão da presença de indígenas isolados. Passou também a ser necessário indicar a sobreposição de APAs e zonas de amortecimento, de ocorrência de fauna e flora ameaçadas de extinção, de assentamentos, de Territórios Quilombolas, áreas tombadas, sítios arqueológicos ou paleontológicos, além de áreas com risco geológico.

Muito embora algumas regras importantes tenham sido trazidas pela regulamentação, os dispositivos estão muito aquém do que de fato precisa ser feito. Mesmo com regras insuficientes, a ANP conduziu ofertas desrespeitando as novas normas colocadas e utilizando, para a grande maioria dos blocos, manifestações conjuntas desatualizadas e em desconformidade com a nova regulamentação. Isso leva ao que ficou conhecido como “o leilão do fim do mundo”, que foi a oferta, em 2023, de blocos de exploração de um total de 955 áreas, de norte a sul do país.

3. O LEILÃO DO FIM DO MUNDO: A EXPERIÊNCIA DA 4ª OFERTA PERMANENTE DA ANP E OS EFEITOS EXTRAPROCESSUAIS DA LITIGÂNCIA CLIMÁTICA

O 4º OPC ofertou centenas de blocos exploratórios em terra e mar de uma única vez, totalizando mais de 2% da área do território nacional. Dos 955 blocos listados na oferta permanente, 603 blocos foram leiloados no dia 13 de dezembro de 2023 (63% do total), no Rio de Janeiro, com uma arrecadação de mais de 422 milhões de reais para o setor¹³ e arremate de 192 blocos.

disponibilizadas pelo Jardim Botânico do Rio de Janeiro, a partir da Lista Nacional Oficial de Espécies da Flora Ameaçadas de Extinção;

c) áreas com ocorrência de espécies da fauna ameaçadas de extinção, com base nas informações georreferenciadas disponíveis no Sistema de Avaliação do Risco de Extinção da Biodiversidade - SALVE, do Instituto Chico Mendes, a partir da Lista Nacional Oficial de Espécies da Fauna Ameaçadas de Extinção;

d) assentamentos, territórios quilombolas, de acordo com a base de dados georreferenciados disponibilizada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA;

e) áreas tombadas, sítios arqueológicos ou paleontológicos, nos termos da Lei nº 3.924, de 1961, cujos dados georreferenciados são disponibilizados pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN;

f) áreas com riscos geológicos, conforme a base de dados georreferenciados disponível no sítio do Serviço Geológico do Brasil - CPRM;

¹³ <https://www.gov.br/anp/pt-br/rodadas-anp/oferta-permanente/opc/4o-ciclo-oferta-permanente-concessao/resultados>



Este leilão continha diversas contradições jurídicas, técnicas e violações socioambientais,¹⁴ como o fato de que 94,2% de todos os blocos ofertados possuem ao menos uma sobreposição em relação a alguns dos critérios estabelecidos nas diretrizes ambientais da própria agência ou sobre alguma política ambiental, sendo eles: Unidades de Conservação; Território Quilombolas; Terras Indígenas; sobreposição com ambientes recifais, manguezais e outras áreas prioritárias para a conservação, bem como áreas com potencial para aplicação de fracking, que foram expostas em um estudo amplo¹⁵ de impactos por áreas temáticas.

Destes 602 blocos ofertados, 77 foram questionados em oito ações judiciais distribuídas em cinco regiões distintas. Os pedidos das causas variavam entre apontar a sobreposição a Unidades de Conservação, Montes Oceânicos de Fernando de Noronha, Áreas de Impacto de Territórios Indígenas, Territórios Quilombolas, além de uma ação de produção de provas a respeito do cálculo de emissões, impacto à NDC e formas de mitigação. As ações judiciais foram construídas ao longo de diversos meses em uma mobilização multissetorial que envolveu diversos técnicos e advogados. Em seguida, contaram com ampla divulgação e comunicação estratégica, bem como uma campanha pública que apelidou o certame de “Leilão do Fim do Mundo”.

A primeira Ação Civil Pública (ACP)¹⁶ ajuizada visou defender o território do Atol das Rocas e do arquipélago de Fernando de Noronha. Foi identificado que a manifestação conjunta que embasava a oferta de 11 blocos na região não continha nenhuma avaliação ambiental sobre as áreas que seriam exploradas.

Além disso, mesmo a ANP tendo conhecimento de que existiam blocos que estavam localizados sobre montes submarinos, a informação foi ignorada e sequer constava uma observação nesse sentido nos documentos utilizados.

Em seguida foram ajuizadas três ACPs¹⁷ a fim de proteger áreas localizadas no Amazonas, em Santa Catarina e em Alagoas. Todos os casos tinham em comum o fato de que foram ofertados blocos de exploração em áreas que

¹⁴ Diagnóstico do Risco Socioambiental do 4º Ciclo da Oferta Permanente da ANP. Instituto Internacional Arayara. Disponível em: <https://leilaofossil.org/>. Acesso em 26 de junho de 2024.

¹⁵ Diagnóstico do Risco Socioambiental do 4º Ciclo da Oferta Permanente da ANP. Instituto Internacional Arayara. Disponível em: <https://leilaofossil.org/>. Acesso em 26 de junho de 2024.

¹⁶ BRASIL. Ação Civil Pública nº 0812151-03.2023.4.05.8400. Instituto Internacional Arayara vs. ANP e outros.

¹⁷ BRASIL. Ação Civil Pública nº 1048785-08.2023.4.01.3200. Instituto Internacional Arayara vs. ANP e outros. BRASIL. Ação Civil Pública nº 5042377-74.2023.4.04.7200. Instituto Internacional Arayara vs. ANP e outros. BRASIL. Ação Civil Pública nº 0812936-62.2023.4.05.8400. Instituto Internacional Arayara vs. ANP e outros.

se sobreponham a Unidades de Conservação, e em áreas de ocorrência de fauna e flora em ameaça de extinção.

O terceiro grupo é composto de três ACPs¹⁸ que defenderam o direito ao território de povos indígenas e quilombolas. As ações envolveram territórios localizados no Amazonas, em Alagoas, no Espírito Santo e no Ceará. Tinham como fundamento o descumprimento das formalidades previstas na regulamentação das manifestações conjuntas e a ausência completa de consulta prévia, livre e informada dos povos atingidos, conforme prevê a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

A última ação¹⁹ foge completamente da lógica até então utilizada em litigâncias no setor de petróleo e gás. Enquanto a regra é o questionamento de questões pontuais de leilões específicos por meio de ACP, essa medida, muito embora seja de caráter preparatório, tem objetivos estruturais.

A questão é que a lei federal que instituiu e regulamentou a ANP e o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), os dois órgãos que atuam diretamente na oferta e concessão de blocos de petróleo e gás, estipula como um dos objetivos da política energética a proteção do meio ambiente e a mitigação das emissões de gases de efeito estufa.²⁰ Diante dessa determinação, a pergunta que surgiu antecede um pouco essa obrigação, isto é, se o governo federal possui inventário de emissões derivadas da exploração de petróleo e gás realizada no país.

É uma questão pertinente, já que, para cumprir o dever de mitigação, é essencial que se saiba exatamente quanto se emite, principalmente no setor fóssil, que é um dos maiores responsáveis pelo aquecimento global e as mudanças climáticas. Essa informação é fundamental para realizar o planejamento energético do país e cumprir as metas da NDC e, conseqüentemente, respeitar o Acordo de Paris.

Nesse sentido, a Suprema Corte da Inglaterra julgou, em junho de 2024, um *landmark* case ao analisar as regulações sobre Estudo de Impacto Ambiental,

¹⁸ BRASIL. Ação Civil Pública nº 1049493-58.2023.4.01.3200. Instituto Internacional Arayara e outros vs. ANP e outros.

BRASIL. Ação Civil Pública nº 5003043-78.2024.4.04.7206. Instituto Internacional Arayara e outros vs. ANP e outros.

BRASIL. Ação Civil Pública nº 0812949-61.2023.4.05.8400. Instituto Internacional Arayara vs. ANP e outros.

¹⁹ BRASIL. Produção de Provas Antecipadas nº 1117997-98.2023.4.01.3400. Instituto Internacional Arayara vs. ANP e outros.

²⁰ BRASIL. Lei nº 9.478 de 06 de agosto de 2017. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2017.

decidindo que as emissões geradas por produtos derivados de determinadas atividades (*downstream GHG emissions*), sobretudo empreendimentos fósseis, devem ser consideradas na decisão do órgão ambiental para fins de concessão de licença ambiental.

Para falar de resultado em ações judiciais de litigância climática, é preciso pensar um pouco além da análise do mérito e do julgamento em si. É certo que ações dessa natureza também trazem resultados ordinários, com o deferimento de liminares, sentenças favoráveis, mas um elemento igualmente relevante da litigância climática são seus efeitos extraprocessuais.

O estudo *Litigância Climática: Proposta para avaliação da efetividade dos litígios climáticos no Brasil* definiu esses efeitos como um “fato importante ocorrido fora do processo judicial, sendo efeito deste explícita ou implicitamente — ex.: mudança na legislação relacionada ao tema objeto da ação judicial”.²¹ Esse tipo de resultado, portanto, tem relação com fatos ocorridos concretamente “fora dos autos”, que podem ser direta ou indiretamente relacionados com a demanda judicial movida.

No caso das ações judiciais mencionadas, foram identificados resultados ordinários, como a concessão de medida liminar, mas também resultados extraprocessuais. Nessa segunda categoria, é possível elencar três resultados.

O primeiro é que a realização de estudos técnicos e a judicialização da oferta dos blocos jogaram luz sobre os problemas socioambientais das áreas oferecidas, resultando em uma considerável redução no arremate desses blocos. Dos 77 blocos que foram questionados judicialmente, apenas cinco foram arrematados, evidenciando o impacto das disputas legais no setor.

O *Chief Executive Officer* da Elysian, empresa que adquiriu a maioria dos blocos disponíveis, ressaltou em entrevista ao final do leilão que evitou competir por áreas com problemas ambientais, afirmando: “Todo lugar que tinha um problema ambiental, nós não competimos por ele. O Instituto Arayara realizou uma análise, e todos os lugares que tinham um problema ambiental — reserva, quilombola, qualquer coisa assim — nós automaticamente descartamos”.

Além disso, a ANP cancelou o leilão previsto para o ano de 2024 e, segundo disse seu presidente em entrevista, isso foi necessário para passar

²¹ ISHIAKI, F. *Litigância Climática: Proposta para avaliação da efetividade dos litígios climáticos no Brasil*. Instituto Talanoa, 2023. Disponível em: <https://institutotalanoa.org/wp-content/uploads/2023/02/Litigancia-v2-Impressao.pdf>.

“um pente fino” e resolver as questões ambientais das áreas ofertadas.²² Por fim, a agência anunciou que retirou 15 áreas do próximo leilão, que será realizado em 2025.²³

Estas declarações sublinham como a litigância estratégica protegeu territórios sensíveis, dissuadiu investidores de arriscar capital em áreas com potenciais conflitos socioambientais e influenciou diretamente a postura da ANP nos processos de concessão.

4. CONCLUSÃO

Em um cenário global onde a litigância climática ganha destaque, o Brasil desponta como um protagonista importante, contribuindo para a construção de uma governança ambiental mais robusta e alinhada aos desafios contemporâneos. A atuação estratégica das organizações não governamentais, movimentos sociais e comunidades locais mostra que, apesar das dificuldades, é possível influenciar positivamente as políticas públicas e fomentar uma transição para uma economia de baixo carbono, essencial para a sustentabilidade e o combate às mudanças climáticas.

A litigância climática no setor de petróleo e gás no Brasil, exemplificada pelo “leilão do fim do mundo”, revela a crescente importância das ações judiciais na proteção do meio ambiente e dos direitos das comunidades impactadas. A análise dos casos envolvidos na 4ª OPC da ANP demonstra que, apesar dos desafios e resistências, a litigância tem obtido êxitos significativos tanto nos tribunais quanto fora deles.

Além dos resultados diretos, como a suspensão e o questionamento de leilões, a litigância climática tem promovido mudanças institucionais e políticas, evidenciando a necessidade de um planejamento energético que respeite os compromissos climáticos e os direitos das comunidades afetadas. A pressão exercida pelas ações judiciais tem levado a ANP a reavaliar seus processos e critérios de concessão, assim como a incentivar um diálogo mais transparente e inclusivo sobre o futuro energético do país.

²² ANP estima que próximo leilão de petróleo ocorrerá apenas em 2025. EPBR, 2024. Disponível em: <https://epbr.com.br/anp-estima-que-proximo-leilao-de-petroleo-ocorrera- apenas-em-2025/>. Acesso em 26 de junho de 2024.

²³ Governo Federal retira 15 blocos de leilões de petróleo por restrições socioambientais. Folha de São Paulo. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2024/06/governo-retira-15-blocos-de-leiloes-de-petroleo-por-restricoes-socioambientais.shtml>. Acesso em 28 de junho de 2024.



A experiência brasileira no contexto do 4º OPC da ANP não apenas marca um capítulo importante na luta pela justiça climática, mas também serve de exemplo e inspiração para outras nações enfrentarem os desafios da exploração de combustíveis fósseis de maneira responsável e sustentável. A litigância estratégica no leilão não apenas afetou o ambiente de investimentos, mas também teve repercussões significativas nos diálogos diplomáticos sobre o clima.

A intensificação das disputas legais e a resistência das comunidades locais e de organizações não governamentais, como o Instituto Arayara, pressionaram o governo brasileiro e corporações internacionais a reconsiderar suas práticas e compromissos ambientais. Esse cenário de insegurança jurídica, somado à pressão judicial, influenciou as negociações em fóruns internacionais, como a COP28, onde o Brasil enfrentou críticas²⁴ por sua expansão contínua de combustíveis fósseis.

As críticas foram motivadas pela falta de alinhamento entre as políticas nacionais de exploração de petróleo e gás e os compromissos climáticos globais, além da imagem de liderança climática global que o atual governo deseja projetar, reforçando a necessidade de um diálogo mais transparente e comprometido com a sustentabilidade. Em que pese as dificuldades e os imensos desafios, a litigância estratégica tem servido como um catalisador para a conscientização e a reformulação das políticas energéticas brasileiras, impulsionando discussões mais profundas sobre a transição para uma economia de baixo carbono e pressionando os agentes públicos e econômicos a levarem em consideração questões socioambientais em sua tomada de decisão.

REFERÊNCIAS

ANP estima que próximo leilão de petróleo ocorrerá apenas em 2025. EPBR, 2024. Disponível em: <https://epbr.com.br/anp-estima-que-proximo-leilao-de-petroleo-ocorrera-apenas-em-2025/>. Acesso em 26 de junho de 2024.

Bombas de Carbono. Leave it in the ground. Disponível em: <https://www.leave-it-in-the-ground.org/pt/projects/carbon-bombs/>. Acesso em 26 de junho de 2024.

²⁴ PRENGAMAN P; MAISONNAVE F. Brazil's Lula takes heat on oil plans at UN climate talks, a turnaround after hero status last year. Disponível em: <https://apnews.com/article/climate-change-cop28-petrobras-pec-ee884f650425ce918e5d8cd7fe96af3f>. Acesso em 26 de junho de 2024.



BRASIL. Ação Civil Pública nº 0812151-03.2023.4.05.8400. Instituto Internacional Arayara vs. ANP e outros.

BRASIL. Ação Civil Pública nº 0812936-62.2023.4.05.8400. Instituto Internacional Arayara vs. ANP e outros

BRASIL. Ação Civil Pública nº 0812949-61.2023.4.05.8400. Instituto Internacional Arayara vs. ANP e outros.

BRASIL. Ação Civil Pública nº 1048785-08.2023.4.01.3200. Instituto Internacional Arayara vs. ANP e outros.

BRASIL. Ação Civil Pública nº 1049493-58.2023.4.01.3200. Instituto Internacional Arayara e outros vs. ANP e outros.

BRASIL. Ação Civil Pública nº 5003043-78.2024.4.04.7206. Instituto Internacional Arayara e outros vs. ANP e outros.

BRASIL. Ação Civil Pública nº 5042377-74.2023.4.04.7200. Instituto Internacional Arayara vs. ANP e outros.

BRASIL. Lei nº 9.478 de 06 de agosto de 2017. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2017.

BRASIL. Portaria Interministerial nº 01, de 22 de março de 2022. estabelece os procedimentos, critérios e prazos que balizarão as manifestações conjuntas do Ministério de Minas e Energia e do Ministério do Meio Ambiente para o planejamento de outorga de áreas de exploração e produção de petróleo e gás natural, nos termos do art. 6º, §§ 2º e 3º, inciso II, da Resolução do Conselho Nacional de Política Energética - CNPE nº 17, de 8 de junho de 2017. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2022.

BRASIL. Portaria Interministerial nº 198, de 5 de abril de 2012. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2012.

BRASIL. Produção de Provas Antecipadas nº 1117997-98.2023.4.01.3400. Instituto Internacional Arayara vs. ANP e outros.



Diagnóstico do Risco Socioambiental do 4º Ciclo da Oferta Permanente da ANP. Instituto Internacional Arayara. Disponível em: <https://leilaoofossil.org/>. Acesso em 26 de junho de 2024.

Governo Federal retira 15 blocos de leilões de petróleo por restrições socioambientais. Folha de São Paulo. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2024/06/governo-retira-15-blocos-de-leiloes-de-petroleo-por-restricoes-socioambientais.shtml>. Acesso em 28 de junho de 2024.

ISHIAKI, F. Litigância Climática: Proposta para avaliação da efetividade dos litígios climáticos no Brasil. Instituto Talanoa, 2023. Disponível em: <https://institutotalanoa.org/wp-content/uploads/2023/02/Ligitgancia-v2-Impressao.pdf>.

PRENGAMAN P; MAISONNAVE F. Brazil's Lula takes heat on oil plans at UN climate talks, a turnaround after hero status last year. Disponível em: <https://apnews.com/article/climate-change-cop28-petrobras-pec-ee884f650425ce918e5d8cd7fe96af3f>. Acesso em 26 de junho de 2024.

SÁNCHEZ, L; SIQUEIRA-GAY, J. Planejamento do setor de óleo e gás e avaliação ambiental de área sedimentar. Observatório do Clima, 2021. Disponível em: <https://oc.eco.br/wp-content/uploads/2023/03/CLO-planejamento-oleo-gas-AAAS-BR-1.pdf>

SETZER, J; HIGHAM, C. Global Trends in Climate Change Litigation: 2024 Snapshot. London: Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, London School of Economics and Political Science.

“Eu sou porque nós somos”

Filosofia Ubuntu

ORGANIZADORES

Nauê Bernardo Pinheiro de Azevedo
Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo

AUTORES

Fábio José Feldmann
Marcio Astrini
Rafael Gandur Giovanelli
Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo
Mauricio Guetta
Paulo Eduardo Busse Ferreira Filho
Lucas e Silva Batista Pilau
Vivian Ferreira
Nauê Bernardo Pinheiro de Azevedo
Fábio Takeshi Ishisaki
Moara Silva Vaz de Lima
Rafael Echeverria Lopes
Angela Barbarulo
Luiz Carlos Ormay Júnior
Nicole Figueiredo de Oliveira



OBSERVATÓRIO
DO CLIMA

ISBN: 978-65-998407-7-7

