

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

LÚCIA CHRISTINA RONDON GOULART

**O DRAMA E A TRAMA DA JUDICIALIZAÇÃO DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS  
NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL SOB O ENFOQUE DAS TEORIAS DO  
PROCESSO ESTRUTURAL E ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL**

BRASÍLIA-DF  
2025

LÚCIA CHRISTINA RONDON GOULART

**O DRAMA E A TRAMA DA JUDICIALIZAÇÃO DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS  
NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL SOB O ENFOQUE DAS TEORIAS DO  
PROCESSO ESTRUTURAL E ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL**

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação  
*Stricto Sensu* em Direito do Instituto Brasileiro de  
Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, como  
requisito parcial para a obtenção do título de  
Doutora em Direito Constitucional.

Orientador: Prof. Dr. Fábio Lima Quintas.

BRASÍLIA-DF  
2025

G694d Goulart, Lúcia Christina Rondon

O drama e a trama da judicialização das mudanças climáticas no Supremo Tribunal Federal sob o enfoque das teorias do processo estrutural e do estado de coisas inconstitucional / Lúcia Christina Rondon Goulart. — Brasília: Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, 2025.

320 f. : il.

Orientador: Prof. Dr. Fábio Lima Quintas

Dissertação (Doutorado Acadêmico em Direito Constitucional) — Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, 2025.

1. Mudanças climáticas. 2. Direito ambiental - políticas públicas. 3. Estado de coisas Inconstitucional. I. Título

CDDir 341.3471

LÚCIA CHRISTINA RONDON GOULART

**O DRAMA E A TRAMA DA JUDICIALIZAÇÃO DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS  
NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL SOB O ENFOQUE DAS TEORIAS DO  
PROCESSO ESTRUTURAL E O ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL**

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação  
*Stricto Sensu* em Direito do Instituto Brasileiro de  
Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, como  
requisito parcial para a obtenção do título de  
Doutora em Direito Constitucional.

Brasília, 09 de maio de 2025.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Fábio Lima Quintas (Orientador)  
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP

---

Profa. Dra. Mariana Barbosa Cirne  
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP  
(Membro interno)

---

Prof. Dr. Benedito Cerezzo Pereira Filho  
Universidade de Brasília – UNB  
(Membro externo)

---

Profa. Dra. Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo  
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP  
(Convidada)

Dedico ao meu querido filho, Enzo Luiz, ao meu amado esposo, Brice, e aos meus pais, Silvia e Luiz.

## AGRADECIMENTOS

Primeiramente, a Deus, que, em Sua infinita bondade, me sustentou e fortaleceu ao longo de cada etapa desta pesquisa, em uma caminhada solitária e, por vezes, inquietante.

À minha querida mãe, Silvia Goulart, minha maior incentivadora. Nos momentos de estresse e cansaço, a senhora foi minha fortaleza emocional, sempre me apoiando e auxiliando, além de cuidar do meu filho para que eu pudesse estudar e escrever.

Ao meu amado filho, Enzo Luiz, que, ainda criança, muitas vezes não compreendia por que a mamãe precisava estudar à noite, nos finais de semana e feriados — sacrifícios e renúncias necessários para alcançar este objetivo.

Ao meu querido esposo, Brice Luiz, companheiro em todas as horas, pelo encorajamento constante e por ter me acompanhado inúmeras vezes a Brasília, sempre que foi preciso.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Fábio Lima Quintas, pelas inestimáveis contribuições e pelos ensinamentos, essenciais para a realização deste trabalho.

Aos meus colegas de trabalho e à minha gestora, por compreenderem minha jornada acadêmica, dispensando-me em dias de aula sem objeções e concedendo meus períodos de férias, indispensáveis para a escrita desta tese.

Ao Tribunal de Justiça de Goiás, pelo incentivo profissional e acadêmico por meio da Escola Judicial, e pela concessão da bolsa que viabilizou a realização deste estudo.

A caminhada foi longa e exaustiva. Muitas escolhas e abdições foram necessárias, e inúmeras pessoas contribuíram, direta ou indiretamente, para que este objetivo fosse alcançado. A todos que estiveram ao meu lado nessa jornada, expresso minha mais profunda gratidão.

*“A questão climática é a questão de nosso tempo. É a pergunta interrogante que nos lança o destino e as respostas que nós pudermos formular decidirão qual futuro terá a humanidade, ou se haverá algum futuro. Não há outra pauta, não há outro problema, não há outra questão. A emergência climática é a antessala de todas as outras”.*

(Ministro Edson Fachin – ADPF 708).

## RESUMO

A emergência climática e sua relevância impõem a necessidade de ações governamentais eficazes para enfrentar desafios e mitigar impactos que afetam todas as dimensões da vida no planeta. É essencial a formulação de uma política ambiental climática eficiente, alinhada aos direitos e às garantias fundamentais previstos no artigo 225 da Constituição Federal de 1988, com o objetivo de assegurar um meio ambiente equilibrado, seguro e sustentável para as presentes e futuras gerações. A conscientização pública, a educação ambiental e o debate sobre as mudanças climáticas, bem como seus efeitos sobre a biodiversidade e a sociedade, são fundamentais, especialmente diante do aumento de eventos extremos que afetam desproporcionalmente as populações mais vulneráveis. O cenário atual exige medidas que promovam adaptação, mitigação e responsabilização, considerando os padrões de consumo, produção e comportamento social. A ausência ou as falhas estruturais nas políticas públicas ambientais e climáticas têm gerado prejuízos significativos, evidenciando a importância da atuação do Poder Judiciário na proteção dos direitos fundamentais. Nesse contexto, o conceito de estado de coisas inconstitucional climático reflete a necessidade de intervenção judicial para garantir o cumprimento da Constituição e a proteção da integridade ecológica. A pesquisa investigou o papel do Supremo Tribunal Federal e as ferramentas utilizadas para assegurar a integridade ecológica e a sustentabilidade ambiental, visando o bem-estar coletivo e das futuras gerações. Para isso, foram examinadas as decisões proferidas nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade por Omissão 54 e 59 e nas Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental 708 e 760, considerando os desafios do constitucionalismo climático no contexto pós-Acordo de Paris. Para a pesquisa, adotou-se a metodologia hipotético-dedutiva, com abordagem bibliográfica, análise documental e jurisprudencial, utilizando o estudo de casos múltiplos. De caráter exploratório e qualitativo, incluiu o exame de dispositivos legais, artigos acadêmicos, doutrinas e a realização de entrevistas, visando aprofundar as reflexões sobre as mudanças climáticas, dada a complexidade e natureza sistêmica da temática. O estudo evidencia que as falhas estruturais do poder público e das instituições ao longo dos anos têm contribuído para violações ambientais e degradação do meio ambiente. Nesse sentido, torna-se urgente a adoção de medidas estruturantes flexíveis, que viabilizem a reorganização institucional e a reparação dos danos ambientais, por meio de um diálogo eficaz entre as partes envolvidas. O Supremo Tribunal Federal tem desempenhado um papel estratégico no constitucionalismo climático, promovendo avanços nas políticas públicas ambientais, apesar de ainda não ter reconhecido formalmente o estado de coisas inconstitucional climático. Como alternativa, propõe-se a adoção do compromisso significativo, permitindo uma interação dialógica entre as instituições e a sociedade civil, sem comprometer a separação dos poderes, com o propósito de garantir a integridade ecológica e o cumprimento das obrigações constitucionais.

**Palavras-chave:** Mudanças climáticas. Supremo Tribunal Federal. Processo estrutural. Estado de coisas inconstitucional. Compromisso significativo.

## ABSTRACT

The climate emergency and its relevance demand effective governmental action to address challenges and mitigate impacts that affect all dimensions of life on the planet. It is essential to develop an efficient climate environmental policy aligned with the rights and fundamental guarantees established in Article 225 of the 1988 Federal Constitution, aiming to ensure a balanced, safe, and sustainable environment for present and future generations. Public awareness, environmental education, and debate on climate change and its effects on biodiversity and society are fundamental, especially in the face of increasing extreme weather events that disproportionately affect the most vulnerable populations. The current scenario requires measures that promote adaptation, mitigation, and accountability, taking into account consumption patterns, production, and social behavior. The absence of, or structural flaws in, environmental and climate public policies have caused significant harm, highlighting the importance of judicial action in protecting fundamental rights. In this context, the concept of a climate unconstitutional state of affairs reflects the need for judicial intervention to ensure compliance with the Constitution and the protection of ecological integrity. The research investigated the role of the Federal Supreme Court and the tools used to safeguard ecological integrity and environmental sustainability, aiming at the collective well-being and that of future generations. To this end, the study examined decisions issued in Direct Actions for Unconstitutionality by Omission (ADO) 54 and 59, and in Allegations of Violation of a Fundamental Precept (ADPF) 708 and 760, considering the challenges of climate constitutionalism in the post-Paris Agreement context. The research adopted the hypothetical-deductive methodology, with a bibliographic, documentary, and jurisprudential approach, using a multiple case study method. Exploratory and qualitative in nature, it included the examination of legal provisions, academic articles, legal doctrines, and the conducting of interviews, aiming to deepen reflections on climate change, given the complexity and systemic nature of the issue. The study shows that the structural failures of public authorities and institutions over the years have contributed to environmental violations and the degradation of the environment. In this sense, it becomes urgent to adopt flexible structural measures that enable institutional reorganization and environmental damage reparation through effective dialogue among the parties involved. The Federal Supreme Court has played a strategic role in climate constitutionalism, promoting progress in environmental public policies, even though it has not yet formally recognized the climate unconstitutional state of affairs. As an alternative, the adoption of the meaningful engagement approach is proposed, allowing for dialogical interaction between institutions and civil society, without compromising the separation of powers, with the aim of ensuring ecological integrity and compliance with constitutional obligations.

**Keywords:** Climate change. Supreme Federal Court. Structural process. Unconstitutional state of affairs. Meaningful commitment.

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Eixos Temáticos.....	179
Quadro 2 – Questão 01 .....	180
Quadro 3 – Questão 02 .....	184
Quadro 4 – Questão 03 .....	188
Quadro 5 – Questão 04 .....	189
Quadro 6 – Questão 05 .....	195
Quadro 7 – Questão 06 .....	198

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

A3P	- Agenda Ambiental na Administração Pública
ACP	- Ação Civil Pública
ADI	- Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADO	- Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão
ADPF	- Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
AGU	- Advocacia Geral da União
APP	- Áreas de Preservação Permanente
AR6	- Sexto Relatório de Avaliação
ARL	- Áreas de Reserva Legal
BNDES	- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNG	- <i>Breaking New Ground</i>
CAJANAL	- Caja Nacional de Previsión Nacional
CAR	- Cadastro Ambiental Rural
CBMMA	- Corpo de Bombeiros Militar do Maranhão
CCC	- Corte Constitucional Colombiana
CENSIPAM	- Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia
CF/1988	- Constituição Federal de 1988
CGU	- Controladoria-Geral da União
CH <sub>4</sub>	- Metano
CNJ	- Conselho Nacional de Justiça
CO <sub>2</sub>	- Dióxido de Carbono
COFA	- Comitê Orientador do Fundo Amazônia
CONAMA	- Conselho Nacional do Meio Ambiente
CONANDA	- Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
COP	- Conferência das Partes
CPC	- Código de Processo Civil
CSJN	- Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina
CTFA	- Comitê Técnico do Fundo Amazônia
DETER	- Sistema de Detecção de Desmatamentos em Tempo Real
ECI	- Estado de coisas inconstitucional
ENREDD+	- Estratégia Nacional para a Redução das Emissões Provenientes do Desmatamento e da Degradação Florestal
ESG	- <i>Environmental, Social and Governance</i>
FMNA	- Fundo Nacional do Meio Ambiente
FNMC	- Fundo Nacional sobre Mudança do Clima
FUNAI	- Fundação Nacional dos Povos Indígenas
FUNPEN	- Fundo Penitenciário
GEE	- Gases de efeito estufa
IBAMA	- Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais

	Renováveis
ICMBio	- Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
IDESAM	- Instituto de Conservação e Desenvolvimento Sustentável da Amazônia
IMAZON	- Instituto do Homem e do Meio Ambiente da Amazônia
INMET	- Instituto Nacional de Meteorologia
INPE	- Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
IPAM	- Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia
IPCC	- Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas
JUMA/PUC-RJ	- Grupo de Pesquisa em Direito, Ambiente e Justiça no Antropoceno, da Pontifícia Universidade do Rio de Janeiro
MDL	- Mecanismo de Desenvolvimento Limpo
MMAMC	- Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima
N <sub>2</sub> O	- Óxido Nitroso
NDCs	- Contribuições Nacionalmente Determinadas
NUPEC	- Núcleo de Processos Estruturais Complexos
ODS	- Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OMA	- Observatório do Meio Ambiente do Poder Judiciário
OMM	- Organização Meteorológica Mundial
ONGs	- Organizações não Governamentais
ONU	- Organização das Nações Unidas
OTCA	- Organização do Tratado de Cooperação Amazônica
PAAR	- Plano Anual de Aplicação de Recursos
PCdoB	- Partido Comunista do Brasil
PDSEAI	- Projeto de Desenvolvimento Socioeconômico e Ambiental Integrado
PDT	- Partido Democrático Trabalhista
PIDESC	- Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PNA	- Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima
PNMA	- Política Nacional do Meio Ambiente
PNMC	- Política Nacional sobre Mudança do Clima
PNUMA	- Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
PPCDAm	- Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal
PRODES	- Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite
PSB	- Partido Socialista Brasileiro
PSOL	- Partido Socialismo e Liberdade
PT	- Partido dos Trabalhadores
PV	- Partido Verde
RAD	- Relatório Anual de Desmatamento
REDE	- Rede Sustentabilidade
SAD	- Sistema de Alerta de Desmatamento
SEEG	- Sistema de Estimativas de Emissões de Gases de Efeito Estufa

SICAR	- Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural
SISNAMA	- Sistema Nacional do Meio Ambiente
STF	- Supremo Tribunal Federal
TCU	- Tribunal de Contas da União
UNFCCC	- Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima
USAID	- Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>16</b>
<b>CAPÍTULO 1 – EMERGÊNCIA CLIMÁTICA E A QUESTÃO JURÍDICA CONSTITUCIONAL CLIMÁTICA</b> .....	<b>27</b>
1.1 AGENDA INTERNACIONAL AMBIENTAL CLIMÁTICA .....	37
1.2 COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL AMBIENTAL .....	40
1.3 CONSTITUCIONALIZAÇÃO DA PROTEÇÃO AMBIENTAL E CLIMÁTICA .....	44
1.4 PRINCÍPIOS QUE ORIENTAM A APRECIÇÃO JURÍDICA DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS.....	49
<b>CAPÍTULO 2 – LEGISLAÇÃO E POLÍTICA PÚBLICA AMBIENTAL CLIMÁTICA NO BRASIL</b> .....	<b>59</b>
2.1 O MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇA DO CLIMA E AS ESTRATÉGIAS PARA A EFETIVAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA AMBIENTAL CLIMÁTICA .....	65
2.2 O PLANO CLIMA E AS DIRETRIZES SETORIAIS DE ADAPTAÇÃO E MITIGAÇÃO .....	72
2.3 FUNDO CLIMA .....	75
2.4 FUNDO AMAZÔNIA E PPCDA <sub>m</sub> .....	77
<b>CAPÍTULO 3 – PROCESSO ESTRUTURAL COMO ESTRATÉGIA DE EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS</b> .....	<b>80</b>
3.1 JUDICIALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....	82
<b>3.1.1 A Legitimidade da Intervenção do Judiciário em Políticas Públicas</b> .....	<b>85</b>
3.2 O JUDICIÁRIO EM DEBATE: ENTRE O ATIVISMO E A SEPARAÇÃO DOS PODERES .....	88
3.3 APORTES HISTÓRICOS, CONCEITOS E CARACTERÍSTICAS DO PROCESSO ESTRUTURAL .....	93
3.4 ENGAJAMENTO DIALÓGICO .....	103
<b>3.4.1 Compromisso Significativo</b> .....	<b>104</b>
3.5 O PAPEL JUDICANTE NAS DECISÕES ESTRUTURAIS .....	112
<b>3.5.1 Cumprimento das Decisões Estruturais</b> .....	<b>115</b>
3.6 O ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL COMO REMÉDIO ESTRUTURAL .....	119
3.7 O PROCESSO ESTRUTURAL COMO ESTRATÉGIA PARA ASSEGURAR O MEIO AMBIENTE SEGURO E EQUILIBRADO.....	138
<b>CAPÍTULO 4 – ANÁLISE E RESULTADOS DAS ENTREVISTAS</b> .....	<b>143</b>
4.1 ENTREVISTAS COMPACTADAS E UNIDADES DE CONTEXTO .....	146

4.2 EIXOS TEMÁTICOS E UNIDADES DE REGISTROS.....	179
<b>CAPÍTULO 5 – SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E A JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA AMBIENTAL CLIMÁTICA: DESAFIOS E POSSIBILIDADES DA LITIGÂNCIA CLIMÁTICA BRASILEIRA.....</b>	<b>203</b>
5.1 A ADO 54 E O PPCDA <sub>m</sub> .....	217
5.2 A ADO 59 E O FUNDO AMAZÔNIA.....	227
5.3 ASPECTOS RELEVANTES DA ADPF 708.....	244
5.4 A ADPF 760 E O ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL AMBIENTAL .....	264
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>278</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>299</b>

## INTRODUÇÃO

A crise climática é uma realidade inegável no Brasil, evidenciada, dentre outros fatores, pela seca sem precedentes na Amazônia. Os rios atingem níveis historicamente baixos, comprometendo um dos maiores reservatórios de água doce do mundo, impactando profundamente o meio ambiente. O aquecimento global, impulsionado pela emissão de gases do efeito estufa, pelo desmatamento e pelas queimadas, tem provocado transformações devastadoras nos ecossistemas, afetando a segurança alimentar, a saúde pública e a economia.

O derretimento das geleiras, o branqueamento dos corais, as secas prolongadas, os ciclones, as inundações e as chuvas extremas são algumas das consequências das alterações climáticas que afetam diretamente a vida humana. A profunda metamorfose pela qual o planeta tem passado ao longo dos anos, impulsionada por transformações sociais, econômicas e tecnológicas voltadas para o desenvolvimento, tem levado a biodiversidade a um estado crítico de colapso.

Diante desse cenário, a relação entre o ser humano e a natureza precisa ser urgentemente repensada. A busca por equilíbrio entre os sistemas de produção, distribuição e consumo exige a mobilização da sociedade e uma responsabilidade compartilhada entre cidadãos e poder público. A transição climática, aliada à adoção de soluções resilientes e duradouras, deve ser capaz de mitigar os impactos dos eventos climáticos extremos, promovendo a neutralização das emissões e a reconfiguração dos arranjos institucionais em prol da governança ambiental e da efetivação da agenda climática.

O desmatamento responde por cerca de 10% das emissões globais de gases do efeito estufa, sendo os setores de energia, indústria e transporte os principais emissores. Mesmo que o desmatamento fosse completamente interrompido, a Amazônia ainda enfrentaria a ameaça de ultrapassar um ponto crítico de não retorno. O agravamento do aquecimento global pode desencadear um processo irreversível, convertendo a floresta em uma savana, comprometendo a capacidade de regulação climática global.

A influência humana tem sido o fator preponderante na Era do Antropoceno. Diante desse contexto, cabe ao Estado a responsabilidade de implementar políticas públicas eficazes para mitigar os impactos das mudanças climáticas, em conformidade com o artigo 225 da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), que assegura o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações.

A conscientização e o debate sobre as mudanças climáticas e seus impactos na biodiversidade e na sociedade são fundamentais. Nesse sentido, destaca-se a relevância da 30ª

Conferência das Nações Unidas sobre Mudança do Clima — Conferência das Partes (COP) 30, a ser realizada em 2025, em Belém, Pará, Brasil, marcando uma década da celebração do Acordo de Paris. Esse evento consiste em um marco para a reavaliação das metas globais de redução das emissões de gases do efeito estufa e do desmatamento, especialmente diante da intensificação dos eventos climáticos extremos.

A presente pesquisa está inserida na linha de investigação sobre Estado, Constituição e Democracia, com desdobramentos nos campos do Constitucionalismo, Direitos Fundamentais e Ativismo Judicial, orientada pelas diretrizes do direito ambiental climático e pelos direitos e garantias fundamentais previstos no artigo 225 da CF/1988.

O ineditismo e a relevância deste estudo residem na lacuna existente em pesquisas que analisam, de forma integrada, as categorias do processo estrutural, do estado de coisas inconstitucional (ECI) e do compromisso significativo, tendo como eixo condutor a abordagem das mudanças climáticas. A análise dos julgados do Supremo Tribunal Federal (STF) notadamente nas Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 708 e 760 e nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) 54 e 59, permite observar as falhas e os reflexos dessas decisões no cenário jurídico brasileiro. O estudo busca compreender de que forma tais precedentes podem influenciar futuras demandas de litigância climática de modo a contribuir para o aprimoramento da política pública ambiental e climática no país.

A escolha desta temática decorre da minha afinidade com a área ambiental, construída desde a infância e intensificada durante a pandemia de Covid-19, período em que a reclusão e a aquisição de uma propriedade às margens do Lago Corumbá IV, Goiás, proporcionaram-me uma vivência mais próxima da natureza. A preocupação com o meio ambiente se tornou ainda mais latente para mim, ao testemunhar diretamente as alterações climáticas e seus impactos, manifestados em ondas de calor exacerbadas, mudanças nos ciclos das chuvas e ventos intensos.

Durante o mestrado, desenvolvi uma pesquisa sobre a Gestão Ambiental no Poder Judiciário de Goiás, o que possibilitou um aprofundamento no tema da sustentabilidade institucional. Essa trajetória acadêmica e profissional levou à minha associação à La Clima e à participação em grupos de estudo sobre litigância climática e mudanças ambientais, além do acompanhamento de debates promovidos por entidades como o Instituto Clima e Sociedade, Observatório do Meio Ambiente do Poder Judiciário (OMA), Observatório do Clima, Grupo de Pesquisa em Direito, Ambiente e Justiça no Antropoceno, da Pontifícia Universidade do Rio de Janeiro (JUMA/PUC-RJ), Conectas, Soberania e Clima, Instituto Planeta Verde, dentre outros. Esse envolvimento tem sido essencial para a compreensão das transformações climáticas e de seus impactos sociais e jurídicos.

Os efeitos das mudanças climáticas são amplamente perceptíveis e afetam, sobretudo, as populações mais vulneráveis. Reportagens diárias retratam eventos extremos como enchentes, desastres ambientais, alagamentos, deslizamentos de terra, secas prolongadas, chuvas intensas, derretimento de geleiras e branqueamento de corais, além do aumento da mortalidade decorrente de temperaturas extremas. O descontrole climático impõe a necessidade de debates urgentes e de ações efetivas por parte do poder público e da sociedade, a fim de compreender a gravidade do cenário atual, para delinear estratégias de mitigação e adaptação. A crise climática compromete, de forma crescente, as condições de vida no planeta.

Os impactos globais das mudanças climáticas e os alertas emitidos por organismos internacionais, como a Organização das Nações Unidas (ONU) e o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC), evidenciam, por meio de dados científicos, a gravidade do momento atual e os riscos futuros caso não sejam implementadas, com urgência, políticas de adaptação e mitigação voltadas para a transformação dos padrões de consumo, aquisição e produção.

A ausência de políticas públicas climáticas estruturadas ou a existência de lacunas na sua implementação têm causado danos e prejuízos significativos. Dessa forma, cabe ao Poder Judiciário o papel de salvaguardar os direitos fundamentais relacionados ao meio ambiente, atuando no controle de ações e omissões estatais diante desse Estado de Coisas Inconstitucional Climático.

O plano global das Nações Unidas, consolidado na Agenda 2030, estabelece metas e indicadores por meio dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), com o propósito de promover a integração entre as pessoas e o planeta. Essa iniciativa busca implementar ações que conciliem as dimensões econômica, social e ambiental, garantindo a solidariedade entre as gerações presentes e futuras, em conformidade com os direitos humanos e os princípios fundamentais da dignidade humana.

Nesse âmbito, destaca-se o ODS 13 (Ação Global pelo Clima), que enfatiza a necessidade de medidas urgentes para combater as mudanças climáticas e seus impactos. No Brasil, esse compromisso encontra respaldo normativo na Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA (Lei 6.938/1981) e na Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC (Lei 12.187/2009), que estabelecem diretrizes para a preservação ambiental e a mitigação dos efeitos das alterações climáticas.

A escolha do STF como objeto de estudo está justificada pelo seu papel de guardião da Constituição, responsável por deliberar sobre a constitucionalidade e a legalidade das ações e omissões das instituições e poderes públicos. O STF exerce uma função essencial na defesa dos

preceitos fundamentais e na definição de diretrizes para os demais tribunais brasileiros.

Assim, este estudo propõe analisar a atuação do Poder Judiciário, com ênfase no STF, analisando os litígios climáticos interpostos perante essa Corte no período compreendido pós Acordo de Paris até 2024. Busca-se investigar o papel desse órgão máximo do Poder Judiciário e as ferramentas jurídicas utilizadas para assegurar constitucionalmente a integridade ecológica, garantindo um meio ambiente sadio e sustentável em benefício da coletividade.

Ao analisar o ambiente virtual do STF, por meio do sistema de buscas no *site*, na seção Jurisprudência, com o filtro de pesquisa pelo termo "mudanças climáticas", foram identificadas oito ações. Dentre elas, apenas três ações (as ADPF 708, ADPF 760 e ADO 59) mencionam explicitamente o ODS 13 da Agenda 2030. Para complementar o estudo, foi incluído a ADO 54, uma vez que seu objeto está associado à ADPF 760, tendo sido ambas julgadas conjuntamente.

Desse modo, optamos por aprofundar sobre as referidas decisões proferidas pelo STF, observando os critérios estabelecidos nos normativos legais e constitucionais, abordando as questões climáticas com base no dever constitucional de proteção ambiental (art. 225 da CF/1988), além dos direitos e compromissos internacionais assumidos pelo Brasil (art. 5º, § 2º, da CF/1988) (Brasil, 1988).

As decisões sedimentaram importantes precedentes climáticos, como o caso da ADO 54, que determinou ao governo federal a adoção de medidas para reduzir o desmatamento e os crimes ambientais na Amazônia. A omissão inconstitucional foi configurada pela falta de ações que coibisse o avanço do desmatamento na região amazônica. Contudo, não houve o reconhecimento do ECI, uma vez que o STF considerou que o país estava em um processo de reconstitucionalização.

A ADO 59 abordou a paralisação do Fundo Amazônia, decorrente da extinção do Comitê Orientador do Fundo da Amazônia (COFA) e do Comitê Técnico do Fundo da Amazônia (CTFA), que resultou na interrupção das doações internacionais e no inadimplemento dos compromissos internacionais do Brasil, com impactos diretos sobre a Amazônia, incluindo o aumento do desmatamento.

A ADPF 708 tratou do contingenciamento do Fundo Clima, destinado ao financiamento de programas e ações para contenção das mudanças climáticas, incluindo o combate ao desmatamento e às queimadas na Amazônia. A decisão reconheceu o meio ambiente como um direito fundamental para a integridade ecológica, sendo considerado essencial para garantir uma vida digna e indispensável ao mínimo existencial climático das gerações.

Por fim, a ADPF 760 tratou do contingenciamento do Plano de Ação para Prevenção e

Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), questionando o enquadramento do ECI em relação à questão climática no Brasil. O contexto climático foi entrelaçado aos aspectos jurídicos do ECI, do processo estrutural e do compromisso significativo, com foco em como o STF atuou para garantir o constitucionalismo climático no Brasil.

A alteração no modelo de gestão e governança do Fundo Amazônia caracterizou um flagrante retrocesso da tutela ambiental, em desrespeito às prescrições normativas da Lei 12.187/2009 e ao Acordo de Paris. A declaração da inconstitucionalidade dos decretos que extinguiram os comitês, determinando o seu restabelecimento, bem como a liberação das verbas contingenciadas, para ações e programas de combate ao desmatamento.

O estudo de casos múltiplos contemplou os julgados das ADO 54 e 59, e das ADPF 708 e 760, intrinsecamente interligados. Essas ações abordam questões como contingenciamento de verbas, liberação de recursos e a paralisação de programas voltados para o combate ao desmatamento, retrocessos que confirmam o ECI no contexto ambiental e climático que vivenciamos.

Alinhado ao contexto das mudanças climáticas, estão as teorias do processo estrutural e do ECI, consideradas como variáveis fundamentais para a efetivação e a implementação da política climática no Brasil.

O posicionamento da cúpula judiciária nas decisões que tratam da matéria ambiental e climática pode servir como precedente e alerta para a emergência climática que enfrentamos na atualidade. A necessidade de estudos e pesquisas que fomentem debates e permitam o questionamento das garantias, direitos e deveres das instituições públicas e dos cidadãos diante das mudanças climáticas, contribui para o progresso e alinhamento do enfrentamento das omissões ou irregularidades praticadas cotidianamente pelo poder público.

A fluidez de ações e programas deve ser alcançada sem a necessidade de intervenção judicial. O controle e o monitoramento da política pública ambiental climática, precisa de acompanhamento e fiscalização contínuos, sendo essenciais para o progresso das metas e objetivos propostos. Relatórios periódicos que avaliem avanços ou falhas permitem a redefinição do ciclo dos programas, com vista à efetividade das metas estabelecidas.

A diminuição da emissão de gases de efeito estufa (GEE) e o controle do aumento da temperatura são imprescindíveis para evitar o agravamento do aquecimento global. O desafio dos agentes públicos reside em elaborar planos e programas que minimizem os problemas decorrentes das mudanças climáticas, promovendo qualidade de vida e saúde, mitigando os possíveis danos ao ser humano e ao meio social, restabelecendo o ciclo natural entre a humanidade e a natureza, com respeito e preservação, na contramão da dinâmica caótica até

então praticada.

A metodologia utilizada na pesquisa adotou a abordagem hipotético-dedutiva, desenvolvida por meio da técnica bibliográfica, com análise documental e jurisprudencial, realizando a análise de conteúdo das decisões proferidas pelo STF nas ADO 54 e 59 e ADPF 708 e 760, corroborada pelas entrevistas, com o intuito de trazer uma perspectiva prática sobre o contexto das judicializações.

Foram realizadas cinco entrevistas<sup>1</sup>, com análise de conteúdo segundo as diretrizes de Laurence Bardin (2011). A quantidade de entrevistas foi escolhida com o objetivo de contemplar a qualidade, e não a quantidade, evitando um amontoado desordenado de conteúdo. Os entrevistados foram selecionados por serem profissionais de notável saber jurídico, com vasta experiência e atuação na área ambiental climática, atores da interposição das demandas, participantes ativos da temática. São eles: Rafael Echeverria Lopes, Paulo Busse Ferreira Filho, Nauê Bernardo Azevedo, Maurício Guetta, e Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo. As entrevistas tiveram como objetivo compreender o contexto impulsionador das ações, bem como as razões e os motivos que estruturaram os pedidos e as decisões judiciais.

O método adotado foi qualitativo, utilizando a técnica semiestruturada, com um roteiro de entrevista composto por seis perguntas abertas, entrelaçadas aos objetivos e ao problema de pesquisa. O intuito foi compreender a relevância das mudanças climáticas sob o viés dos quatro eixos temáticos propostos, contemplados pelas unidades de registro, que foram estruturados da seguinte maneira: i) Judicialização das Mudanças Climáticas; ii) Política Pública Ambiental Climática; iii) Administração Pública Federal; e iv) Sociedade Civil.

Os eixos temáticos foram estruturados de acordo com o desenvolvimento da pesquisa, conforme a disposição dos capítulos, ressaltando o conteúdo evidenciado nas ações e entrevistas, traçaram os pilares do estudo, sem a pretensão de abarcar todos os fundamentos discutidos, mas com a intenção de extrair o contexto e interligar os questionamentos de forma que mantivessem uma conexão lógica entre si.

O método exploratório e descritivo, foi adotado a partir da análise de dispositivos legais, artigos e doutrinas que fundamentam a reflexão sobre o tema central da tese. A pauta das mudanças climáticas envolve uma demanda complexa, que requer a integração de todos os poderes e órgãos responsáveis pela temática, com o objetivo de corrigir e prevenir o aquecimento global de maneira sistêmica.

O estado da arte foi desenvolvido por meio de buscas em plataformas acadêmicas, como

---

<sup>1</sup> As entrevistas foram sugeridas pela professora Dr. Suely Vaz, na banca de qualificação da pesquisadora, realizada em 02 de agosto de 2024, com indicação dos entrevistados.

Google Acadêmico e Scielo, com o objetivo de identificar artigos que abordassem os tópicos: Mudanças Climáticas, Estado de Coisas Inconstitucional, Processo Estrutural, Processo Estrutural Climático, Política Pública Ambiental e Política Pública Climática.

O método de pesquisa, de natureza empírica, utilizou um estudo qualitativo com objetivos descritivos. A análise detalhada do conteúdo disposto nos acórdãos do STF nas ADO 54 e 59, e ADPF 708 e 760, visou identificar a atuação do STF, os argumentos e fundamentos utilizados no contexto do constitucionalismo climático, extraíndo as variáveis estruturais climáticas presentes nesses julgados.

As entrevistas tiveram como objetivo compreender como a judicialização das mudanças climáticas no STF contribuiu para o desempenho das políticas públicas ambientais climáticas, e como a litigância estratégica funcionou como instrumento de governança, servindo também como precedente para outras ações.

A análise foi contextualizada a partir do panorama jurídico, político e social do Brasil, tendo como marco regulatório o Acordo de Paris, abrangendo o período de 2015 a 2024. Esse período é significativo, pois compreende a protocolização das ações e a intensificação da crise climática no país.

Ademais, observa-se que o processo estrutural e as medidas estruturantes podem ser utilizados como métodos viáveis para a reestruturação, prevenção e minimização dos danos ambientais. A decisão estrutural pode servir como um processo de reorganização das políticas e instituições, promovendo o diálogo com estratégias supervisionadas pelo Poder Judiciário.

O processo estrutural por meio da via judiciária visa a implementação e a concretização de direitos e garantias fundamentais. Entendemos que seja necessário readequar as violações e degradações do meio ambiente, frequentemente resultantes de falhas estruturais do Estado e das instituições. Torna-se imperativo adotar medidas estruturais flexíveis, especialmente diante da inércia e omissão estatal, com o objetivo de assegurar um meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações.

A análise da legislação constitucional, infraconstitucional e jurisprudencial, realizada por meio do método descritivo-analítico, está voltada para as políticas públicas relacionadas às mudanças climáticas, procurou verificar se, nos julgados selecionados, o STF abordou um processo estrutural ou uma medida estruturante, além de analisar se as decisões proferidas possibilitaram a efetivação dos direitos fundamentais, promovendo a concretização do direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, garantindo a integridade climática.

Como problema de pesquisa, a investigação foi desenvolvida a fim de compreender: Como o STF enfrentou os desafios do constitucionalismo climático pós-Acordo de Paris nas

ADO 54 e 59 e ADPF 708 e 760? Esse problema de pesquisa possibilita o desdobramento de questões como: o enfrentamento do contingenciamento e a paralisação de verbas com destinação específica, deliberando não apenas sobre o desbloqueio, mas também sobre questões que determinaram o cumprimento das metas estabelecidas nos tratados e acordos internacionais ratificados pelo Brasil, como o Acordo de Paris, que estabelece diretrizes para conter o aumento das temperaturas e os reflexos das mudanças climáticas no país.

Compreendemos que o STF tem enfrentado estrategicamente o constitucionalismo climático, estabelecendo medidas estruturantes, embora ainda não tenha reconhecido o ECI como um meio para promover a integridade ecológica climática em nenhum dos julgados selecionados. Em vez disso, tem utilizado a condução dialógica e o compromisso significativo como alternativas viáveis, de modo a evitar a violação da separação de poderes.

A demanda pela integração entre o processo estrutural, o ECI e o compromisso significativo foi evidenciada ao longo dos estudos, com base na seleção de materiais para leitura e nas disciplinas cursadas no doutorado. As teorias foram encaixadas e sugeridas como possíveis meios de solução da problemática, devido as omissões e falhas estruturais evidenciadas, onde ECI pode ser um instrumento, enquanto o compromisso significativo surge como uma alternativa viável para a solução da questão, por meio do estabelecimento de diálogos institucionais, afastando preocupações com a usurpação e violação das funções dos outros poderes.

Neste caso, evidenciamos que tanto o processo estrutural quanto as medidas estruturantes podem ocorrer independentemente do reconhecimento e da configuração do ECI, como demonstrado nos julgados selecionados para análise nesta pesquisa.

O objetivo geral da pesquisa é investigar como o STF tem contribuído, ou não, para a efetivação da integridade climática, visando resguardar o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as gerações presentes e futuras. Os objetivos específicos são: compreender como a emergência climática tem se manifestado no Brasil; analisar de que maneira as medidas estruturantes podem ser utilizadas como ferramenta para a efetivação dos direitos fundamentais previstos no artigo 225 da CF/1988; observar como o ECI pode ser utilizado como um meio para a construção de medidas e decisões estruturantes, permitindo a efetivação dos direitos fundamentais climáticos; examinar os reflexos das decisões do STF nas ADO 54 e 59 e ADPF 708 e 760 na trama ou no drama da dinâmica climática brasileira.

As tratativas de exposição da tese serão apresentadas em cinco capítulos. O primeiro capítulo aborda o contexto da emergência climática e seus efeitos no Brasil, destacando os aspectos científicos que fundamentam a importância da temática. Será delineado também a

competência constitucional atribuída aos entes federativos, que são responsáveis pela proteção do bem jurídico ambiental climático.

O segundo capítulo tratará do aspecto normativo que regulamenta a Política Climática no Brasil, destacando as ações e os programas desenvolvidos pelo Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, com ênfase nas informações de transparência e na fiscalização social do cumprimento das diretrizes propostas. Também será evidenciado o Plano Clima, que apresenta diretrizes setoriais para Adaptação e Mitigação, com o objetivo de enfrentar a crise climática de forma dialógica e participativa. Serão abordados, ainda, os fundamentos do Fundo Clima, do Fundo Amazônia e do PPCDAm, projetos analisados nos julgados que tratam de verbas destinadas ao combate ao desmatamento.

No terceiro capítulo, a análise se concentrará no processo estrutural, destacando como tem ocorrido a judicialização das políticas públicas climáticas. Discutindo os desafios e temores relativos ao ativismo judicial e à separação de poderes, além da legitimidade das decisões nesse contexto. O engajamento dialógico e o compromisso significativo serão apresentados como possíveis alternativas processuais de cooperação e colaboração entre os agentes estruturantes, os poderes e a sociedade, com o objetivo de fomentar a integridade e a segurança do meio ambiente ecologicamente equilibrado para as gerações presentes e futuras. Também será abordada a teoria do ECI e sua relação com a política pública ambiental climática, destacando os impactos dessa teoria na construção do processo estrutural e das medidas estruturantes, como mecanismos para garantir a integridade climática.

No quarto capítulo, apresenta-se a análise e os resultados das entrevistas, organizando o conteúdo por meio da exibição das unidades de contexto e de registro, identificadas e catalogadas conforme os eixos temáticos estabelecidos. O objetivo é compreender como a judicialização e a litigância climática estratégica no STF contribuíram para o desempenho das políticas públicas ambientais climáticas.

No quinto capítulo, sob uma perspectiva prática, analisa-se a litigância climática no STF, à luz dos julgados proferidos nas ADO 54 e 59 e nas ADPF 708 e 760, examinando os aspectos do constitucionalismo climático e seus reflexos na política pública climática brasileira. Discriminando os argumentos e as diretrizes utilizadas pela Corte nos precedentes.

A pesquisa se apoia teoricamente nas reflexões sobre meio ambiente e litígios climáticos de autores como Carvalho e Hartwig (2023), Cunha e Rei (2018), Garavito e Franco (2010), Sarlet (2017, 2021, 2023), Setzer (2017, 2020), Setzer, Cunha e Fabbri (2019), Wedy (2015, 2019, 2021), que enfatizam a carência de uma doutrina robusta no Brasil para sustentar a proteção dos seres vivos diante dos eventos climáticos extremos, potencializados pela

sociedade de risco, conforme aventado por Ulrich Beck (2010). A pesquisa também se fundamenta na proteção dos direitos fundamentais, apoiada nas contribuições de Canotilho (1996, 2001, 2017, 2018, 2023).

É essencial a transição para uma economia de baixo carbono, com o objetivo de preservar o equilíbrio térmico do planeta. O papel estratégico da litigância climática, busca a participação do Poder Judiciário na governança climática, fundamentada no constitucionalismo dialógico de Gargarella (2014b).

Nesse contexto, a litigância como instrumento de governança e desenvolvimento da política pública climática revela falhas estruturais na sua efetivação e implementação, destacando a importância do processo estrutural e das medidas estruturantes discutidas por Arenhart (2014), Bauermann (2017), Chayes (2017), Didier Júnior e Zaneti Júnior (2020), Fiss (1978, 2017a, 2017b), Jobim (2017), Vitorelli (2015), dentre outros.

Como meio de desenvolvimento do processo estrutural, a teoria do ECI é fortemente amparada em Carlos Alexandre de Azevedo Campos (2015, 2017) e Lênio Streck (2012, 2015), e pode ser considerada como alternativa e complemento das técnicas expostas, tendo como apoio o compromisso significativo, conforme defendido por Matheus Casimiro Gomes Serafim e George Marmelstein (2015).

A análise busca a concretização dos direitos fundamentais previstos no artigo 225 da CF/1988, por meio de uma política pública climática robusta, com o objetivo de resolver os litígios complexos, sistêmicos e multifacetados que envolvem reformas estruturais em entes e instituições. Para tanto, o diálogo participativo e integrativo entre os poderes e a sociedade é fundamental no gerenciamento e mapeamento das falhas, visando a definição de projetos necessários no ciclo da agenda ambiental climática.

No desenvolvimento deste estudo, propomos uma linha diretiva que apresenta o contexto geral da emergência climática e seus reflexos no Brasil, bem como o processo estrutural e as medidas estruturantes como possíveis eixos centrais para a resolução das questões relacionadas com a omissão ou a insuficiência do poder público nas políticas públicas climáticas. Expomos, ainda que de forma opcional, o ECI como uma possibilidade ou alternativa para efetivação de ações e programas por meio do diálogo interinstitucional, intermediado pelo compromisso significativo.

Ratificando esse raciocínio, a análise culmina na avaliação do papel do STF e o impacto das decisões na agenda ambiental climática do país, observando os desafios e reflexos da efetivação da política pública climática ambiental para garantir um futuro sustentável e habitável para todos.

Quando as políticas públicas destinadas à proteção preventiva do clima e do meio ambiente se mostram insuficientes ou falham, o sistema de justiça é acionado. O objetivo é garantir o cumprimento do dever constitucional de proteção ao clima, a tutela e mitigação dos danos, assim como o cumprimento dos direitos e compromissos internacionais ratificados pelo Brasil.

Nos julgados analisados, destacamos o reconhecimento de que a omissão de recursos destinados à política climática ambiental é inconstitucional, sendo vedado o contingenciamento ou o desvio de finalidade. O poder público não pode agir com discricionariedade, devendo cumprir rigorosamente os ditames legais, especialmente diante do contexto de emergência climática instaurado.

Evidenciamos a importância dos atores sociais na integralização da judicialização foi fundamental para fomentar reflexões e discussões acerca da agenda ambiental climática, permitindo avanços na atuação do Judiciário. Esse processo resultou na revisão da aplicação de teorias e princípios que reverberam além dos autos, afetando o contexto jurídico e social.

A admissão do *status* de supralegalidade aos tratados de direitos humanos reconheceu que esses dispositivos se encontram acima das leis nacionais. Assim, qualquer legislação ou política pública deve estar em consonância com os compromissos internacionais, como o Acordo de Paris.

A judicialização marca a instauração e a configuração da litigância climática no país, possibilitando debates fundamentais para a reorientação das políticas públicas. O enfrentamento das mudanças climáticas deve estar alinhado aos objetivos globais que o Brasil se comprometeu a fim de proteger o clima como um dever constitucional, promovendo um meio ambiente seguro e saudável para as gerações presentes e futuras.

## CAPÍTULO 1 – EMERGÊNCIA CLIMÁTICA E A QUESTÃO JURÍDICA CONSTITUCIONAL CLIMÁTICA

Agora temos clara evidência da crise, fornecidas pelas informações cada vez mais detalhadas sobre como a Terra vem respondendo a forças perturbadoras durante toda a história [...] e pela observação de fenômenos que começam a ocorrer em todo o globo em resposta às mudanças climáticas em curso. A surpreendente conclusão é que a exploração continuada de todos os combustíveis fósseis da Terra, ameaça não só as outras milhões de espécie do planeta, mas também a sobrevivência da própria humanidade e o cronograma é mais apertado do que pensávamos (Hansen, 2013, p. 17).

As mudanças climáticas representam sérias ameaças à sociedade e ao planeta, afetando ecossistemas, alterando os padrões de precipitação, intensificando eventos climáticos extremos, modificando as funções metabólicas dos ecossistemas e acelerando a perda da biodiversidade. As atividades humanas, especialmente a emissão de GEE, têm sido indiscutivelmente responsáveis pelo aquecimento global.

Entre 2011 e 2020, a temperatura média global da superfície foi 1,1°C mais alta em comparação com o período de 1850 a 1900. As emissões globais desses gases continuam a aumentar, com contribuições históricas e desiguais, devido ao uso insustentável de energia, mudanças no uso da terra, estilos de vida, além de padrões de consumo e produção que variam entre regiões, países e indivíduos (IPCC, 2022a).

Em 2024, a temperatura média global do planeta foi a mais alta já registrada, superando limite de 1.5°C acima do nível pré-industrial de acordo com a Organização Mundial de Meteorologia (OMM). As consequências são graves, provocando o aumento do nível do mar, os eventos climáticos extremos e a desordem dos ecossistemas.

A queima de combustíveis fósseis é responsável por 80% das emissões globais de GEE, enquanto o desmatamento das florestas tropicais, como a Amazônia, contribui com 20% dessas emissões. Caso as emissões sigam no ritmo atual, a temperatura média global pode aumentar até 3°C ao longo deste século (Artaxo, 2023).

O crescimento populacional e o uso intensivo dos recursos naturais estão gerando transformações profundas, com a ação humana se tornando um fator decisivo na alteração da composição atmosférica e nos processos geológicos do planeta (Artaxo, 2014).

As mudanças climáticas estão ocorrendo de forma rápida e abrangente na atmosfera, nos oceanos, na criosfera e na biosfera. Observa-se que o clima, modificado pelas atividades humanas, vem intensificando os fenômenos meteorológicos em todo o mundo, causando impactos adversos significativos, incluindo perdas e danos para a natureza e para as

comunidades.

As populações mais vulneráveis, que historicamente contribuíram menos para as mudanças climáticas, são as mais afetadas. Nota-se que as alterações climáticas comprometem a segurança alimentar e hídrica, dificultando a conquista dos ODS da Agenda 2030 da ONU. O aumento da frequência de eventos de calor extremo tem resultado em maiores taxas de mortalidade e morbidade nas populações.

Os cientistas utilizam o termo limites planetários para identificar nove categorias que afetam diretamente o aquecimento global (Rocstrom *et al.*, 2009), as quais são tipificadas como: 1) Mudanças Climáticas; 2) Acidificação dos Oceanos; 3) Diminuição da camada de ozônio; 4) Carga atmosférica de aerossóis; 5) Interferência nos ciclos globais de fósforo e nitrogênio; 6) Taxa ou índice de perda de biodiversidade; 7) Uso global de água doce; 8) Mudança no sistema do solo; e 9) Poluição química.

Cumprir destacar que, nesta tese, será enfatizada especialmente a categoria das Mudanças Climáticas, cujos limites de segurança e estabilidade, tanto ecológicos quanto sociais, já foram ultrapassados. No momento, medidas de mitigação, adaptação e responsabilização são propostas para enfrentar a emergência climática, buscando proteger a integridade do planeta Terra em escala global.

Os impactos negativos das mudanças climáticas estão distribuídos de maneira desigual entre sistemas, regiões e setores. A agricultura, a silvicultura, a pesca, a energia e o turismo têm sofrido danos econômicos significativos. Os meios de subsistência individuais são afetados pela destruição de habitações e infraestrutura, perda de propriedades e renda, além de impactos na saúde humana e na segurança alimentar, com efeitos adversos também relacionados com questões de gênero e equidade social. As temperaturas extremas se intensificaram nas cidades, comprometendo a infraestrutura urbana, incluindo os sistemas de transporte, água, saneamento e energia, devido aos eventos climáticos extremos.

O atual estado de emergência climática reflete uma profunda crise civilizatória, caracterizada pela ausência de ética, associada ao comportamento humano e a práticas insustentáveis que comprometem os direitos e as garantias fundamentais da vida humana.

O Sexto Relatório de Avaliação (AR6) do IPCC aponta, com base em evidências científicas robustas, que a atividade humana tem aquecido a atmosfera, os oceanos e a terra, resultando em mudanças rápidas e generalizadas (IPCC, 2022b). Isso tem aumentado a frequência de eventos climáticos extremos, como ondas de calor, secas e inundações. O relatório destaca ainda que as emissões de GEE têm contribuído para um aquecimento global de 1°C a 2°C, causando alterações significativas no clima, como aumento das precipitações,

maior salinidade dos oceanos, derretimento do gelo na Groenlândia, mudanças nas correntes oceânicas e elevação do nível do mar, impactando todos os componentes do sistema climático (IPCC, 2022b).

Em 2019, as concentrações de Dióxido de Carbono (CO<sub>2</sub>) atingiram níveis mais altos do que em qualquer outro momento nos últimos 2 milhões de anos, enquanto as concentrações de Metano (CH<sub>4</sub>) e Óxido Nitroso (N<sub>2</sub>O) foram as mais altas dos últimos 800 mil anos. Desde 1750, as concentrações de CO<sub>2</sub> aumentaram 47%, as de CH<sub>4</sub> subiram 156% e as de N<sub>2</sub>O cresceram 23% (IPCC, 2022b). A ciência física indica que, para limitar o aquecimento global causado pelas atividades humanas a níveis seguros, é necessário reduzir as emissões cumulativas de CO<sub>2</sub>, alcançando emissões líquidas zero, além de realizar cortes significativos em outras emissões de GEE. Isso inclui a redução das emissões de CH<sub>4</sub>, a diminuição da poluição por aerossóis e a melhoria da qualidade do ar (IPCC, 2022b).

O grande desafio do século XXI é preservar a qualidade ambiental enquanto se assegura o acesso equitativo aos recursos essenciais, como água, alimentos e energia, garantindo segurança e justiça em um contexto de mudanças climáticas e desigualdades sociais. A adoção de medidas para viabilizar a redução das emissões de GEE envolve a implementação de fontes energéticas limpas, com o objetivo de estabelecer um rearranjo na economia global em direção à descarbonização. Alinhado à substituição progressiva do uso de combustíveis fósseis por fontes limpas e renováveis de energia, como a energia eólica, solar, biomassa, entre outras. O que se busca é a neutralidade climática, além do controle do desmatamento e da redução do avanço da agropecuária na Amazônia, com o intuito de preservar a integridade do sistema climático em escala global.

Reduções profundas, rápidas e sustentadas nas emissões de GEE podem desacelerar perceptivelmente o aquecimento global em cerca de duas décadas, além de modificar a composição atmosférica em poucos anos. As opções de adaptação disponíveis hoje tornaram-se limitadas e menos eficazes com o aumento do aquecimento global, ocasionando perdas e danos, alcançando os sistemas humanos e naturais nos limites da adaptação. A má adaptação pode ser evitada por meio do planejamento e implementação de ações de adaptação flexíveis, multissetoriais, inclusivas e de longo prazo, beneficiando muitos setores e sistemas (IPCC, 2022a).

Em 2007, aproximadamente, o Relatório do IPCC (2019) da ONU indicou que o aquecimento global é causado por atividades humanas e que as temperaturas podem subir de 1,8°C a 4°C até o final deste século, ressaltando a urgência em priorizar ações ambiciosas e coordenadas para enfrentar os problemas no oceano e na criosfera.

A Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas (1992), conhecida como ECO-92, foi a primeira a reconhecer internacionalmente a discussão sobre as mudanças climáticas, seguida pelo Protocolo de Quioto (1997) e o Acordo de Paris (2015), estabelecendo ações para acelerar os investimentos necessários para um futuro sustentável voltado para a redução das emissões de carbono. O Acordo de Paris teve como principal objetivo manter o aumento da temperatura global do século abaixo de 2°C, com a meta de limitá-la a 1,5°C, reforçando a ideia dos riscos existenciais prováveis de ocorrer caso essa margem de temperatura não seja cumprida. Isso poderia levar a um precipício civilizatório e ao colapso planetário, como mencionado por Beck (2010).

As Nações Unidas alertam que o sistema global de energia e o comportamento humano estão conduzindo a humanidade para a catástrofe. Segundo a Organização Meteorológica Mundial (OMM), as concentrações de GEE na atmosfera, o aumento do nível do mar, a temperatura e a acidificação dos oceanos atingiram, no ano passado, o maior nível já registrado. A OMM afirmou que, apesar dos fenômenos climáticos relacionados ao La Niña no início e no final de 2021, que resfriaram o clima global, a temperatura média global foi 1,11°C mais alta do que na era pré-industrial. De acordo com o Secretário-Geral da OMM, Petteri Taalas, o clima está mudando diante dos olhos de todos. O calor retido pelos GEE induzidos pela atividade humana aquecerá o planeta por muitas gerações.

O último relatório do IPCC (2022b) traçou um cenário preocupante, no qual as mudanças climáticas já afetam todas as regiões do mundo, e os impactos são muito mais severos do que se pode esperar, caso as emissões de GEE não sejam reduzidas pela metade ainda nesta década e não se comece a ampliar imediatamente as medidas de adaptação.

O aquecimento global provocado pelo ser humano exige emissões líquidas zero de CO<sub>2</sub>. As emissões acumuladas de carbono até alcançar as emissões líquidas zero de CO<sub>2</sub>, assim como o nível de redução das emissões de GEE nesta década, determinarão se o aquecimento poderá ser limitado a 1,5°C ou 2°C. Ultrapassar esses limites pode gerar impactos adversos, alguns irreversíveis e riscos adicionais para sistemas humanos e naturais, que aumentam com a magnitude e a duração da ultrapassagem.

As mudanças climáticas representam uma ameaça ao bem-estar humano e à saúde planetária. Existe uma janela de oportunidade que está se fechando rapidamente para garantir um futuro viável e sustentável para todos. O desenvolvimento resiliente ao clima integra adaptação e mitigação para promover o desenvolvimento sustentável, facilitado pela cooperação internacional ampliada, incluindo melhor acesso a recursos financeiros adequados, especialmente para regiões, setores e grupos vulneráveis, além de governança inclusiva e

políticas coordenadas.

Atualmente, metade da população global enfrenta escassez de água em pelo menos um mês a cada ano. Os incêndios florestais estão consumindo áreas maiores do que nunca em várias regiões, resultando em mudanças irreversíveis na paisagem. As temperaturas mais elevadas também estão facilitando a propagação de doenças transmitidas por vetores, como o vírus do Nilo Ocidental, a doença de Lyme e a malária, além de doenças transmitidas pela água, como a cólera e a leptospirose.

Mesmo que o mundo passe por um processo acelerado de descarbonização, os GEE já presente na atmosfera, somados às atuais tendências de emissões, continuarão gerando impactos climáticos significativos e inevitáveis até 2040. O aquecimento global tende a pôr em risco a segurança alimentar, favorecendo o aumento da incidência de doenças cardíacas, transtornos de saúde mental e mortes relacionadas com o calor.

Os riscos crescentes de inundações também poderão resultar em um aumento adicional de 48 mil mortes de crianças até 2030, devido à disseminação de doenças como a diarreia. Além disso, espécies e ecossistemas enfrentarão mudanças drásticas, incluindo a perda da capacidade dos manguezais de conter o avanço do nível do mar, o declínio de espécies dependentes do gelo marinho e a mortalidade em larga escala de árvores.

De acordo com o relatório, cada décimo de grau adicional no aquecimento global intensifica ainda mais a ameaça às populações, espécies e ecossistemas. A meta global de limitar o aquecimento a 1,5°C, estipulada pelo Acordo de Paris, não garante segurança para todos. Com um aumento de 1,5°C na temperatura, muitas geleiras ao redor do mundo desaparecerão completamente ou perderão grande parte de sua massa. Além disso, aproximadamente 350 milhões de pessoas enfrentarão escassez de água até 2030, e até 14% das espécies terrestres estarão em risco de extinção.

A mortalidade relacionada com o calor tende a aumentar, enquanto a produtividade do trabalho deve diminuir, tornando impossível compensar as perdas causadas pela seca por meio do aumento da jornada laboral. Esses impactos combinados resultarão na redução da renda das famílias, ao mesmo tempo em que os preços dos alimentos tendem a subir. Essa combinação devastadora comprometerá ainda mais a segurança alimentar e intensificará os riscos à saúde, como a desnutrição.

A desigualdade, os conflitos e os desafios do desenvolvimento, como a pobreza, a governança ineficiente e o acesso limitado a serviços básicos, como saúde e educação, não apenas aumentam a exposição aos riscos, como também restringem a capacidade das comunidades de se adaptarem às mudanças climáticas.

Diante desse cenário, compreende-se que priorizar equidade, justiça climática e social, inclusão e uma transição justa pode viabilizar ações ambiciosas de adaptação e mitigação, além de promover um desenvolvimento resiliente ao clima. Os resultados das estratégias de adaptação são potencializados pelo aumento do apoio às regiões e populações mais vulneráveis aos riscos climáticos. A integração da adaptação climática aos programas de proteção social fortalece a resiliência das comunidades. Diversas alternativas estão disponíveis para reduzir o consumo intensivo de carbono, incluindo mudanças comportamentais e de estilo de vida voltadas para o bem-estar coletivo.

Muitas comunidades rurais enfrentam riscos climáticos crescentes. Povos originários e populações cuja subsistência depende de setores como agricultura, pesca e turismo estão diretamente expostos a esses desafios. À medida que os impactos climáticos se intensificam, algumas famílias podem não ter outra opção senão migrar para os centros urbanos. O IPCC prevê que, até 2030, secas extremas na região amazônica impulsionarão a migração de povos originários para as cidades, aumentando a marginalização e vulnerabilidade.

Recentemente, chuvas intensas e inundações na região dos Pampas, especialmente no Rio Grande do Sul, forçaram o deslocamento de parte da população devido à cheia do Rio Guaíba e da Lagoa dos Patos. Cidades inteiras foram devastadas pela água, com bairros submersos e infraestruturas comprometidas. Diante do cenário de destruição, diversos municípios declararam estado de emergência.

Os padrões de desenvolvimento urbano e rural não apenas influenciam a exposição desigual aos riscos climáticos, como também contribuem para a instabilidade dos ecossistemas. A degradação ambiental, impulsionada por mudanças no uso da terra, fragmentação de habitats, poluição e exploração excessiva de espécies, compromete a resiliência ecológica, intensifica a vulnerabilidade e agrava a insegurança humana.

A ciência evidencia que as mudanças climáticas representam uma ameaça ao bem-estar das pessoas e do planeta. Adiar ações eficazes aumenta o risco de impactos catastróficos que poderiam tornar o mundo irreconhecível. Os próximos anos oferecem uma janela de oportunidade reduzida para garantir um futuro sustentável e habitável para todos. Mudar de direção exige esforços imediatos, ambiciosos e coordenados para reduzir as emissões. Construir resiliência, conservar ecossistemas e aumentar drasticamente o financiamento para adaptação e mitigação consistem em medidas inadiáveis.

Salienta-se que o desenvolvimento resiliente ao clima requer a integração de estratégias de adaptação com ações para reduzir ou evitar emissões de GEE, garantindo benefícios econômicos e sociais amplos e equitativamente distribuídos (Nações Unidas, 2023).

Alternativas essenciais incluem a ampliação do acesso à energia limpa, a promoção da eletrificação com baixa emissão de carbono, o incentivo a formas de transporte sustentável e a melhoria da qualidade do ar. Essas medidas trazem impactos positivos diretos para a saúde e a qualidade de vida da população. Como explica o presidente do IPCC, Hoesung Lee, as transformações têm maior probabilidade de êxito quando há confiança entre as partes, colaboração mútua na redução de riscos e uma distribuição equitativa dos benefícios e ônus (Nações Unidas, 2023).

Nesse contexto, o papel dos governos na redução das emissões de GEE é fundamental. O financiamento público deve demonstrar uma clara vontade política aos investidores, viabilizando a implementação de políticas eficazes voltadas para a transição energética. Transformações nos setores de alimentos, eletricidade, transporte, indústria, construção civil e uso da terra são imprescindíveis para a redução das emissões. Além disso, a adoção de estilos de vida mais sustentáveis, com baixa pegada de carbono, contribuem para a melhoria da saúde e do bem-estar humano.

A mudança climática vai muito além da simples variação de temperatura. Em 2023, houve um aquecimento oceânico sem precedentes, o recuo acelerado das geleiras e a redução significativa do gelo marinho na Antártida, são fatores de grande preocupação, como pontuado pela secretária-geral da OMM, Celeste Saulo, que ressaltou sobre um Alerta Vermelho que está sendo emitido para o mundo. Segundo Saulo, a emergência climática é o maior desafio enfrentado pela humanidade e está profundamente interligada à desigualdade social, evidenciada pelo aumento da insegurança alimentar, do deslocamento populacional e da perda de biodiversidade (Ecodebate, 2024).

A OMM, com o apoio do Instituto Nacional de Meteorologia (Inmet), divulgou uma versão preliminar do relatório Estado Global do Clima 2023, oferecendo um panorama abrangente da atual situação climática mundial (Climainfo, 2024). Conforme a organização, a temperatura média global em 2024 foi aproximadamente 1,45°C acima dos níveis pré-industriais, aproximando-se perigosamente do limite de 1,5°C estabelecido pelo Acordo de Paris para o final do século. Esse aumento consolidou a última década como a mais quente já registrada.

O ano de 2024 quebrou recordes, tornando-se o mais quente em 174 anos de medições meteorológicas, superando 2016, quando a temperatura estava 1,27°C acima da média (Um só Planeta, 2024). Os últimos nove anos (2015-2024) foram classificados como os mais quentes da história. A temperatura média global da década de 2014 a 2024 ficou 1,19°C acima da média de 1850 a 1900, período de referência para as análises climáticas. Além disso, em 2022, as

concentrações dos três principais GEE, CO<sub>2</sub>, CH<sub>4</sub> e N<sub>2</sub>O, atingiram níveis recordes reforçando a urgência de ações para mitigar o aquecimento global.

O relatório da ONU intitulado “Situação Econômica Mundial e Perspectivas para 2024” alerta para os desafios da crise econômica e climática, que enfatiza sobre a importância da cooperação global e da implementação de políticas eficazes para impulsionar o crescimento sustentável e mitigar os impactos ambientais. Sem essas medidas, os países em desenvolvimento, especialmente os mais pobres e vulneráveis, não terão condições de se proteger da crise climática em curso (Meteored, 2024).

Segundo essa organização, os impactos das mudanças climáticas em 2024 têm sido mais intensos e frequentes, com destaque para fenômenos meteorológicos extremos. A seca tende a se agravar em regiões como América Central, Sul e Sudeste da Ásia, África Austral e Sahel, enquanto o Pacífico Central pode registrar um aumento no número de tempestades e furacões. Além disso, chuvas intensas devem afetar a costa equatorial da América do Sul.

Embora as nações desenvolvidas sejam as principais responsáveis pelas emissões de GEE, são os países mais pobres que enfrentam os impactos mais severos e têm menos recursos para lidar com as mudanças climáticas. A ONU destaca que muitos países em desenvolvimento sofrem com a falta de infraestrutura, tecnologia e financiamento para reduzir emissões e implementar medidas de adaptação.

Em 2022, a área desmatada no Brasil aumentou 22,3% em relação a 2021, totalizando 2,05 milhões de hectares. A Amazônia e o Cerrado foram os biomas mais afetados, representando juntos 90,1% da área desmatada. Os dados são do Relatório Anual de Desmatamento (RAD 2022), elaborado pelo MapBiomas, que reúne diversas instituições, universidades, organizações não governamentais (ONGs) e empresas de tecnologia (Agência Brasil, 2023).

Entre 2019 e 2022, foram registrados 303 mil eventos de desmatamento, abrangendo 6,6 milhões de hectares, área equivalente a uma vez e meia o estado do Rio de Janeiro. A agropecuária foi a principal responsável pelo desmatamento, correspondendo a 95,7% do total (1,96 milhão de hectares). O garimpo contribuiu com 5,9 mil hectares, e a mineração, com 1,1 mil hectares (Imazon, 2024). De acordo com o Sistema de Alerta de Desmatamento (SAD) do Instituto do Homem e do Meio Ambiente da Amazônia (Imazon), entre janeiro e fevereiro de 2024, a devastação atingiu 196 km<sup>2</sup>, uma redução de 63% em relação ao mesmo período de 2023, quando foram desmatados 523 km<sup>2</sup>.

Nos últimos cinco anos, o Brasil perdeu aproximadamente 8,56 milhões de hectares de vegetação nativa, sendo que mais de 85% dessa perda ocorreu na Amazônia e no Cerrado. Em

2024, o país registrou uma queda de 11,6% no desmatamento, totalizando 1,83 milhão de hectares desmatados. Na Amazônia, o desmatamento foi reduzido em 62,2%, alcançando 454,27 mil hectares. No entanto, no Cerrado, houve um aumento de 67,7%, impulsionado principalmente pela região do Matopiba.<sup>2</sup>

Em 2023, a perda total de vegetação nativa foi de 858.952 hectares, um aumento de 59% em relação a 2022, que já havia registrado um crescimento de 36% em comparação a 2021. No Cerrado, 74% do desmatamento ocorreu na região do Matopiba. Pela primeira vez, o Cerrado superou a Amazônia em área desmatada, com 1,11 milhão de hectares perdidos. Já o Pantanal registrou a maior média de área desmatada por ocorrência, com 158,2 hectares. Segundo dados do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), por meio do Sistema de Detecção de Desmatamentos em Tempo Real (DETER), houve uma redução no desmatamento na Amazônia Legal entre agosto de 2023 e abril de 2024, totalizando 2.686 km<sup>2</sup> desmatados.<sup>3</sup>

Para alcançar o desmatamento zero, é essencial monitorar e divulgar todas as perdas de vegetação nativa, além de reforçar o combate ao desmatamento ilegal. É fundamental que os infratores ambientais percebam o risco real de serem penalizados e responsabilizados pela supressão ilegal da vegetação nativa (MapBiomias, 2024a).

Em cinco dos seis biomas brasileiros, houve um aumento na área desmatada: Amazônia, Caatinga, Cerrado, Pampa e Pantanal. Em termos absolutos, os maiores aumentos ocorreram na Amazônia (190.433 hectares) e no Cerrado (156.871 hectares). Proporcionalmente, o Cerrado (31,2%) e o Pampa (27,2%) foram os biomas mais impactados (CNN Brasil, 2023). Quanto aos tipos de vegetação e uso da terra, o desmatamento predominou nas formações florestais (64,9%), savânicas (31,3%) e campestres (3,6%).

Os desmatamentos ocorrem de maneira irregular, atingindo áreas protegidas, territórios de povos originários, unidades de conservação, além de Áreas de Reserva Legal (ARL) e Áreas

---

<sup>2</sup> A região do Matopiba, que abrange os estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia, apresentou diferentes tendências de desmatamento entre 2022 e 2024. Dentre esses estados, apenas o Piauí registrou uma redução na área desmatada. Nos outros três estados Maranhão, Tocantins e Bahia, o desmatamento aumentou. O Maranhão, que anteriormente ocupava a quinta posição, subiu para o primeiro lugar, com um aumento de 95,1%, resultando em uma perda de 331.225 hectares de vegetação nativa. No Tocantins, o desmatamento cresceu 177,9%, totalizando 230.253 hectares, o que o coloca como o terceiro maior desmatador do país em 2023, atrás da Bahia, que desmatou 290.606 hectares, um aumento de 27,5% em comparação a 2022. O *ranking* dos cinco estados com maior área desmatada no Brasil inclui ainda dois líderes históricos Pará e Mato Grosso, mas com uma tendência oposta: o Pará teve uma queda de 60,3% no desmatamento, registrando 184.763 hectares; no Mato Grosso, a redução foi de 32,1%, com 161.381 hectares desmatados (MapBiomias, 2024b).

<sup>3</sup> Como parte da iniciativa multi-institucional MapBiomias (<https://mapbiomas.org/>), que reúne universidades, ONGs e empresas de tecnologia, o projeto MapBiomias Alerta, tem como objetivo combater o desmatamento no Brasil, operando por meio de um sistema que valida, refina e gera relatórios sobre alertas de desmatamento em todo o país (<http://alerta.mapbiomas.org/>). Todos os alertas e relatórios produzidos estão disponíveis ao público de forma gratuita na plataforma do MapBiomias Alerta. Para mais informações, consultar: <https://plataforma.alerta.mapbiomas.org/>.

de Preservação Permanente (APP). Os alertas de desmatamento se sobrepõem às ARL, totalizando 699.189 hectares, o que representa 34% da área total desmatada.

A Amazônia desempenha um papel importante na luta contra as mudanças climáticas. No entanto, esse bioma está cada vez mais próximo de um ponto de não retorno, no qual não será capaz de se regenerar como floresta tropical. O desmatamento acelerado, impulsionado pela expansão da pecuária, o cultivo de soja, a mineração ilegal, a exploração madeireira irregular e a invasão de terras públicas, representa uma ameaça grave para a fauna, a flora, os povos originários e o equilíbrio ambiental global. De janeiro a agosto de 2023, a mineração desmatou 76 km<sup>2</sup> de floresta, ultrapassando o total de desmatamento registrado em todo o ano de 2022, que foi de 64 km<sup>2</sup> (Greenpeace, 2023).

Atualmente, o desmatamento é considerado a principal fonte de emissões de GEE no Brasil. Para alcançar a meta de redução dessas emissões, o país precisa avançar de forma mais rápida e eficaz na contenção da destruição florestal. Diante da crise climática e da perda de biodiversidade em curso, é preciso que o Brasil consiga reduzir o desmatamento aos níveis de 2012 até 2016, quando registrou 4,6 mil km<sup>2</sup> desmatados, o menor valor da série histórica.

O desmatamento pode estar diretamente relacionado ao surgimento de novas doenças. De acordo com um estudo da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID), cerca de 31% das doenças emergentes e zoonóticas, incluindo zika, ebola e nipah, desde 1940, estão associadas à alteração no uso do solo, especialmente em florestas tropicais.

As mudanças climáticas no Brasil representam tanto desafios quanto oportunidades significativas devido a sua geografia, à disponibilidade de água e à presença da Amazônia. Ao final de 2023, o país registrou uma redução de 22% no desmatamento e, em 2024, uma queda de 30,6% na Amazônia, renovando a esperança de avanços. De acordo com Artaxo (2023), o meio ambiente e as mudanças climáticas apresentam alguns progressos (Jornal da USP, 2024).

O Sistema de Estimativas de Emissões de Gases de Efeito Estufa (SEEG) revelou que a destruição dos biomas brasileiros, identificada como mudança no uso da terra, pode ser considerada a principal causa da liberação dos gases que impulsionam as mudanças climáticas. Em 2022, essa destruição foi responsável por 48% do total das emissões, o equivalente a mais de 1 bilhão de toneladas brutas de dióxido de carbono equivalente (CO<sub>2</sub>). No entanto, a questão energética ainda apresenta desafios, pois o país, apesar de seu grande potencial para energia eólica e solar, mantém dependência do petróleo.

Os eventos climáticos se intensificaram em 2023 e 2024, tornando fundamental que o governo esteja em alerta para enfrentar os desafios iminentes. A mudança climática,

impulsionada pelo aquecimento global, exige novas políticas para reduzir as emissões de gases. O Brasil ocupa a 6ª posição no *ranking* dos maiores emissores de poluentes climáticos, contribuindo com cerca de 3% das emissões totais. As primeiras posições são ocupadas por China, Estados Unidos, Índia, Rússia e Indonésia, conforme dados compilados pela Climate Watch, do World Resources Institute (2023).

O combate ao desmatamento e às queimadas exige políticas regionais que envolvam a comunidade local, monitoramento sistemático, endurecimento das penalidades para crimes ambientais, demarcação de terras de povos originários e quilombolas, criação, regularização e proteção de unidades de conservação, além de uma fiscalização mais efetiva por parte do governo. Para isso, é essencial garantir a estruturação adequada de instituições como o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e a Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai).

O financiamento insuficiente e a ausência de políticas estruturadas e incentivos financeiros são fatores que dificultam a implementação de medidas tanto para mitigação quanto para adaptação. A probabilidade de mudanças abruptas e irreversíveis aumentam com o avanço do aquecimento global, trazendo impactos severos. A elevação do nível do mar, por exemplo, será inevitável por séculos ou milênios devido ao contínuo aquecimento profundo do oceano e ao derretimento das calotas de gelo, mantendo o nível do mar elevado por milhares de anos (IPCC, 2022a). Os efeitos do desmatamento e das queimadas sobre as mudanças climáticas reforçam a urgência na busca por soluções que reduzam os riscos à saúde e ao bem-estar humano e ambiental.

No próximo tópico, será abordada a agenda ambiental climática internacional, demonstrando como essa política organizacional tem impactado o desenvolvimento de ações de mitigação e adaptação ao longo dos anos, com o objetivo de proteger a integridade ecológica e climática.

## 1.1 AGENDA INTERNACIONAL AMBIENTAL CLIMÁTICA

O preâmbulo da Declaração de Estocolmo, de 1972, ressalta a interligação entre o meio ambiente e o ser humano, evidenciando a importância dessa relação para a própria existência. Considerada um marco normativo na proteção ecológica no cenário jurídico internacional, essa declaração despertou, ainda que de forma tímida, a comunidade internacional para a discussão

do direito fundamental ao meio ambiente, relacionando-o diretamente à dignidade humana e ao bem-estar.

A incorporação da variável de proteção ecológica na agenda política e jurídica internacional teve como ponto de inflexão a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA). A consolidação de legislações e normativas ambientais no âmbito internacional exerceu forte influência sobre o ordenamento jurídico brasileiro, tanto em nível constitucional quanto infraconstitucional. Tratados, convenções e demais instrumentos internacionais não apenas fortaleceram o direito ambiental, como também consolidaram o direito climático, fornecendo um arcabouço normativo robusto, sofisticado e abrangente.

O diálogo entre as fontes corrobora a proteção do meio ambiente e o desenvolvimento sustentável, reconhecendo a existência de um sistema normativo multinível, no qual os planos normativos internacional e constitucional interagem na tutela ecológica e climática. Esse modelo visa assegurar uma vida digna, segura e estável para as presentes e futuras gerações (Cançado Trindade, 2003).

O fortalecimento da proteção ambiental e climática no âmbito internacional é reforçado pelo sistema normativo multinível, que estabelece direitos e deveres jurídicos convencionais das nações na preservação dos recursos naturais dentro de seus territórios. Esse sistema engloba tanto o princípio da soberania com responsabilidade intergeracional<sup>4</sup> quanto a solidariedade transfronteiriça, fundamentais para a cooperação global em questões ambientais.

Dentre os principais instrumentos internacionais voltados para a governança climática, destacam-se três normativos fundamentais: a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima — UNFCCC (1992), o Protocolo de Quioto (1997) e o Acordo de Paris (2015). Independentemente do marco temporal em que foram instituídos, esses instrumentos têm como objetivo estratégico regular, monitorar e avaliar os fenômenos climáticos em evolução, buscando minimizar danos e promover a adaptação às consequências do aumento da frequência e da intensidade dos eventos climáticos extremos.

A Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (1992), também conhecida como Conferência do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento ou ECO-92, reconheceu as mudanças climáticas da Terra e seus efeitos adversos como uma preocupação comum da humanidade. O documento destacou o aumento das concentrações de GEE resultantes das atividades humanas, cujos impactos negativos afetam tanto os ecossistemas quanto as populações humanas. Nesse contexto, a convenção enfatizou a

---

<sup>4</sup> Acerca do tema, registra-se o voto da relatora Ministra Cármen Lúcia na ADPF 760 (Caso PPCDAm), que será desenvolvido oportunamente no Capítulo 5 deste estudo.

necessidade de cooperação internacional para a proteção do sistema climático planetário, preservando a integridade por meio de ações conjuntas entre as nações.

A convenção teve como objetivo central a estabilização das concentrações de GEE na atmosfera, de modo a mitigar a interferência humana no ecossistema, permitindo, simultaneamente, o desenvolvimento econômico de forma sustentável. Para tanto, ressaltou princípios fundamentais, como justiça climática, precaução, cooperação e responsabilidades comuns, porém diferenciadas, estabelecendo compromissos de caráter não obrigatório, mas baseados no consenso internacional.

O Protocolo de Quioto (1997), diferentemente da Convenção-Quadro, adotou estratégias impositivas para a redução das emissões de GEE, impondo metas obrigatórias apenas para algumas nações desenvolvidas, tomando como referência os níveis de emissão de 1990. Países em desenvolvimento com altos índices de emissões, como China, Índia e Brasil, ficaram isentos de tais obrigações. É importante destacar que o protocolo foi ratificado em 1999, mas entrou em vigor apenas em 2005, sem a adesão dos Estados Unidos. O insucesso desse instrumento normativo pode ser atribuído, em grande parte, à ausência de compromissos para que os países em desenvolvimento limitassem suas próprias emissões de GEE.

O Acordo de Paris (2015), celebrado durante a COP 21, representou um marco histórico nas negociações climáticas após as dificuldades enfrentadas no pós-Kyoto. Os Estados-Partes da Convenção-Quadro chegaram a um consenso para intensificar ações e investimentos voltados para a mitigação das mudanças climáticas, com foco na redução das emissões de carbono e na construção de um futuro sustentável.

Diferentemente do Protocolo de Kyoto, o Acordo de Paris não estabeleceu reduções obrigatórias de emissões de GEE para países desenvolvidos, mas exigiu que todos os Estados signatários apresentassem suas Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs). Essas metas voluntárias têm como propósito manter o aumento da temperatura global abaixo de 2°C, conforme previsto no artigo 2º do acordo.

A transformação econômica e social em longo prazo, por meio de planos de mitigação e adaptação às mudanças climáticas, fundamentada nos princípios da proibição do retrocesso e da progressividade, tem como meta a neutralidade climática. Esse processo busca promover a integridade ambiental, garantir transparência e adotar estratégias eficazes para a redução das emissões, levando em consideração as responsabilidades comuns, porém diferenciadas, de acordo com a delimitação dos objetivos centrais alinhado as circunstâncias nacionais.

O enfrentamento das mudanças climáticas também foi consagrado na Agenda 2030 da ONU, especialmente no ODS 13, que visa integrar as medidas de combate à mudança do clima

nas políticas, estratégias e planejamentos nacionais. Esse objetivo busca, ainda, melhorar a gestão ambiental, promover a educação e fomentar a conscientização de forma contínua e eficaz, de acordo com as diretrizes estabelecidas.

A seguir, serão abordadas as competências ambientais tratadas na CF/1988, sua relação com os normativos infraconstitucionais e o papel dos entes federativos no desempenho das questões ambientais climáticas.

## 1.2 COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL AMBIENTAL

As vinculações constitucionais do Estado aos direitos fundamentais impõem aos entes estatais limites e responsabilidades, permitindo a conformação dos deveres constitucionais de proteção. No âmbito ecológico, o cenário constitucional está delineado no artigo 225 da CF/1988, que atribui deveres de proteção ambiental ao Estado, estabelecendo um rol exemplificativo das atribuições a cargo dos entes públicos. O objetivo é garantir a efetividade da proteção ecológica, conferindo competências legislativas e executivas aos entes estatais, conforme disposto nos artigos 23 e 24 (Brasil, 1988).

Os papéis institucionais de Legislador, Administrador e Juiz, abrangem a estrutura organizacional do Estado brasileiro, que inclui os entes federativos: União, Estados, Distrito Federal e Municípios. A Constituição funciona como o fundamento de validade das ordens jurídicas, tanto parciais quanto centralizadas, conferindo unidade à ordem jurídica do Estado federal, estabelecendo compromisso e interesses com base jurídica e regulatória (Mendes; Branco, 2012).

O poder foi redistribuído de forma a definir as responsabilidades de cada nível de governo: à União cabe cuidar dos assuntos de interesse nacional; aos Estados, os temas regionais; e aos Municípios, os assuntos locais. Esse arranjo busca promover um federalismo equilibrado, por meio de um planejamento conjunto que assegure a unidade e integração entre as diferentes esferas de governo. A complexidade dos desafios contemporâneos exige que as demandas por políticas públicas sejam tratadas de forma abrangente, elevando os problemas do Estado a uma esfera nacional.

A redistribuição de poder resultou na divisão de responsabilidades: à União foram atribuídas as questões de interesse nacional, aos Estados, as de interesse regional, e aos Municípios, as de interesse local. Esse modelo busca promover um federalismo equilibrado, com planejamento compartilhado, visando à unidade e integração entre as unidades federativas.

No entanto, a complexidade da realidade atual exige uma abordagem universal das políticas públicas, fazendo com que os desafios enfrentados pelos Estados sejam tratados em nível nacional.

O Estado Democrático de Direito assegura aos entes federativos autonomia, descentralização e afirmação democrático participativa para a tutela e a promoção dos direitos fundamentais, tendo como base a dignidade da pessoa humana. A distribuição de competências, com a verticalização estabelecida no artigo 24, que define a competência concorrente, e no artigo 23, que trata da competência material comum para os entes federativos, compõe o eixo do federalismo cooperativo.

Os entes federativos, para atuarem legislativa e administrativamente nas matérias de estrutura político-normativa de proteção do meio ambiente, estabelecem, por meio de leis complementares, normas de cooperação entre a União, estados, Distrito Federal e municípios, com vista ao equilíbrio no desenvolvimento e ao bem-estar nacional.

A repartição de competências entre as entidades componentes do Estado federal tem como critério a predominância do interesse, respeitando os espaços políticos e jurídicos de cada ente federativo, em prol da realização do objetivo constitucional expresso no artigo 225 da CF/1988. O dever de cooperação para a proteção ambiental, subsidiado pela participação política, caracteriza o federalismo cooperativo ecológico, cujo objetivo é garantir um meio ambiente ecologicamente equilibrado, de bem comum para todos, permitindo uma qualidade de vida saudável, impondo ao poder público e à coletividade o dever de defesa e preservação para as gerações presentes e futuras.

E ainda, cabe aos entes federativos a promoção de uma gestão descentralizada, democrática e eficiente, garantindo o desenvolvimento socioeconômico com a proteção do meio ambiente. A uniformidade da política ambiental em todo o país, articulada com a atuação dialógica entre os Poderes Legislativo e Executivo na elaboração de políticas públicas ambientais, assegura a promoção, o equilíbrio e a segurança ambiental.

A competência legislativa privativa e a concorrente, repartida horizontalmente entre a União (artigo 22), os Estados (artigo 25, §§ 1º e 3º) e os Municípios (artigo 30, I), possibilitam a delegação da competência legislativa privativa da União (artigo 22, parágrafo único). No âmbito da competência legislativa concorrente (artigo 24), a União limita-se a estabelecer normas gerais. Na ausência de norma geral, configura a competência legislativa suplementar, conferindo aos Estados e Municípios o exercício da competência legislativa plena.

O Estado não está apenas autorizado, mas constitucionalmente obrigado a regulamentar a matéria ambiental nas diversas áreas, com o propósito de promover a proteção ambiental,

eliminando condutas e atividades lesivas.

O extenso rol de competências legislativas privativas da União, delineado no artigo 22 da CF/1988, fundamenta o regime de centralização do poder político na esfera federal. A Constituição não deve ser interpretada em fragmentos ou partes isoladas (Grau, 1997), como uma norma jurídica destacada, desligada do sistema jurídico, mas como um todo, com sintonia entre a compreensão contextual e sistemática, levando em consideração os valores, princípios e direitos fundamentais que sustentam a norma constitucional.

A centralização da federação brasileira consagra a proteção ambiental como um direito fundamental nos artigos 225 e 5º, § 2º da CF/1988, operando para favorecer o Poder Legislativo e os entes federativos periféricos, proporcionando maior proteção normativa na regulação da matéria ambiental. A competência legislativa em matéria ambiental, consagrada no artigo 24 da CF/1988, inclui expressões como conservação da natureza, proteção do meio ambiente e controle da poluição, sustentando o sistema cooperativo descentralizado.

O constitucionalismo democrático participativo estabelece que cabe à lei estadual definir a condição mais favorável ao meio ambiente, garantindo aos estados a capacidade de criar legislação, não sendo apenas espectadores no processo decisório. À União cabe atuar dentro do campo das normas gerais, enquanto a legislação específica é de competência dos entes federados periféricos.

A constitucionalização da tutela ambiental vincula a atuação administrativa, a fim de garantir que o direito ao meio ambiente seja permanente, direto e positivo, exigindo respeito e proteção por parte dos demais membros da comunidade estatal. Nesse sentido, não há margem para o Estado deixar de atuar ou atuar de forma insuficiente na proteção do ambiente, pois tal prática pode resultar em inconstitucionalidade.

O descumprimento dos deveres constitucionais de proteção ambiental por parte do Estado caracteriza caso de omissão na fiscalização e na adoção de políticas públicas ambientais suficientes para o controle e repressão de atividades lesivas. A omissão ou atuação insuficiente do ente estatal em atender à norma constitucional impede a perpetuação de práticas poluidoras ou degradantes, o que enseja uma responsabilidade solidária pelo dano ambiental.

A impossibilidade legal de agir ou o agir deficiente do Estado configura responsabilidade por negligência ou deficiência, traduzindo-se no ilícito que gera o dano não evitado, o qual, por direito, o Estado deveria ter prevenido. Isso pode resultar em judicializações relacionadas com a responsabilidade pelo dano não evitado. As medidas protetivas do ambiente têm como objetivo ajustar a conduta do ente estatal às prioridades constitucionais, beneficiando tanto a sociedade quanto o ecossistema (Milaré, 2018).

O Federalismo Cooperativo Ecológico assegura a participação dos cidadãos interessados, cabendo ao Estado o estímulo, a conscientização e a promoção da participação popular. A máxima do “pensar globalmente e agir localmente”, fortalece a autonomia dos entes políticos regionais e locais, descentralizando a atuação política e o poder estatal, consagrando a autonomia e inclusão dos municípios na esfera política local, atendendo ao comando normativo do princípio da subsidiariedade.

Os espaços políticos e jurídicos de cada ente federativo devem buscar a realização do objetivo constitucional expresso no artigo 225 da CF/1988, estabelecendo o dever de cooperação entre os entes federativos no cumprimento das obrigações de proteção ambiental. Respeitando o marco democrático participativo, subsidiado pela descentralização e pelo fortalecimento das competências dos entes federativos inferiores (Brasil, 1988).

O reconhecimento de um direito fundamental a um clima limpo, saudável e seguro emerge diretamente do regime constitucional de proteção ecológica, especialmente do direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A proteção climática não apenas assegura os direitos fundamentais estabelecidos, mas também contempla a salvaguarda dos direitos das futuras gerações, conforme previsto expressamente no *caput* do artigo 225. Essa visão transgeracional e intertemporal sublinha a importância de considerar os interesses das gerações futuras na gestão ambiental atual.

A abordagem constitucional, ao operar em múltiplos níveis, atribui especial relevância à proteção de um meio ambiente equilibrado e saudável, incluindo condições climáticas seguras. Dada a natureza global do problema climático, cabendo a cada Estado, independentemente de sua contribuição específica para as emissões de GEE, o dever de contribuir para a superação da crise climática mundial.

Os deveres de proteção ecológica do Estado estão enraizados no compromisso político e jurídico assumido pela sociedade brasileira no pacto constitucional de 1988, que impõe ao Estado a responsabilidade de garantir uma vida digna, saudável e segura para todos, o que inclui a promoção ativa dos direitos fundamentais e a remoção de quaisquer obstáculos à sua plena realização.

A proteção ecológica e climática, elevada ao *status* de direito fundamental, não é apenas um dever do Estado, mas também uma obrigação da sociedade como um todo. Essa proteção é essencial para o bem-estar geral, e o Estado deve remover quaisquer barreiras que impeçam a realização desse direito, sejam decorrentes de ações privadas ou de omissões do próprio poder público.

Ao cumprir o dever constitucional de proteção ecológica e climática, o Estado assume

uma postura de governança ecológica, atuando como gestor dos recursos naturais, garantindo o equilíbrio e a integridade da natureza em sua totalidade.

As competências constitucionais servem para garantir que a legislação ambiental transponha para a realidade fática a aplicação, efetividade e a segurança ambiental, por meio do estabelecimento da lei mais protetiva e benéfica, mediando a efetivação da proteção ambiental por meio de práticas administrativas levadas a cabo pelos diversos entes federativos.

### 1.3 CONSTITUCIONALIZAÇÃO DA PROTEÇÃO AMBIENTAL E CLIMÁTICA

Os direitos fundamentais da pessoa humana constituem a essência normativa da Constituição. O Estado de Direito é o alicerce da comunidade estatal, projetando a força protetiva contra situações de perigo e risco que ameaçam os bens jurídicos previstos constitucionalmente.

As condições e os requisitos necessários para garantir uma vida digna abrangem a sociedade em diferentes contextos históricos, impactando o processo civilizatório das sociedades. Esses fatores determinam e legitimam os direitos que fazem parte do rol de direitos fundamentais ligados à organização política em determinado momento.

A sociedade modifica e incorpora valores à medida que as demandas sociais impulsionam novos caminhos e necessidades, com o objetivo de realizar uma vida digna e saudável para todos os seus membros. A qualidade ambiental é vista como um elemento indispensável para a dignidade humana, integrando o contínuo processo histórico evolutivo das comunidades. A integração das diferentes categorias de direitos fundamentais, expressas na Constituição brasileira, constitui um todo harmônico, com influências recíprocas, conforme disposto no artigo 5º (Silva, 2009).

O Estado Social, que tem como base o princípio da igualdade e cujo marco histórico é a Constituição de Weimar (1919), representou a consolidação dos direitos fundamentais de segunda dimensão. Esse movimento alterou o papel desempenhado pelo Estado, que passou de uma postura negativa e abstencionista para uma postura positiva e prestacional, com foco na efetivação de direitos, conforme previsto na terceira dimensão, configurando o Estado Socioambiental.

O direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado foi explicitamente estabelecido pelo legislador constituinte, elevando o meio ambiente ao *status* de bem jurídico protegido constitucionalmente. Ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 3540,

o STF consolidou o entendimento de que o meio ambiente é um direito fundamental de terceira geração, aplicável a toda a humanidade (Brasil, 2015c). Essa prerrogativa visa conscientizar a sociedade sobre a importância da preservação ambiental, posicionando o ser humano como parte integrante da coletividade, assegurando um meio ambiente equilibrado para as gerações.

A transição do Estado de Direito, ao considerar os desafios existenciais humanos e incorporá-los aos direitos fundamentais de natureza transindividual, marca a constituição do Estado Socioambiental de Direito. O Estado, com uma pretensão corretiva, incorpora a universalidade associada à solidariedade e ao desenvolvimento de um meio ambiente saudável.

A tendência universalista insere na democracia a informação e o pluralismo, refletindo os anseios da coletividade e dos grupos. Para sua realização, é necessário o apoio de diversas forças sociais, trazendo novos desafios, não apenas para a vida e liberdade, como também para a qualidade de vida dos seres humanos.

Como bem pontua Canotilho (2023), a degradação e a poluição ambiental afetam cada vez mais a qualidade de vida e o desenvolvimento humano. A questão ambiental impacta diretamente a existência humana, constituindo novos valores e relações sociais, sendo necessário atender às necessidades ambientais promovendo o desenvolvimento das gerações.

Os direitos fundamentais contemplados pela terceira dimensão abrangem a transindividualidade, de forma difusa e coletiva, humanista e universal, indefinida e indeterminável, demandando garantia e proteção. O direito fundamental ao meio ambiente tem caráter transfronteiriço, pois a globalidade da degradação e da poluição exige dos Estados meios, ações, esforços e responsabilidades globais e universais, visando o equilíbrio de todo o ecossistema natural.

Há, portanto, a necessidade de repensar a posição do indivíduo na sociedade diante dos desafios existenciais de transformação, adaptação e mitigação, com o objetivo de preservar a integridade do meio ambiente climático.

O STF reconheceu o direito ao meio ambiente como um direito fundamental da pessoa humana, contemplando a solidariedade dentro da categoria de direitos fundamentais. O Estado Socioambiental de Direito Contemporâneo, com a titularidade coletiva da integridade do meio ambiente, atribuiu ao indivíduo o valor fundamental e indisponível dessa proteção (Brasil, 1995).

O meio ambiente constitui a essência da existência humana. Quando o ambiente está integrado em uma simbiose entre a natureza e o humano, essa ligação sistêmica e interdependente permite a compreensão biocêntrica e holística socioambiental, sendo que o descompasso pode causar risco existencial a ambos os sistemas. A separação entre os elementos

ambientais humanos e naturais forma um conceito restritivo de ambiente, que deve ser compreendido como um agrupamento que completa o mundo e a vida. Para seu equilíbrio, é necessário enfrentar o antropocentrismo civilizatório atual, tratando-o como uma unidade vital complexa, sistemática e integral.

O constituinte brasileiro inseriu, em uma concepção ampla e integrada, o bem jurídico ambiental, abrangendo a tutela do ambiente natural (relativo aos recursos naturais de modo geral), cultural (incluindo o patrimônio histórico, artístico, paisagístico, arqueológico e turístico) e artificial (compreendendo o espaço urbano construído).

O regime jurídico do bem ambiental constitucional consagra o ambiente como bem de uso comum do povo, com complexidade biofísica e multiplicidade de interesses que recaem sobre o patrimônio ambiental. Os desafios relacionados com o reconhecimento desse regime envolvem a identificação dos bens que compõem todo o ecossistema.

O bem jurídico ambiental climático pode ser tratado como macrobem e microbem. O primeiro configura um bem incorpóreo e imaterial de uso comum do povo, pertencente a todos, conforme disposto no comando constitucional, sendo que o ambiente não pode ser individualizado. Deve ser compreendido como unidade e totalidade das relações presentes no meio natural.

Por sua vez, o microbem está relacionado com os elementos naturais que compõem o ambiente, podendo ser identificado por meio dos regimes de propriedade pública ou privada. A natureza difusa, embora permita a individualização dos bens ambientais de forma singular, o faz com relação ao ambiente enquanto ecossistema, não permitindo essa individualização sem a integralidade dos demais bens ambientais. O microbem encontra seus limites no interesse público e no interesse do macrobem, de natureza sempre pública, conforme preceitua o artigo 225 da CF/1988.

A Lei 6.938/81, da PNMA, no artigo 2º, inciso I, estabelece que a ação governamental para a manutenção do equilíbrio ecológico considera o meio ambiente como patrimônio público, assegurado e protegido como uso coletivo. O bem jurídico ambiental e climático, considerado autônomo, adota uma concepção ampla para o bem jurídico ambiental ecológico, integrando o meio ambiente natural e humano. Essa dinâmica também é contemplada pela dimensão climática, em que o clima é considerado um bem jurídico ecológico natural, que compreende os elementos da natureza independentemente de qualquer intervenção humana, mantendo sua integração ao ambiente natural.

Embora o aquecimento global esteja associado à intervenção humana, o sistema climático planetário e global permanece integrado à categoria de meio ambiente natural. O

direito climático visa limitar a intervenção humana no meio ambiente, atenuando a emissão de GEE para resguardar a integridade, a segurança e a estabilidade do clima nos processos ecológicos, salvaguardando, assim, o sistema planetário.

O clima pode ser compreendido como um bem jurídico ambiental de interesse comum da humanidade, por sua natureza transnacional e transfronteiriça, cabendo a todos os países, impactados ou não pelas mudanças climáticas, o estabelecimento de normas que assegurem sua proteção. A Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas, de 1992, já havia reconhecido em seu Preâmbulo as mudanças climáticas como uma preocupação comum da humanidade, sendo seus efeitos enfrentados com o objetivo de respeitar e promover a integridade ecológica. A Lei 6.938/81, sob as perspectivas finalística, funcional e ecossistêmica, contemplou, no artigo 3º, inciso I, a integridade, segurança e estabilidade do sistema climático, abrangendo a vida em todas as suas formas.

O clima e o sistema climático estão diretamente relacionados com os direitos e as garantias fundamentais do ser humano, inseridos nos processos ecológicos essenciais autônomos constitucionais. O direito climático possui uma relação de interdependência e complementaridade com o direito ambiental, não podendo, até o momento, ser visto como uma ciência autossuficiente. Destaca-se que o sistema climático tem alcançado consideráveis validações científicas, estando inserido constitucionalmente e interligado infra constitucionalmente a diversos diplomas legislativos ambientais, abrangendo um contexto multinível de integração com a legislação internacional. O diálogo entre as fontes normativas fomenta a consolidação do desenvolvimento teórico, legislativo e jurisprudencial próprio, com o objetivo de oferecer uma resposta eficaz e progressiva à ameaça urgente das mudanças climáticas.

O constitucionalismo global permite o colóquio entre as cortes de justiça e o direito comparado, que auxiliam na geração de precedentes integrados e eficientes para as dimensões de planejamento, gestão, tomada de decisão, formulação, avaliação e validação de políticas públicas, visando alcançar a integridade do sistema climático planetário. A comunicação entre as fontes normativas reforça o regime jurídico de proteção ecológica, conferindo maior eficácia normativa e buscando resguardar o direito de viver em um clima limpo, seguro, estável e íntegro.

Verifica-se que o diálogo entre as fontes tem sido cada vez mais recorrente no STF, por meio do julgamento de casos emblemáticos como o ADPF 708 (Fundo Clima), ADPF 760 (Fundo Amazônia), ADPF 747/DF e ADPF 623, nos quais foi utilizado o sistema normativo multinível para fundamentar as decisões, com o Estado constitucional aberto e cooperativo. O

diálogo contínuo entre os atores, os sistemas jurídicos e as cortes visa assegurar a melhor interpretação em benefício do indivíduo. Essa articulação pressupõe a existência e o exercício do controle de convencionalidade e da hermenêutica como mecanismos que garantem a harmonização das diversas ordens jurídicas.

Nesse sentido, o constitucionalismo transformador busca a interação entre autoridades nacionais e internacionais, fundamentando a argumentação, garantia e proteção dos vulneráveis (Barroso, 2016). Ressalta-se, ainda, a integralidade do meio ambiente como direito fundamental, conforme previsto constitucionalmente.

A pluralidade dos sistemas jurídicos colabora para o surgimento do direito constitucional multinível, pautado pelo direito comparado, com trocas constitucionais e intercâmbios entre os mais variados sistemas jurídicos (Fachin, 2020). A mudança social, muitas vezes promovida pelo Judiciário, não resolve todos os problemas, dilemas ou transformações necessárias, mas pode ser o caminho para incentivar um ambiente cooperativo e dialógico, avançando na transição e criando precedentes adequados que promovam mudanças, sendo capaz de responder a problemas emergentes e retrocessos futuros (Roa, 2020).

A mudança na construção da jurisprudência deve equilibrar a visão de longo prazo com a sensibilidade do contexto político atual. Vive-se um momento oportuno para reconhecer que algumas ferramentas jurídicas precisam evoluir. As decisões estruturais não são mecanismos definitivos nem possuem bases de implementação fixas; a aplicabilidade dos casos e dos tipos de remédios jurídicos também deve ser constantemente avaliada e adaptada.

O reconhecimento do direito ao meio ambiente como integrante do rol dos direitos e garantias fundamentais da pessoa humana, embora fora do Título II da CF/1988, disciplina os valores constitucionais fundamentais que o direito ao ambiente alcança, conferindo-lhe o *status* de direito fundamental. Essa identificação como valor que compõe o conteúdo essencial do princípio da dignidade humana e do Estado de Direito brasileiro consagra o critério material do direito e a composição dos valores constitucionais fundamentais. É importante considerar também o conteúdo do direito ao ambiente, com integração ao conjunto dos demais direitos fundamentais.

Os direitos fundamentais são materialmente essenciais porque com eles se tomam decisões sobre a estrutura normativa básica do Estado e da sociedade. Nesse sentido, o constituinte brasileiro inseriu a relação do direito ao ambiente no artigo 225 da CF/1988, conferindo-lhe características fundamentais e materiais, dentro do cenário jurídico constitucional, com foco nas questões ambientais (Alexy; Pulido, 2007).

O artigo 5º, § 2º, da CF/1988 atribui ao ambiente a fundamentalidade material. Embora

não esteja expresso no rol dos direitos fundamentais, o direito ao meio ambiente integra a constituição formal, apresentando características tanto formais quanto materiais de fundamentalidade. Assim, constitucionalmente, o direito ao meio ambiente foi elevado à categoria de direito fundamental do ser humano, por representar o equilíbrio ecológico, um bem essencial à sadia qualidade de vida.

A abertura material do rol dos direitos fundamentais incorpora os tratados e convenções internacionais relativos à proteção ambiental, conferindo-lhes hierarquia equivalente à das emendas constitucionais. Logo, o direito ao ambiente carrega em sua essência a característica de fundamentalidade material necessária para ser destacado no rol dos direitos fundamentais, por estar intrinsecamente ligado à existência humana, funcionando como núcleo protetivo do direito à vida digna e saudável. Os direitos fundamentais ao ambiente possuem aplicação imediata, com eficácia direta e irradiante sobre todo o ordenamento jurídico, integrando o rol das cláusulas pétreas (artigo 60, § 4º, inc. IV, CF).

Ao consolidar o direito subjetivo dos indivíduos e da coletividade de viverem em um ambiente ecologicamente equilibrado, o constituinte considera essencial a sadia qualidade de vida. Isso reflete a escolha de incluir a proteção ambiental entre os valores permanentes e fundamentais, com o reconhecimento da titularidade difusa e coletiva, consagrando o princípio da solidariedade.

A relação intrínseca entre os valores de vida, a dignidade e a proteção do ambiente confere simbiose e durabilidade ao reconhecimento da proteção ambiental como cláusula pétrea. O ordenamento jurídico constitucional brasileiro deveria funcionar como barreira contra a desregulamentação e a alteração, fazendo com que o direito ao ambiente ecologicamente equilibrado integre a esfera de valores permanentes e indisponíveis da sociedade.

A proteção jurídica do direito fundamental da pessoa humana, com força normativa vinculante e inafastável, não está sujeita à discricionariedade estatal ou à livre disposição individual, abrange aplicabilidade imediata dos direitos fundamentais, com máxima eficácia possível, possuindo uma perspectiva defensiva ou prestacional.

#### 1.4 PRINCÍPIOS QUE ORIENTAM A APRECIACÃO JURÍDICA DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS

As fontes normativas são fundamentais para o desenvolvimento e a aplicação do Direito Climático, vinculando tanto o Estado quanto os particulares. Elas frequentemente servem como

premissas e parâmetros para suprir deficiências e lacunas nas questões ecológicas, que surgem de forma contínua.

O controle jurisdicional de ações e omissões está intimamente relacionado com os direitos e princípios constitucionais fundamentais de proteção climática, não devendo haver discricionariedade administrativa que permita a adoção de políticas públicas ou programas de governo que desconsiderem tais deveres.

Muitas vezes, os princípios são essenciais para a interpretação sistemática do Direito Climático, funcionando como um diálogo entre o ordenamento jurídico e a pluralidade das fontes normativas. O princípio da razoabilidade e da proporcionalidade, no âmbito do Estado Democrático Social e Ecológico de Direito, concilia a interpretação e adequação do *in dubio pro natura*, ou analogicamente, do *in dubio pro clima* (Capelli, 2020, p. 201).

No direito estrangeiro, com base no exemplo de Portugal, que possui um dos mais completos e avançados diplomas legislativos em matéria climática, a Lei 98/2021, em seu artigo 4º, aborda os princípios jurídicos climáticos. Estes incluem: Desenvolvimento Sustentável, Transversalidade, Integração, Cooperação Internacional, Valorização do Conhecimento e Ciência, Subsidiariedade, Informação, Participação, Prevenção e Precaução, Responsabilização, Recuperação e Reparação, os quais orientam o direito climático.

No Brasil, o amparo normativo e legislativo constitucional, como referencial do Direito Climático, abrange os princípios da Dignidade da Pessoa Humana, da Integridade, do Desenvolvimento Sustentável, do Poluidor-Pagador, do Protetor-Recebedor, da Prevenção e Precaução, das Responsabilidades Comuns, mas Diferenciadas, da Solidariedade, da Equidade Intergeracional, da Cooperação e da Justiça Climática. Esses princípios são fundamentais para o entendimento, embasamento e interpretação do Direito Climático. Por se tratar de uma temática com literatura ainda em desenvolvimento, os princípios guiam a aplicação normativa, servindo como parâmetros na identificação dos direitos e das garantias constitucionais violados.

Sob essa perspectiva, o princípio da Dignidade da Pessoa Humana, na dimensão ambiental climática, foi destacado pela Ministra Cármen Lúcia, como prevacente da humanidade:

Dignidade ambiental conjugado com a solidariedade humana, serve como base formadora do sistema de humanidade planetária, com interesses de bem-estar e igualdade de condições de saúde e preservação das condições de vida para os que vierem no futuro. A floresta não pode ser cuidada apenas como estoque de carbono, sendo uma expressão da humanidade compadecendo com os valores de dignidade e ética ambiental (Brasil, 2024b, p. 5).

Atualmente, os valores ecológicos são assertivos no conteúdo normativo da dignidade da pessoa humana, especialmente considerando a emergência ecológica climática vivenciada na Era do Antropoceno. O cenário de riscos existenciais impostos abrange o bem-estar, que contempla a tríade econômica, social e ambiental, indispensável para uma vida digna e saudável, assegurando a integridade climática.

A qualidade, o equilíbrio e a segurança ambiental englobam o direito à garantia do mínimo existencial ecológico, reconhecido pelo STF como: “[...] o conjunto de bens materiais e imateriais sem o qual uma pessoa não pode levar uma vida digna, incluindo, evidentemente, um meio ambiente rígido, condição *sine qua non*, para viabilizar a continuidade da vida dos seres humanos na Terra [...]” (Brasil, 2013b, p. 2).

O mínimo existencial constitui a essência do ordenamento jurídico, conforme consagrado expressamente pela Opinião Consultiva 23/2017 da Corte Interamericana de Direitos Humanos, que considera indivisível e interdependente a relação entre os direitos humanos e a proteção do meio ambiente.

A qualidade do meio ambiente, onde o ser humano realiza suas atividades vitais e essenciais, referida no artigo 225 da CF/1988, exige um completo bem-estar físico, mental e social, com condições elementares para o desenvolvimento dos padrões do mínimo existencial ecológico climático (Brasil, 1988).

O artigo 2º da Lei 6.938/81 tem como objetivo preservar, melhorar e recuperar a qualidade ambiental, propiciando a vida e o desenvolvimento socioeconômico com interesses de segurança nacional e proteção da dignidade humana, contemplando o meio ambiente sistêmico e integrado.

A salvaguarda do direito à garantia do mínimo existencial climático envolve não apenas medidas defensivas e prestacionais, voltadas para a mitigação das emissões de GEE e à adaptação aos eventos climáticos extremos, mas também a prevenção, a educação e a preservação, indispensáveis para o gozo da vida humana.

A integridade ecológica serve como princípio norteador do direito ambiental climático, abrangendo o equilíbrio ecológico e a natureza como um todo, onde o ecossistema planetário, em escala global, assegura a proteção por meio da integração das funções ecológicas que sustentam a vida humana e não humana no planeta Terra.

A Lei 12.187/2009, que dispõe sobre a PNMC, no artigo 4º, inciso I, estabelece a proteção do sistema climático. No artigo 3º, inciso I, destaca que todos têm o dever de atuar em benefício das presentes e futuras gerações, visando à redução dos impactos decorrentes das interferências antrópicas no sistema climático. O Código Florestal, por meio da Lei

12.651/2012, utiliza o conceito de integridade do sistema climático para contemplar também a estabilidade, o equilíbrio e a manutenção das funções ecológicas e naturais.

O modelo de produção agressivo ao meio ambiente, desprovido de preocupação com o bem-estar de todos e imerso em um contexto de devastação ambiental planetária desarrazoada e injustificada, ratifica a emergência climática atual. Esse cenário é fruto de um modelo econômico experimentado no passado, mas não mais tolerável no presente e no futuro, exigindo a reversão e a minimização dos riscos existenciais gerados pelo viés predatório.

Em 1972, o relatório do Clube de Roma já asseverava a necessidade de consciência sobre a imposição de limites aos modelos econômicos, o que, longe de significar a paralisia do crescimento e do desenvolvimento, propiciaria a mudança de paradigmas, ajustados à atenuação da poluição ambiental e do esgotamento dos recursos naturais.

O relatório intitulado “Nosso Futuro Comum”, da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento das Nações Unidas, publicado em 1987, difundiu o conceito de desenvolvimento sustentável, vinculando a proteção ecológica e o equilíbrio ambiental, com ênfase no uso racional e harmônico dos recursos naturais.

O desenvolvimento pode ser identificado como expressão da própria liberdade do indivíduo (Sen, 2000). A justiça entre as gerações humanas, assim como a progressiva qualidade ambiental e climática, depende de ações e práticas sustentáveis que garantam os direitos fundamentais a todos, sem privação de liberdades.

A validação da urgência em combater as mudanças climáticas e seus impactos não pode mais ser adiada. Não é permitido o crescimento econômico constante e ilimitado em um planeta onde os recursos naturais são finitos (Raworth, 2019).

As limitações impostas pela natureza são insuperáveis, e, caso essa demarcação não seja respeitada, a humanidade corre graves riscos relacionados com a existência. Logo, é necessário um novo direcionamento para guiar o ser humano, capaz de prover as necessidades de cada pessoa e, ao mesmo tempo, salvaguardar o mundo vivo do qual todos dependem.

O Estado, como regulador da atividade econômica, tem o papel de ajustar e orientar o Estado Ambiental ou Ecológico, fundamentado nos princípios e valores constitucionais, consagrados no artigo 170, VI, da CF/1988. Esse papel abrange a qualidade, o equilíbrio e a segurança ambiental para todos. O desenvolvimento sustentável precisa considerar um capitalismo climático pautado pela descarbonização energética, conforme o inciso VIII, § 1º, do artigo 225 da CF/1988, inserido pela Emenda Constitucional 123/2022, que trata dos deveres de proteção e neutralidade climática (Brasil, 1988).

O reconhecimento dos três eixos da sustentabilidade, vinculados aos aspectos

econômico, social e ambiental, alia a perspectiva da Economia Verde os prismas Ambiental, Social e a Governança (do inglês *Environmental, Social and Governance* – ESG) nas práticas corporativas, com financiamento e investimento climático equilibrado (Winter, 2009).

A redução e a eliminação dos padrões insustentáveis de produção e consumo devem acompanhar o comportamento do consumidor, ajustado a práticas ecologicamente sustentáveis, tanto no consumo de produtos e serviços quanto nas técnicas de produção. O enquadramento ecológico consciente da não geração, redução, reutilização e reciclagem compõe todo o ciclo sustentável de produção e consumo.

Vale ressaltar que, em Portugal, a Lei 98/2021, no artigo 53, discrimina a possibilidade de certificação climática sobre a pegada carbônica de bens e serviços, uma prática importante que deve ser adotada também no Brasil.

A emissão de GEE, decorrente da utilização desarrazoada dos recursos naturais no ciclo de produção de bens e serviços, gera externalidades negativas. Essa pode ser a alternativa para estabelecer responsabilidade e reparação de danos ecológicos que afetam a coletividade, conforme o princípio do poluidor-pagador.

Esse princípio tem sido utilizado para reforçar o regime de responsabilidade civil em matéria ambiental e climática, com a adoção do risco integral no caso de dano ambiental. Admitindo ainda a imposição de obrigações de fazer, não fazer e o pagamento de quantia em espécie, por meio de indenização a danos que não sejam passíveis de recomposição. Não se limita a uma função sancionatória, atribuindo responsabilidades, bem como caráter corretivo e prognóstico, alinhado aos princípios da prevenção e precaução, visando evitar danos futuros (Machado, 2022).

As políticas públicas ambientais e climáticas, ajustadas à economia ecológica, buscam garantir serviços de provisão, suporte e regulação, com o intuito de manter a estabilidade dos processos ecossistêmicos. Nesse sentido, cabe aos Estados a observância da prevenção ao adotar ações e medidas antes da configuração do dano ambiental, pois, na maioria das vezes, após o fato consumado, o restabelecimento da situação anterior torna-se mais difícil ou até impossível. Indo além da máxima universal de que é melhor prevenir do que remediar. É vital prevenir e combater as origens e causas da redução e perda da biodiversidade.

Como explica Antunes (2011), o princípio da prevenção aplica-se a impactos já conhecidos, cujo nexos de causalidade possam ser claramente estabelecidos, permitindo a identificação dos impactos futuros mais prováveis.

A irreversibilidade de alguns danos ambientais e climáticos reforça a importância da adoção de medidas preventivas que impeçam e proíbam práticas antiecológicas. Os impactos

adversos ao clima, tanto em face de perigos imediatos e concretos, como de riscos futuros e incertos, exigem ação preventiva.

A Lei 12.187/2009, em seu artigo 2º, incisos III e IV, visa corrigir as fontes de emissão e reduzir as emissões de GEE por meio de mudanças e substituições tecnológicas, com o objetivo de reverter os danos graves e irreversíveis causados pela ação humana aos bens ambientais, evitando o perigo de esgotamento, assegurando à humanidade os benefícios derivados de sua utilização (Brasil, 2009).

A Lei 6.938/81 consagra, em seu artigo 2º, a preservação, melhoria e a recuperação da qualidade ambiental, com a finalidade de manter o equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como patrimônio público a ser assegurado e protegido devido ao seu uso coletivo, de modo a evitar o perigo de esgotamento e garantir à humanidade os benefícios de sua utilização (Brasil, 1981).

O princípio da prevenção também está consagrado na Lei 12.187/2009, sendo considerado um elemento essencial e alternativo para reverter os dados e relatórios científicos que abordam as mudanças climáticas, funcionando como um meio imprescindível de mitigação (Brasil, 2009).

O princípio da precaução pode ser caracterizado como uma forma mais qualificada ou desenvolvida do princípio da prevenção, vinculado à ação humana presente com consequências e resultados futuros, sendo essencial para a tutela jurídica do meio ambiente (Kiss; Shelton, 2007).

A PNMA, em seus artigos 2º, V, e 9º, consagra instrumentos de avaliação dos impactos ambientais, como controle, zoneamento, licenciamento e revisão de atividades poluidoras (Brasil, 1981). O artigo 225, §1º, IV e V, da CF/1988, dispõe sobre o estudo prévio de impacto ambiental, visando mitigar as atividades causadoras de degradação ambiental (Brasil, 1988).

Por sua vez, a PNMC, em seu artigo 3º, estabelece que as ações devem ser executadas sob a responsabilidade dos entes políticos, adotando as medidas necessárias para evitar o perigo, dano e risco (Brasil, 2009).

A sociedade de risco é caracterizada pelo perigo, que se manifesta tanto em causas naturais quanto na gravidade potencializada por causas humanas. Para preservar e proteger a existência humana diante desses riscos, impõe-se ao Estado e aos particulares uma atuação pautada no princípio *in dubio pro natura* ou *in dubio pro clima*, segundo o qual, diante dos possíveis danos ao meio ambiente, a proteção ambiental deve prevalecer, com a proibição e o retardamento de práticas degradadoras dos recursos naturais (Beck, 2010).

Assim, faz-se necessária a cooperação de todos os entes de forma equitativa, com

responsabilidades de preservação e administração, cabendo aos indivíduos e à sociedade o papel de fiscalização e controle, pressionando os entes competentes a disponibilizarem tecnologias e recursos financeiros para o desenvolvimento sustentável. Essa ideia é corroborada pelo artigo 3º da Lei 12.187/2009, ao estabelecer que a todos cabe o dever de atuar, levando em consideração o contexto socioeconômico, a distribuição de ônus e os encargos de modo equitativo e equilibrado (Brasil, 2009).

Ao Judiciário cabe o reconhecimento e o fortalecimento jurisprudencial da responsabilidade pelos danos ecológicos e climáticos, por meio do estabelecimento e acolhimento da teoria do risco integral, em que o dano repercute negativamente sobre o bem-estar da coletividade, resultante da degradação da natureza.

A cooperação exige a atuação conjunta e articulada dos atores públicos e privados nas diversas instâncias e planos, com o objetivo de engajar esforços comuns para o adequado enfrentamento das mudanças climáticas.

O Acordo de Paris, em seu artigo 7º, item 6, reconheceu que cabe às partes o apoio e a cooperação internacional no que se refere aos esforços de adaptação, envolvendo os países em desenvolvimento na mitigação das vulnerabilidades adversas das mudanças climáticas.

Nessa mesma linha de pensamento, o artigo 4º, inciso IX, da CF/1988, prevê expressamente a cooperação entre os povos para o progresso da humanidade, atribuindo à cooperação solidária, tanto nacional quanto internacional, o papel de política mínima entre os Estados para o combate aos efeitos devastadores da degradação ambiental, sendo essencial para reverter a crise ambiental global (Brasil, 1988).

No Acordo de Paris, os 196 países signatários se responsabilizaram pela transferência de recursos financeiros e tecnologias no enfrentamento da crise climática, promovendo a mitigação no combate ao desmatamento da Amazônia, alinhada ao princípio da responsabilidade comum, porém diferenciada, entre os países do Norte e do Sul.

A proteção ambiental é uma tarefa tanto do Estado quanto dos particulares, cabendo a todos o dever de cooperação em prol do bem-estar coletivo, assegurando a integridade ecológica para todas as gerações. A garantia de integração entre os ecossistemas deve estar conjugada à distribuição de bens sociais e ao acesso aos recursos naturais pelas populações vulneráveis, que mais sofrem com as alterações climáticas, mesmo sendo as que menos contribuem para seu agravamento.

No contexto nacional, o equilíbrio entre as competências da União e dos Estados no desenvolvimento do bem-estar nacional é imprescindível, prevalecendo o federalismo cooperativo ecológico, com o objetivo de garantir o desenvolvimento sustentável, a harmonia

e a integração das políticas públicas governamentais.

O artigo 225 da CF/1988 reconhece o direito fundamental ao meio ambiente, expressando, além do conteúdo democrático, o componente redistributivo, consagrando o meio ambiente como um bem comum a todos, harmonizando-se com a noção de acesso universal e igualitário ao desfrute de uma qualidade de vida compatível com o desenvolvimento das gerações (Brasil, 1988).

Assim sendo, o reconhecimento da necessidade de uma resposta eficaz, progressiva e urgente diante da ameaça da mudança do clima é fundamentado no conhecimento científico, abrangendo medidas fáticas e normativas voltadas para a tutela ecológica e a qualidade ambiental.

O progresso dos precedentes normativos internacionais sobre o dever estatal, vinculado ao desenvolvimento sustentável, deve estar conciliado aos eixos econômico, social e ambiental. Dessa maneira, é responsabilidade dos Estados promover, proteger e melhorar o meio ambiente, sendo vedada a prática do retrocesso. A discricionariedade do Estado é limitada, posto que intenta o avanço progressivo na redução das emissões de GEE, a fim de alcançar as metas estabelecidas no Acordo de Paris.

Tendo em vista a consecução desse itinerário, o estímulo e o fortalecimento de políticas são indispensáveis para o recuo das práticas poluidoras, com a redução dos impactos da ação humana sobre o ambiente, melhorando progressivamente a qualidade ambiental. Isso inclui o estabelecimento de leis, políticas e programas que contemplem obrigações de mitigação, adaptação, financiamento e responsabilização, em cumprimento ao dever constitucional de proteção ecológica e climática.

A consagração constitucional do meio ambiente como tarefa do Estado determina a proibição do retrocesso ecológico, assinalando o grau de esgotamento ecológico vinculando-o ao limite jurídico constitucional da liberdade de conformação dos poderes públicos, impondo restrições à sua atuação. Isso pode ocorrer, em alguns casos, por intervenção judicial, com o objetivo de tornar cada vez mais efetivo o direito protegido (Canotilho; Leite, 2017).

A proibição do retrocesso não pode ser usada para impedir qualquer tipo de restrição a direitos socioambientais, na medida em que cause diminuição nos níveis de proteção e efetividade dos direitos fundamentais. Nesse caso, pode ser questionada quanto à sua legitimidade jurídica dentro do Estado Constitucional, devendo ser submetida ao controle de constitucionalidade, em consonância com os critérios de razoabilidade, adequação, necessidade, segurança jurídica e proporcionalidade dos direitos e garantias socioambientais.

A aplicação da proibição de retrocesso salvaguarda a meta de não admitir qualquer recuo

no regime jurídico de proteção e integridade ecológica. A dignidade e os direitos fundamentais estruturam o Estado de Direito, determinando conteúdos irrenunciáveis para o Estado Constitucional, no qual se consolidam, ao longo da trajetória da humanidade, o patrimônio jurídico-político fundamental que não pode ser submetido ao retrocesso.

O objetivo é a continuidade da modernidade, defendendo a proteção ecológica climática da pessoa humana e de seus direitos fundamentais, em conformidade com os aspectos econômico, social e ambiental (Häberle, 1998).

A despeito de no Brasil não haver expressamente a consagração do princípio da proibição de retrocesso na legislação, ele muitas vezes é revelado implicitamente como garantia de proteção dos direitos fundamentais e da própria dignidade da pessoa humana, especialmente quando o legislador adota medidas que implicam a supressão ou restrição da tutela dos direitos já existentes.

O Estado Democrático Social e Ecológico de Direito, juntamente com a dignidade da pessoa humana, inclui a eficácia e a efetividade das normas que definem os direitos fundamentais. A garantia da proibição de retrocesso visa preservar o ordenamento jurídico, assegurando a fruição dos direitos fundamentais em todas as suas dimensões, impedindo ou controlando atos que possam provocar a supressão ou a restrição dos níveis de efetividade atualmente vigentes (Sarlet; Fensterseifer, 2021).

Uma barreira protetiva contra a ingerência do Estado na esfera dos direitos fundamentais deve buscar não violar o conteúdo material da Constituição. O ordenamento jurídico pátrio, como pontuado, contempla como padrão de referência a governança ambiental, juntamente com o Estado Socioambiental de Direito, o que tende a relativizar a legislação ambiental no Brasil (Benjamin, 2012).

Acerca dos efeitos adversos das mudanças climáticas, estes precisam ser eficazmente combatidos por meio de medidas precaucionais e preventivas que promovam a sustentabilidade do planeta. Essas medidas são necessárias para prevenir a irreversibilidade, garantindo os direitos fundamentais e assegurando o direito de viver em um ambiente ecologicamente equilibrado. Os julgados do STF, nas ADPF 656 e 747, garantiram a proteção ambiental diante da possível configuração de retrocesso ecológico, evidenciando a justiça intergeracional.

A negligência do poder público em cumprir seu dever de preservar os processos ecológicos fundamentais e garantir o manejo adequado dos ecossistemas, conforme estabelecido no artigo 225, § 1º, inciso I, da CF/1988, expõe os graves e iminentes riscos à preservação dos recursos hídricos, prejudicando diretamente a qualidade de vida das gerações atuais e futuras.

O descumprimento, por parte do Brasil, de suas obrigações constitucionais e internacionais de garantir uma proteção adequada e eficaz do meio ambiente compromete a harmonia do equilíbrio ecológico e a qualidade de vida saudável que se busca, diante dos perigos e danos ambientais.

A degradação ambiental tem causado danos contínuos à saúde (artigo 6º da Constituição), à vida (art. 5º, *caput*, da Constituição) e à dignidade das pessoas (artigo 1º, III, da Constituição), mantendo o país distante de alcançar os objetivos de construir uma sociedade livre, justa e solidária (artigo 3º, I, da Constituição), alcançar o desenvolvimento nacional (artigo 3º, II, da Constituição), que só é efetivo se sustentável, e promover o bem de todos (artigo 3º, IV, da Constituição). Tais danos são potencializados pela ausência de uma política pública eficiente de repressão, prevenção e reparação de danos ambientais (Brasil, 2020b).

No próximo capítulo, será explanada a Política Pública Ambiental Climática no Brasil, juntamente com as legislações que corroboram a temática, consolidando a narrativa das ações e dos programas desenvolvidos pelo Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima quanto à mitigação e adaptação, e as diretrizes traçadas pelo Plano Clima como perspectiva para atenuar os efeitos das mudanças climáticas.

## CAPÍTULO 2 – LEGISLAÇÃO E POLÍTICA PÚBLICA AMBIENTAL CLIMÁTICA NO BRASIL

O marco do Direito Climático no Brasil pode ser identificado por meio da Lei 12.187/2009, que, tendo como referência internacional e multinível a Convenção-Quadro sobre a Mudança do Clima, o Protocolo de Quioto e o Acordo de Paris, orienta a base normativa do direito das mudanças climáticas no contexto nacional.

Importa evidenciar que o Direito Ambiental Brasileiro, representado pela PNMA, trata da proteção e da qualidade do ar, da racionalização do uso do solo e da água, destacando a atmosfera como um dos elementos naturais a serem protegidos (Brasil, 1981).

Em consonância com as legislações estaduais<sup>5</sup> e municipais, a questão climática possui competência concorrente e material comum a todos os entes federativos. A Lei 12.187/2009 pode ser considerada um microsistema legislativo climático, interagindo com diversos outros diplomas ambientais, como o Código Florestal, a Lei dos Crimes e Infrações Administrativas Ambientais, a Lei da Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais, dentre outros.

Assinala-se como marco legal importante a PNMC, que tem como intuito desenvolver e consolidar medidas de mitigação e adaptação na tentativa de promover resiliência aos eventos climáticos extremos, oportunizando a transição para a economia de baixo carbono (Brasil, 2009).

Essa lei apresenta conceitos fundamentais para a compreensão do fenômeno das mudanças climáticas, no contexto jurídico alinhando à economia verde, à neutralidade climática, à descarbonização e à economia limpa, não dependente da queima de combustíveis fósseis, como parte do processo de proteção climática.

A legislação climática, em conjunto com as normas ambientais, reforça os deveres e responsabilidades dos agentes públicos e privados no controle, fiscalização e proteção do bem jurídico climático diante da poluição e dos danos socioambientais.

A PNMC estabelece princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos que devem ser interpretados de forma sistemática e articulada com outros normativos infraconstitucionais. O

---

<sup>5</sup> Após pesquisa nas plataformas digitais dos estados brasileiros, constatou-se a existência de legislação específicas sobre a questão das mudanças climáticas, com destaque para: a Lei 13.798/2009, Lei da Política Estadual de Mudanças Climáticas do Estado de São Paulo e a Lei 14.933/2009, que dispõe sobre a Lei da Política de Mudança do Clima do Município de São Paulo; a Lei 3.135/2007, Lei sobre Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Estado do Amazonas; Lei 14.829/2009, que dispõe sobre a Política Estadual sobre Mudanças Climáticas e Desenvolvimento Sustentável do Estado de Santa Catarina; a Lei 16.487/2009, que dispõe sobre a Política Estadual sobre Mudanças Climáticas do Estado de Goiás; e a Lei 1.917/2008, que dispõe sobre a Política Estadual sobre Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Estado do Tocantins.

propósito central é a preservação dos biomas e a integridade do sistema climático, garantindo a sustentabilidade para as gerações.

A PNMC também define conceitos e diretrizes relacionados às mudanças climáticas, destacando a importância da cooperação entre os estados brasileiros no contexto de uma parceria global voltada para a conservação, proteção e restauração dos ecossistemas. Para isso, estabelece responsabilidades, deveres e obrigações, visando conter o impacto destrutivo das atividades humanas sobre a natureza. Além disso, prevê a distribuição de ônus e encargos por meio da implementação de medidas econômicas, políticas e tecnológicas voltadas para a proteção climática.

A legislação busca ainda prevenir e atenuar os riscos climáticos por meio da integração das ações promovidas pelos entes federativos União, Estados e Municípios e pelas entidades públicas e privadas. A execução das medidas previstas na PNMC fundamenta o princípio do poluidor-pagador, assegurando uma repartição justa e equitativa dos custos ambientais decorrentes das mudanças climáticas.

O Decreto 9.578/2018, regulamenta o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (FNMC) e a PNMC, articulando de maneira integrada e cooperativa, com os diferentes ministérios envolvidos na temática climática, buscando promover uma gestão mais eficiente dos recursos e políticas ambientais.

A agenda climática ainda está em desenvolvimento, abrangendo aspectos ambientais, sociais, econômicos, financeiros e de planejamento, com projeções de longo prazo. A sustentabilidade e a transição para uma economia de baixa emissão de gases de efeito estufa (GEE) são fundamentais para garantir a segurança ambiental e o bem-estar humano.

A disseminação de informações atualizadas e a transparência sobre os efeitos e impactos das mudanças climáticas no território brasileiro permitem à sociedade acompanhar e fiscalizar as ações governamentais. Isso também possibilita um planejamento mais eficaz por parte das instituições responsáveis na formulação e execução de políticas voltadas para o gerenciamento de riscos.

A integração das medidas de enfrentamento às mudanças climáticas com estratégias e planejamentos nacionais é reforçada por normativos internacionais dos quais o Brasil é signatário, como o Protocolo de Kioto e o Acordo de Paris.

O uso da tecnologia e de programas de monitoramento, como o programa Sirene, contribui para consolidar os instrumentos da PNMC, registrando as emissões de GEE, fornecendo publicidade, informações essenciais para o monitoramento e a realização de projeções. Essa regulamentação está prevista nos Decretos 9.172/2017 e 11.550/2023.

As informações reunidas por esses sistemas podem subsidiar a formulação, o aprimoramento e a avaliação de políticas públicas, fortalecendo o planejamento e a governança ambiental climática. Os dados sobre as emissões de GEE e os índices de risco estão diretamente associados à segurança hídrica, energética e alimentar.

A política pública ambiental climática, por sua complexidade, exige a integração e a articulação com diversos normativos e políticas voltadas para a proteção ambiental. Dentre eles, destacam-se, em ordem cronológica: Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (Lei 7.661/1988 e Decreto 5.300/2004); Política Nacional da Biodiversidade (Decreto 4.339/2002); Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (Lei 9.985/2000); Código Florestal (Lei 12.651/2012); Política Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca (Lei 13.153/2015); Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima (PNA), regulamentado pela Portaria MMA 150/2016.

A relação entre as mudanças climáticas e os interesses das futuras gerações impõe às gerações atuais a responsabilidade de preservar as condições ambientais de forma equitativa e justa, garantindo a continuidade da biodiversidade. A proteção, preservação, conservação e a recuperação dos recursos ambientais estão entre os objetivos fundamentais pactuados pela PNMC, com especial atenção aos grandes biomas naturais, considerados patrimônio nacionais.

O reconhecimento da responsabilidade do Estado na proteção dos recursos naturais legitima a soberania nacional sobre as riquezas naturais. As diretrizes previstas no artigo 5º da PMNC buscam alinhar as ações voltadas para as mudanças climáticas aos três eixos do desenvolvimento sustentável, reconhecendo a interdependência entre os sistemas ambiental, social e econômico como essencial para o enfrentamento do aquecimento global.

A PNMC também estabelece diretrizes para o uso de instrumentos financeiros voltados para a mitigação e a adaptação às mudanças climáticas, com o objetivo de reduzir o desmatamento e a degradação ambiental. Nessa mesma perspectiva, a Lei 14.119/2021, que regulamenta a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais, trata da manutenção do equilíbrio climático em seu artigo 2º, inciso II, alínea "c".

A Lei 12.187/2009, complementada pela Lei 6.938/1981 e pelo Código Florestal de 2012, prevê instrumentos coercitivos, de comando e controle, que regulam o poder de polícia ambiental e o exercício do poder regulatório do Estado, abrangendo a autorização e o licenciamento ambiental climático, bem como a fiscalização e a aplicação de penalidades administrativas e penais aos infratores ambientais.

Essas normas estabelecem instrumentos econômicos, incluindo diretrizes para o pagamento por serviços ambientais climáticos, tributação, cobrança pelo uso dos recursos

naturais e mercados reguladores de carbono, prevendo compensações financeiras. Também delineiam iniciativas voluntárias do setor privado, como reservas particulares de patrimônio natural, certificações ambientais e a participação em mercados voluntários de carbono

A PNMC dispõe, em seu artigo 6º, sobre diversos instrumentos, dentre eles: o Plano Nacional sobre Mudança do Clima, o FNMC<sup>6</sup>, os Planos de Prevenção e Controle do Desmatamento, medidas fiscais e tributárias destinadas a estimular a redução das emissões e a remoção de GEE.

Também prevê incentivos à pesquisa, alíquotas diferenciadas, isenções, compensações, mecanismos de crédito e financiamento voltados para a mitigação e adaptação às mudanças climáticas. Ademais, fomenta o desenvolvimento de tecnologias, a realização de registros e inventários de emissões, o monitoramento de indicadores climáticos e o estabelecimento de padrões e metas ambientais quantificáveis e verificáveis.

A Lei 12.114/2009, que institui o FNMC, especifica a finalidade e a aplicação dos seus recursos, com foco na política energética nacional e em atividades relacionadas ao setor de petróleo. A norma apoia projetos e estudos de financiamento voltados para a mitigação e adaptação das mudanças climáticas.

As diretrizes estabelecidas pelo Decreto 11.367/2023, nos artigos 9º, 10 e 11, tratam do PPCDAm, incluindo o Cerrado, Mata Atlântica, Caatinga, Pampa e Pantanal. O decreto busca combater a degradação da vegetação e as queimadas, além de abordar a regularização fundiária e ambiental, o ordenamento territorial e o fortalecimento do monitoramento da cobertura vegetal, assegurando transparência e participação social. Também determina a publicação periódica de relatórios sobre o acompanhamento e a implementação da redução de GEE (Brasil, 2023a).

Os planos setoriais de mitigação e adaptação às mudanças climáticas objetivam fazer a transição para uma economia de baixo carbono, abrangendo setores como a geração e distribuição de energia elétrica e o transporte de cargas. Para isso, estabelecem metas graduais de redução das emissões antrópicas e incentivam o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL).

A transversalidade é um princípio central da PNMC, que busca integrar seus princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos às demais políticas governamentais. A norma também promove práticas ecológicas voltadas para a redução das emissões de GEE, impulsionando o desenvolvimento de energias limpas e renováveis.

---

<sup>6</sup> Cumpre salientar que o Fundo Clima, objeto de contingenciamento da ADPF 708, será abordado com mais detalhes no Capítulo 5.

O Código Florestal incorpora a proteção climática em diversos dispositivos, reforçando a necessidade de salvaguardar as florestas e a vegetação nativa. A lei estabelece o conceito de crédito de carbono como um bem intangível e transacionável, consolidando o pagamento por serviços ambientais, incentivando a preservação e recuperação dos ecossistemas.

Além disso, fomenta a adoção de tecnologias e boas práticas agropecuárias e florestais para reduzir impactos ambientais e promover o desenvolvimento sustentável. O código também reforça a proibição do uso indiscriminado do fogo e o controle dos incêndios florestais, medidas essenciais para evitar a destruição das florestas e da vegetação nativa, além de mitigar a emissão GEE.

A Lei 9.605/1998 dispõe sobre os crimes e infrações administrativas ambientais, tipificando condutas relacionadas com a poluição atmosférica e climática. A norma estabelece o poder-dever do Estado de regulamentar atividades lesivas ao meio ambiente e define a responsabilidade civil do poluidor atmosférico pela emissão de GEE. Além disso, prevê sanções penais e administrativas para condutas que causem danos ambientais, reforçando os deveres do Estado na proteção ecológica e climática.

Determina a adoção de medidas de precaução em casos de risco de dano ambiental grave ou irreversível. O artigo 53, inciso I, tipifica penalmente o desmatamento, ação fundamental para a proteção climática; já o artigo 65 estabelece limites para a emissão de poluentes atmosféricos; enquanto o artigo 140 destaca os serviços voltados para a preservação, a melhoria e a recuperação da qualidade ambiental, contribuindo para a mitigação e adaptação às mudanças climáticas.

A Lei 12.608/2012, institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, estabelece um marco normativo para a gestão de desastres naturais, incluindo o amparo a deslocados e refugiados climáticos. A norma enfatiza que a incerteza quanto ao risco de desastres não deve ser um obstáculo para a implementação de medidas preventivas, adaptativas e mitigadoras da gravidade da situação (Brasil, 2012b).

Define diretrizes e objetivos para a política nacional de proteção e defesa civil, promovendo ações de preparação e recuperação ambiental. Essas ações estão integradas a políticas de ordenamento territorial, desenvolvimento urbano, gestão de recursos hídricos, geologia, infraestrutura, educação, ciência e tecnologia, com o objetivo de promover um desenvolvimento sustentável de forma interdisciplinar.

A Lei 14.119/2021, estabelece a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais, trata da preservação das florestas para a manutenção do equilíbrio climático. A norma institui um programa de apoio e incentivo à conservação ambiental, fomentando o uso

de tecnologias e boas práticas na produtividade agropecuária e florestal.

Tem como objetivo reduzir os impactos ambientais e promover um desenvolvimento ecologicamente sustentável, regulamentando serviços climáticos, incentivando a recuperação e melhoria das condições ambientais, garantindo a estabilidade dos processos ecossistêmicos.

A regulação ambiental no Brasil é ampla e fundamentada, em especial, no artigo 225 da CF/1988, que assegura a todos o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Esse direito, caracterizado como bem de uso comum do povo e essencial à qualidade de vida, impõe ao poder público e à coletividade o dever de protegê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

O princípio da cooperação estabelece a obrigação conjunta do Estado e da sociedade na defesa e preservação do meio ambiente equilibrado, reforçando seu caráter difuso e coletivo. Assim, a proteção ambiental não se configura apenas como um direito, mas também como um dever, exigindo a participação consciente e responsável das gerações atuais para garantir condições ambientais adequadas às futuras.

A tutela do meio ambiente impõe ao poder público a responsabilidade de assegurar um ambiente harmônico e equilibrado, devendo zelar pela preservação e recuperação dos processos ecológicos essenciais e dos recursos naturais. Para tanto, a efetividade da proteção ambiental pode ser alcançada por meio da implementação de políticas de conscientização, como educação ambiental, campanhas de combate ao desmatamento e à poluição, além da aplicação de sanções, como penas, multas e indenizações destinadas à reparação dos danos ambientais.

A regulação ambiental surge, como um instrumento estratégico para induzir agentes econômicos a modificarem suas práticas produtivas, minimizando os impactos ambientais decorrentes de suas atividades. Além da finalidade normativa, impõe regras de conduta e padrões ambientais, a regulação desempenha um papel informativo, incentivando a adoção de práticas sustentáveis.

Nesse sentido, a regulação pode ser uma estratégia eficaz para impulsionar a mudança de comportamento e fomentar a inovação ambiental. Ao estimular empresas a perceberem que a implementação de processos ambientalmente responsáveis pode gerar benefícios econômicos, a regulação promove a adoção de instrumentos tecnológicos que viabilizam padrões ambientais mais sustentáveis.

A seguir, serão abordados o órgão ministerial responsável pela execução da política ambiental e climática no Brasil, bem como o alinhamento da agenda ambiental com as ações planejadas.

## 2.1 O MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇA DO CLIMA E AS ESTRATÉGIAS PARA A EFETIVAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA AMBIENTAL CLIMÁTICA

O Ministério do Meio Ambiente, criado em 1992, tem como objetivo promover e integrar estratégias de proteção e recuperação do meio ambiente, assegurar a sustentabilidade dos recursos naturais e valorizar os serviços ambientais. Além disso, é responsável pela formulação e implementação de políticas públicas ambientais de forma participativa e democrática, envolvendo as diversas instâncias de poder e a sociedade.

Em 2023, a promulgação da Lei 14.600 resultou em uma reestruturação dos órgãos da Presidência da República e dos ministérios, consolidando as atribuições do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMAMC). Dentre suas competências, estão a formulação e execução de políticas relacionadas com a preservação, a conservação e o uso sustentável dos ecossistemas, da biodiversidade e das florestas.

O ministério também é responsável pela gestão de florestas públicas destinadas à produção sustentável, regulação da qualidade ambiental, uso sustentável dos recursos naturais, integração entre proteção ambiental e desenvolvimento econômico, além da implementação de políticas para a proteção da vegetação nativa e dos biomas brasileiros, incluindo a Amazônia.

Ademais, são de sua competência o zoneamento ecológico-econômico, o ordenamento territorial, a educação ambiental, a gestão de recursos pesqueiros e a proteção de espécies ameaçadas de extinção.

Diante da amplitude de suas atribuições, o MMAMC desempenha um papel estratégico na formulação e execução de políticas ambientais, atuando em conjunto com outros ministérios, como o da Ciência, Tecnologia e Inovação e o da Agricultura e Pecuária.

Além disso, trabalha em parceria com órgãos de fiscalização, como o Ibama e o ICMBio. A complexidade e diversidade de suas competências exigem uma atuação integrada entre diferentes esferas governamentais e instituições, considerando como missão essencial garantir a preservação ambiental.

As diretrizes, programas, metas, objetivos, estrutura organizacional, orçamento e demais informações institucionais do MMAMC estão detalhadas em seu *site* oficial (Brasil, 2024i). Ressalta-se, contudo, a existência do portal do antigo Ministério do Meio Ambiente, que ainda disponibiliza dados e relatórios de gestões anteriores à mudança da denominação da pasta (Brasil, 2024c). A unificação dessas bases de dados em um único ambiente digital facilitaria o acesso da sociedade às informações institucionais e históricas, promovendo maior

transparência e eficiência na consulta pública.

Na aba Conjunto de Dados do MMAMC, estão listados 34 programas, abrangendo diversas áreas estratégicas. Dentre esses programas, destacam as iniciativas relacionadas com: Unidades de Conservação, Orçamento Anual do MMAMC, Recursos Externos, FNMC, Fundo Nacional do Meio Ambiente, Áreas Úmidas, Agenda de Proteção e Defesa Animal, Sistema Nacional de Informações Florestais, Inventário Florestal Nacional, Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P), Áreas Verdes Urbanas, Patrimônio Genético e Educa+.

Além disso, constam programas voltados para a gestão e governança ambiental: Relatório de Gestão, Colegiados do MMAMC, Espécies Ameaçadas, Legislação Ambiental Brasileira, Indicadores Ambientais Nacionais, Transferências Voluntárias e o Programa Bolsa Verde (Brasil, 2023b).

Ainda nessa seção, encontram-se informações sobre outras iniciativas de grande relevância, tais como: Programa Parque+, Agenda de Concessões, Áreas Prioritárias para Conservação e Biodiversidade, Financiamento em Mudança do Clima, Conaveg/Planaveg, Programa Antártico Brasileiro, Adote um Parque, Ar Puro, Lixão Zero, Rios + Limpos, Pagamentos por Resultados de Redução das Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal, Emissões de Gases de Efeito Estufa, Combate ao Lixo no Mar e a Conferência Nacional do Meio Ambiente (Brasil, 2023b).

As metas institucionais de desempenho estão constantemente atualizadas e abrangem uma ampla gama de iniciativas, incluindo incentivo à reciclagem, monitoramento da qualidade do ar, proteção dos oceanos, preservação da camada de ozônio, capacitação de servidores, conscientização sobre a importância das bacias hidrográficas e informações sobre desertificação.

Nesse contexto, a educação e a conscientização ambiental emergem como estratégias fundamentais, reforçando a prevenção como o caminho mais eficaz para a sustentabilidade e a proteção dos recursos naturais (Brasil, 2024d).

A gestão de riscos está detalhada no *Power BI*, acompanhada de um guia metodológico de gestão de riscos, publicado em 2020. Já o Plano Plurianual 2024-2027, identificado como Programa 1158, destaca a emergência climática, enfatizando a necessidade de ampliar as capacidades de prevenção, gestão de riscos, resposta a desastres e adaptação às mudanças climáticas.

O plano propõe a industrialização baseada em novas tecnologias e a descarbonização da economia, alinhando-se a um modelo de desenvolvimento sustentável (Brasil, 2024d). O documento também aborda os ODS da Agenda 2030, destacando a importância do

acompanhamento e monitoramento das metas ambientais. Para isso, prevê a construção de indicadores ambientais e a mobilização da participação da sociedade civil, incentivando a integração, o debate e a proposição de estratégias para a implementação dos 17 ODS.

No contexto desta pesquisa, o enfoque principal recai sobre o ODS 13, que trata da adoção de medidas urgentes para combater as mudanças climáticas e seus impactos. Esse compromisso está respaldado pela Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, ratificada pelo Brasil em 1994.

O Plano Plurianual 2024-2027 (Brasil, 2024d) também incorpora as conclusões do IPCC – AR6. Esse relatório evidencia a emergência climática, reforçando a necessidade de medidas efetivas de enfrentamento. O documento destaca que a mudança do clima é impulsionada por atividades humanas, afetando padrões climáticos e meteorológicos extremos em todas as regiões do planeta, resultando em impactos adversos, perdas e danos tanto para a natureza quanto para as populações humanas.

O relatório ainda ressalta a elevação da concentração de GEE na atmosfera como uma das principais causas do aquecimento global, impulsionada por fatores como atividades antrópicas em escala global, expansão desordenada de áreas urbanas, infraestrutura inadequada e intensificação das atividades no ambiente marinho sem planejamento adequado. Esses processos agravam a vulnerabilidade das populações mais desfavorecidas, expondo-as de maneira desproporcional aos impactos das mudanças climáticas.

As anomalias verificadas no aumento da temperatura ao longo dos anos indicam uma tendência de aquecimento global resultante da ação humana. As nações signatárias da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima compartilham o objetivo de estabilizar as concentrações de GEE na atmosfera, de forma a impedir interferências humanas perigosas no sistema climático global.

A necessidade de intervenção do MMAMC nessa temática é urgente, visando reduzir vulnerabilidades e aumentar a resiliência diante dos impactos das mudanças climáticas. Isso se torna ainda mais relevante diante da intensificação, frequência, duração e intensidade dos eventos climáticos extremos.

Os impactos climáticos atingem, sobretudo, as populações e os setores econômicos mais vulneráveis, refletindo a insuficiência de ações de adaptação às mudanças do clima. Essa realidade tende a comprometer progressivamente o desenvolvimento social e econômico do país, além de gerar efeitos adversos nos ecossistemas, impactando tanto a sociedade quanto a economia.

No âmbito do MMAMC, observa-se um processo de descentralização e estruturação da

política ambiental e climática no Brasil. A instituição está organizada de forma segmentada, com diversos departamentos especializados por área de atuação, o que contribui para a definição dos processos e a organização do ciclo da política pública.

Entretanto, o acompanhamento das ações pelas unidades, por meio de relatórios e prestação de contas, deve ser detalhado e transparente. A ausência dessas informações pode gerar dificuldades na prática, criando obstáculos que impedem a evolução das políticas até a obtenção dos resultados esperados.

A descentralização das políticas públicas, categorizadas em diversos setores, resulta em constante redefinição dos arranjos institucionais, afetando aspectos como competências, prestação de serviços, alocação de recursos, regulação de desempenho, planejamento e execução orçamentária.

Essa fragmentação pode representar desafios para a efetivação das políticas públicas. Além disso, as ações governamentais realizadas ou omitidas configuram, em si mesmas, políticas públicas. O embate entre diferentes ideias e interesses também pode gerar conflitos nas decisões políticas, influenciando diretamente a formulação e implementação das políticas ambientais e climáticas.

No MMAMC, na aba Receitas e Despesas, estão discriminados os itens Receita Pública, Quadro de Execução de Despesas por Unidade Orçamentária, Despesa com Diária e Passagens e Notas Fiscais Eletrônicas, referentes à execução orçamentária e financeira da unidade. (Brasil, 2024g).

Quanto ao detalhamento sobre a escolha de programas e como é aferida a seleção de um programa em detrimento de outro, não foi encontrada uma seção específica que trate desse assunto de forma clara. É importante destacar que, para localizar informações no *site* do MMAMC, é necessário realizar uma busca acurada, o que pode dificultar o acesso direto aos dados desejados.

A política ambiental climática, por ser dinâmica e abrangente, contempla diversas áreas afins, como as temáticas da NDC de Ambição Climática no Brasil, Governança Multinível e Multissetorial, Plano Clima de Mitigação, Plano Clima de Adaptação, Justiça Climática, Emergência Climática, Fundo Clima<sup>7</sup>, Ciência e Clima, Integração de Políticas Federais, Oceano e Zonas Costeiras. Todavia, a ausência de detalhamento sobre os resultados de cada política desenvolvida ou em desenvolvimento, não estando disponíveis os relatórios de

---

<sup>7</sup> Destaca-se a prioridade na pesquisa de dados, recurso reembolsável e programas voltado para o desenvolvimento do Fundo Clima, com enfoque na mitigação e adaptação das políticas públicas de mudanças climáticas.

acompanhamento do Plano de Integridade<sup>8</sup> (Brasil, 2024h).

Na aba Acesso à Informação do MMAMC, no item Programas, Projetos, Ações, Obras e Atividades, há outras abas que especificam Metas Institucionais, Plano Plurianual, Gestão de Riscos e Integridade, o Histórico do Planejamento Institucional, entre outros. Contudo, não estão relacionados os programas e as ações atualmente em execução pelo ministério (Brasil, 2024i).

E ainda, destaca-se o painel de Legislação, que é controlado pelo *Power BI*, sendo bem didático e organizado por assunto e ano. A divulgação dos normativos ambientais e climáticos é de suma importância, pois o conhecimento dos regulamentos pode servir como orientação para outros órgãos, poderes e a sociedade em geral (Brasil, 2024j).

As informações e os dados técnicos sobre as atividades desempenhadas e os programas realizados ainda são insatisfatórios, não estando discriminadas de forma clara e acessível em uma aba específica. As receitas e despesas relacionadas ao numerário aplicado apresentam conteúdo restrito e utilizam termos técnicos, o que dificulta a análise por parte de pessoas não especializadas. Embora haja diversas atividades em andamento, é necessária a compilação dessas informações em uma aba única e de fácil acesso para facilitar a compreensão e o acompanhamento.

A concentração das informações em uma única aba poderia facilitar o acesso ao acervo de dados, incluindo as metas de cada programa, os procedimentos e as rotinas desenvolvidas para alcançar os objetivos propostos, o orçamento empenhado, as metas de projeção e alcance, os objetivos pretendidos, as diretrizes da fase atual e as futuras metas a serem alcançadas.

Isso possibilitaria a disponibilização do acompanhamento para a sociedade, além de facilitar o monitoramento pela administração. Da mesma forma que o *Power BI* organiza e relaciona as informações normativas e legislativas da área ambiental e climática, um painel similar poderia ser utilizado para organizar e apresentar esses dados de maneira acessível.

O desempenho orçamentário do investimento programado para o período de 2020 a 2024 priorizou, em 2020, o Financiamento Reembolsável, com um orçamento de R\$ 232.847.282 (duzentos e trinta e dois milhões, oitocentos e quarenta e sete mil, duzentos e oitenta e dois reais).

Desse total, R\$ 223.211.322 (duzentos e vinte e três milhões, duzentos e onze mil, trezentos e vinte e dois reais) foram previstos na fonte 142 e R\$ 9.635.960 (nove milhões, seiscentos e trinta e cinco mil, novecentos e sessenta reais) na fonte 280. A fonte 142 refere-se

---

<sup>8</sup> Essas lacunas foram identificadas e ratificadas até o dia 18 de fevereiro de 2025.

ao recurso da participação especial da exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos, enquanto a fonte 280 diz respeito aos recursos próprios referentes ao retorno financeiro de aplicações e empréstimos do Fundo Clima pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social — BNDES (Brasil, 2020c).

Para 2021, o Financiamento Reembolsável teve um orçamento de R\$ 322.971.081 (trezentos e vinte e dois milhões, novecentos e setenta e um mil, oitenta e um reais). Desse total, R\$ 102.228.387 (cento e dois milhões, duzentos e vinte e oito mil, trezentos e oitenta e sete reais) foram previstos na fonte 142, e R\$ 220.742.694 (duzentos e vinte milhões, setecentos e quarenta e dois mil, seiscentos e noventa e quatro reais) na fonte 180 (Brasil, 2021c).

Em 2022, o Financiamento Reembolsável foi orçado em R\$ 444.105.542 (quatrocentos e quarenta e quatro milhões, cento e cinco mil, quinhentos e quarenta e dois reais) (Brasil, 2022b). Desse total, R\$ 260.105.542 (duzentos e sessenta milhões, cento e cinco mil, quinhentos e quarenta e dois reais) foram alocados na fonte 142, e R\$ 184.000.000 (cento e oitenta e quatro milhões) na fonte 180.<sup>9</sup>

Já em 2023, o Financiamento Reembolsável teve um orçamento de R\$ 634.395.655 (seiscentos e trinta e quatro milhões, trezentos e noventa e cinco mil, seiscentos e cinquenta e cinco reais). Desse total, R\$ 379.395.655 (trezentos e setenta e nove milhões, trezentos e noventa e cinco mil, seiscentos e cinquenta e cinco reais) foram previstos na fonte 1072 (anteriormente fonte 142), e R\$ 255.000.000 (duzentos e cinquenta e cinco milhões) na fonte 1050 — anteriormente, fonte 180 (Brasil, 2023c).

Por fim, em 2024, o Financiamento Reembolsável foi orçado em R\$ 10.456.143.124 (dez bilhões, quatrocentos e cinquenta e seis milhões, cento e quarenta e três mil, cento e vinte e quatro reais). Desse total, R\$ 321.743.124 (trezentos e vinte e um milhões, setecentos e quarenta e três mil, cento e vinte e quatro reais) foram previstos na Fonte 1072 (recursos da participação especial da exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos); R\$ 134.400.000 (cento e trinta e quatro milhões, quatrocentos mil) na Fonte 1050 (receitas próprias, referentes aos retornos financeiros devolvidos pelo BNDES pelas rendas de aplicações, juros e amortização dos empréstimos nas distintas linhas de financiamento); e R\$ 10 bilhões na Fonte 1444 (recursos oriundos da emissão de títulos do Tesouro Nacional) (Brasil, 2024k).

Nos anos de 2020 e 2021, os recursos reembolsáveis das linhas de ação do BNDES foram aplicados nas seguintes áreas: Infraestrutura, Energias Renováveis, Indústria, Cidades

---

<sup>9</sup> Trata-se de recursos financeiros próprios.

Sustentáveis, Mudança Climática, Florestas Nativas, e Gestão e Serviços de Carbono.

Em 2022, os projetos selecionados para financiamento envolveram mobilidade urbana, cidades sustentáveis, mudança climática, máquinas e equipamentos eficientes, energias renováveis, resíduos sólidos, carvão vegetal, florestas nativas, gestão e serviços de carbono.

Para 2023, a aplicação dos recursos concentrou em combate à desertificação, florestas nativas, gestão e serviços de carbono, máquinas e equipamentos eficientes, energias renováveis, cidades sustentáveis, carvão vegetal na siderurgia, transportes eficientes e resíduos sólidos.

Em 2024, os projetos elegíveis para financiamento incluíram: Desenvolvimento Urbano Resiliente e Sustentável, Indústria Verde, Logística de Transporte, Transporte Coletivo e Mobilidade Verde, Transição Energética, Florestas Nativas e Recursos Hídricos, e Serviços e Inovação Verde.

Portanto, houve um aumento progressivo e gradativo dos investimentos na área ambiental climática, com uma diversificação de projetos na aplicação dos recursos reembolsáveis, especialmente os pertencentes ao Fundo Clima, no entanto, ainda há carência de recursos principalmente para cumprir todos os programas estabelecidos no Plano Clima.

Entretanto, o problema é complexo, sistêmico e multifacetado, exigindo a colaboração ativa de todos os estados, poderes e sociedade. A Amazônia clama por socorro e por intervenções diretas e imediatas, por meio de programas e ações de mitigação, adaptação e prevenção de riscos, com apoio e cooperação local. Essas ações são essenciais para enfrentar os problemas de desmatamento e incêndios, que prejudicam gravemente o ecossistema.

A questão climática exige empenho constante, sendo o “calcanhar de Aquiles” da gestão, demandando gerenciamento contínuo, planejamento e monitoramento dos diversos conteúdos, programas, legislações e ações, com prestação de contas e divulgação dos dados. É fundamental pontuar a situação atual, o progresso alcançado e as metas a serem atingidas. Esse processo requer monitoramento permanente, com uma projeção de médio e longo prazo. Caso necessário, devem ser feitos ajustes na trajetória, redefinindo o ciclo da política para garantir a efetividade das políticas públicas climáticas e ambientais.

A robustez e a complexidade da normativa ambiental climática, acumulada ao longo dos anos, desafiam o fortalecimento institucional e exigem a retomada do protagonismo, visando a proteção e preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, função desempenhada pelo poder público, com coordenação federativa.

O objetivo é construir uma sociedade fundamentada nos pilares do desenvolvimento econômico sustentável e da justiça social, de modo a salvaguardar os aspectos socioambientais para as gerações.

## 2.2 O PLANO CLIMA E AS DIRETRIZES SETORIAIS DE ADAPTAÇÃO E MITIGAÇÃO

O Plano Clima, atualmente em construção, estabelece objetivos e metas prospectivas no âmbito da Política Pública Ambiental Climática, com estratégias delineadas para o período de 2024 a 2035. Seu planejamento inclui planos de ação divididos em ciclos: 2024-2027, 2028-2031 e 2032-2035, garantindo uma abordagem estruturada para análise, acompanhamento, monitoramento e fiscalização. Essa organização permite a reavaliação e a correção de eventuais falhas, assegurando a continuidade e a efetividade das políticas implementadas (Brasil, 2024l).

A visão do Plano Clima fundamenta-se na resiliência, na sustentabilidade, na segurança, na justiça e no desenvolvimento, tanto nas esferas governamentais quanto na sociedade. Tem como objetivo central orientar, promover e catalisar ações coordenadas para a adaptação de sistemas humanos e naturais, estabelecendo estratégias de curto, médio e longo prazo que favoreçam a sustentabilidade e a justiça climática.

Os princípios que norteiam o programa incluem o desenvolvimento sustentável, a justiça climática, a proteção, conservação e preservação ambiental. Além disso, enfatizam a governança multinível e transversal, a transparência e a participação social, fortalecendo as capacidades institucionais, promovendo a conscientização, integração e gestão de riscos. O plano também visa garantir o cumprimento dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil na agenda climática.

O desenvolvimento do Plano Clima pressupõe um diálogo contínuo e um alinhamento estratégico entre diversos atores, permitindo a avaliação dos diagnósticos, prognósticos e estratégias em cada etapa do processo. Essa abordagem visa mediar a política pública ambiental climática e assegurar que o Brasil cumpra suas responsabilidades no enfrentamento das mudanças climática.

A mobilização social é um pilar fundamental para o êxito da implementação do plano. A participação ativa da população, a integração entre os poderes e a articulação entre diferentes setores da sociedade são indispensáveis para a convergência de interesses e a efetividade das políticas propostas.

Atualmente, os Planos de Mitigação e Adaptação do MMAMC contemplam apenas os biomas da Amazônia e do Cerrado, além de estarem desatualizados (Brasil, 2024m). No âmbito do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, o Plano Setorial para Adaptação à Mudança do Clima e Baixa Emissão de Carbono na Agropecuária abrange o período de 2020 a 2030 (Brasil, 2021a).

Os planos setoriais de adaptação e mitigação estão inseridos no Plano Clima, no âmbito

do MMAMC. As áreas contempladas para adaptação incluem agricultura e pecuária, biodiversidade, cidades e mobilidade, gestão de riscos e desastres, indústria, resíduos, transportes, igualdade racial e combate ao racismo, povos originários, comunidades tradicionais, recursos hídricos, saúde, segurança alimentar e nutricional, oceanos e zonas costeiras, além do turismo (Brasil, 2024l).

No que se refere à mitigação, os segmentos setoriais abrangem agricultura e pecuária, uso da terra e florestas, cidades e mobilidade urbana, energia e mineração, indústria, resíduos e transportes. Até o momento, apenas um *template* com as ideias principais do que se pretende executar foi disponibilizado, sem que o Plano de Ação de Mitigação e Adaptação esteja acessível no site do MMAMC (Brasil, 2024l).

O que se tem estabelecido são diretrizes, procedimentos, metas e objetivos para o desenvolvimento e a implementação da Política Ambiental Climática. No entanto, o MMAMC enfrenta um possível déficit estrutural no que tange ao controle, a fiscalização e o monitoramento das normas e dos inúmeros programas sob sua gestão.

A normatização está vinculada ao comando e à regulação de controle. Muitas vezes, falhas na gestão resultam em inconsistências na prevenção, precaução e na mitigação dos impactos das mudanças climáticas, contribuindo para um cenário que pode ser caracterizado como estado de coisas inconstitucional ambiental climático.

A complexidade da matéria diversificada, abrangente e composta por múltiplas ramificações exige uma estrutura organizacional robusta, com planos, procedimentos e hierarquias bem definidos. Caso esse acompanhamento contínuo não seja assegurado, há o risco de comprometer a efetividade da política pública.

Sob essa perspectiva, o controle social desempenha um papel essencial na construção democrática, pois fortalece o processo decisório das políticas públicas. A definição de indicadores de desempenho, monitoramento e avaliação torna-se imprescindível para garantir que a política ambiental climática alcance seus objetivos.

O Tribunal de Contas da União (TCU) enfrenta dificuldades para fiscalizar todos os órgãos federais. A definição e o cumprimento de processos internos eficazes são fundamentais para viabilizar um controle mais racional e eficiente, garantindo que as ações planejadas sejam, de fato, executadas.

As políticas públicas promotoras de direitos fundamentais, como as voltadas para a questão ambiental e climática, possuem cinco objetos passíveis de controle jurídico e jurisdicional, a saber: 1) fixação de metas e prioridades por parte do poder público em matéria de direitos fundamentais; 2) o resultado final esperado das políticas públicas; 3) a quantidade

de recursos investidos e vinculados à realização dos direitos fundamentais, em termos absolutos ou relativos; 4) o alcance ou não das metas fixadas pelo próprio poder público; e 5) a eficiência e economicidade na aplicação dos recursos públicos destinados para determinada finalidade ou programa (Barcellos, 2016).

Os dois primeiros aspectos de controle dizem respeito ao conteúdo das políticas públicas, enquanto os três últimos analisam o processo de decisão e execução pelo poder público. Dessa forma, atos administrativos fundamentados em premissas inexistentes, falsas, equivocadas, imprecisas ou duvidosas não estão voltados, de maneira efetiva, à satisfação do interesse público.

As políticas públicas que busquem resultados taticamente inalcançáveis não cumprem sua função essencial (Moreira, 2008). Para que uma política pública seja legítima, deve estar adequada e proporcional, de modo que seus atos sejam compatíveis com os objetivos propostos.

A administração pública tem o dever jurídico de adotar a melhor solução disponível, respeitando os padrões legais, éticos, políticos e administrativos, sem incorrer em uma gestão ineficiente diante da complexidade das atividades exigidas pelo Estado.

A eficiência e a eficácia das políticas públicas só serão plenamente atendidas quando os objetivos forem de fato alcançados, assegurando a correspondência entre os meios empregados e os recursos despendidos, de modo a gerar benefícios para toda a sociedade.

Nota-se avanço na política ambiental climática, mas ainda persistem desafios para a superação das inconstitucionalidades existentes e na escassez de recursos para cumprimento dos programas que a pauta abrange.

Nos últimos anos, a população presenciou um período marcado por omissões, deficiências estruturais, desmantelamento de normas, enfraquecimento de órgãos ambientais e retrocessos em políticas públicas essenciais. No entanto, há sinais de uma retomada das prioridades e garantias constitucionais, refletindo um esforço para reconstruir e fortalecer a governança ambiental.

A expectativa é que a efetivação das políticas públicas não se limite a diretrizes teóricas, mas se concretize em ações executáveis. Para isso, é necessário que os processos burocráticos sejam flexibilizados, sem comprometer a segurança jurídica; a complexidade dos temas ambientais seja analisada de forma integrada com a governança e os arranjos institucionais; a coordenação e a fiscalização sejam aprimoradas para garantir maior transparência e controle; o jogo político reconheça a pauta ambiental climática como uma responsabilidade prioritária, assegurando mudanças estruturais na formulação e implementação de políticas e programas.

A implementação das ações deve estar alinhada à realização dos objetivos traçados,

permitindo ajustes contínuos sempre que falhas forem identificadas na prática. O contexto econômico, social e político não pode ser um obstáculo ao crescimento e à evolução das políticas públicas. Ao contrário, deve servir como elemento norteador para aprimorar os meios e fins das ações governamentais.

### 2.3 FUNDO CLIMA

O Fundo Clima é um instrumento da PNMC, estruturado como um Fundo contábil vinculado ao Ministério do Meio Ambiente. Sua principal finalidade é garantir recursos para apoiar projetos, financiar empreendimentos e fomentar estudos voltados à mitigação dos impactos das mudanças climáticas.

O Programa Fundo Clima utiliza recursos reembolsáveis FNMC, instituído pela Lei 12.114, de 9 de dezembro de 2009, regulamentado pelo Decreto 7.343, de 26 de outubro de 2010, e regido pelo Decreto 10.143, de 28 de novembro de 2019. Os recursos do Fundo Clima são direcionados a diversas iniciativas, incluindo educação, capacitação, treinamento e mobilização social na área de mudanças climáticas.

O Fundo busca viabilizar a adaptação da sociedade e dos ecossistemas aos impactos climáticos, fomentar projetos que reduzam as emissões de GEE, promover a conservação da biodiversidade, desenvolver tecnologias de mitigação de emissões, formular políticas públicas para o combate ao desmatamento, apoiar cadeias produtivas sustentáveis e contribuir para a recuperação de áreas degradadas.

Nesse contexto, o BNDES atua como agente financeiro do Fundo Clima, sendo responsável pela operação dos financiamentos vinculados ao FNMC. Do total de recursos administrados, 10% são destinados ao MMAMC, com foco no desenvolvimento de atividades relacionadas com gestão, fiscalização, monitoramento, licenciamento, planejamento e ordenamento do uso sustentável dos espaços e recursos naturais.

Os investimentos do Fundo Clima priorizam a conservação ambiental e o uso sustentável dos recursos naturais, promovendo a recuperação de áreas degradadas, incentivando a adoção de tecnologias e práticas menos poluentes, como a eficiência energética e o tratamento adequado de resíduos de substâncias nocivas e perigosas.

O Fundo fomenta estratégias e estudos para o monitoramento ambiental sistemático, incorporando padrões de qualidade ambiental, enfatizando a prevenção e o controle das emissões de GEE.

O Fundo Clima tem como objetivo promover ações de mitigação e adaptação às mudanças climáticas, com foco na redução das emissões de GEE e no aumento da capacidade de remoção de carbono.

Além disso, apoia estudos e projetos voltados para a prevenção, o controle e a remediação do desmatamento e da poluição atmosférica, fortalecendo o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama).

O programa visa apoiar a implementação de empreendimentos, a aquisição de máquinas e equipamentos e o desenvolvimento tecnológico que contribuam para a redução das emissões de GEE, bem como para a adaptação da sociedade aos impactos das mudanças climáticas.

O Fundo Clima está estruturado em sete modalidades, cada uma com objetivos específicos: Desenvolvimento Urbano Resiliente e Sustentável, Indústria Verde, Logística de Transporte, Transporte Coletivo, Mobilidade Verde, Transição Energética, Florestas Nativas, Recursos Hídricos e Máquinas Verdes.

Sob essa perspectiva, busca promover o desenvolvimento urbano sustentável, garantindo a adaptação da sociedade e da economia aos impactos das mudanças climáticas. As ações visam melhorar o bem-estar humano, reduzir a vulnerabilidade socioambiental, proteger a vegetação nativa e os recursos hídricos, além de conservar e restaurar os ecossistemas naturais.

O programa incentiva a produção de bens e serviços de forma ambientalmente responsável e sustentável, minimizando os impactos negativos ao meio ambiente. Para isso, fomenta práticas de produção alinhadas aos princípios do desenvolvimento sustentável e da economia circular, promovendo a redução do consumo de recursos naturais não renováveis e das emissões de GEE.

Outro eixo de atuação do Fundo é o apoio a implementação, expansão, modernização e recuperação da infraestrutura de transporte de passageiros e cargas, incentivando alternativas mais sustentáveis, com menor impacto ambiental e maior eficiência energética. Essas ações buscam melhorar a qualidade de vida e reduzir as emissões de gases poluentes.

O Fundo Clima também estimula a transição para fontes de energia limpa, incentivando a modernização das redes elétricas e a eletrificação de setores que tradicionalmente emitem grandes volumes de GEE. Dentre as iniciativas apoiadas, destacam-se a produção de hidrogênio a partir de fontes renováveis e o uso eficiente da energia.

A conservação, recuperação e gestão responsável das florestas são outro pilar do programa, visando a mitigação climática, a sustentabilidade ambiental, a proteção da biodiversidade e a garantia da disponibilidade hídrica. Essas ações aumentam a resiliência dos

ecossistemas frente às mudanças climáticas.

O Fundo Clima também fomenta soluções sustentáveis para impulsionar uma economia mais resiliente e de baixo carbono, reduzindo impactos ambientais negativos, incentivando práticas industriais mais limpas. Além disso, apoia a aquisição de máquinas e equipamentos que contribuam para a redução das emissões de gases poluentes e para a adaptação às mudanças climáticas.

Dessa forma, desempenha papel essencial no enfrentamento das mudanças climáticas, promovendo estudos e iniciativas que visam mitigar os impactos ambientais e garantir um futuro mais sustentável para as próximas gerações.

#### 2.4 FUNDO AMAZÔNIA E PPCDAm

O Fundo Amazônia tem como objetivo captar doações para financiar ações não reembolsáveis voltadas para a prevenção, o monitoramento e o combate ao desmatamento, além de promover a conservação e o uso sustentável da Amazônia Legal. Esse Fundo também apoia o desenvolvimento de sistemas de monitoramento e controle do desmatamento em outras regiões do Brasil e em países tropicais.

A estrutura do Fundo Amazônia, estabelecida pelo Decreto 11.368, de 1º de janeiro de 2023, inclui o COFA, responsável por definir diretrizes e acompanhar os resultados alcançados. Conta com o CTFA, nomeado pelo Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, cuja função é verificar as emissões decorrentes do desmatamento na Amazônia.

O impacto do Fundo Amazônia (2024) se reflete no apoio a 652 instituições e no benefício direto a 239 mil pessoas envolvidas em atividades produtivas sustentáveis. O Fundo abrange 75 milhões de hectares de floresta manejados de forma sustentável. Atualmente, há 1,1 milhão de imóveis rurais inscritos no Cadastro Ambiental Rural (CAR), e foram realizadas 1.896 missões de fiscalização ambiental.

No que se refere ao ordenamento territorial, o programa apoia 196 unidades de conservação e 101 terras indígenas na Amazônia, beneficiando diretamente 61 mil indígenas e protegendo 74 milhões de hectares de áreas preservadas.

O PPCDAm, lançado em 2004, tem como meta reduzir continuamente o desmatamento, criando condições para a transição a um modelo de desenvolvimento sustentável na Amazônia Legal. O plano visa promover a produção sustentável, fortalecer o monitoramento e controle ambiental, organizar o ordenamento territorial e impulsionar o avanço da ciência e da inovação,

por meio de instrumentos econômicos e ações governamentais.

Na 4ª fase, o PPCDAm introduziu um eixo focado em instrumentos normativos e econômicos, com o objetivo de criar mecanismos que incentivem uma economia baseada na floresta, promovendo uma matriz produtiva economicamente competitiva e com o menor impacto possível sobre a floresta.

A 5ª fase do plano, lançada em 2023 e desenvolvida com base na experiência acumulada pelo governo federal nas fases anteriores, inclui o sucesso na redução do desmatamento em 83% entre 2004 e 2012, conforme dados do sistema Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite (PRODES) do INPE.

Essa nova fase estabelece como meta alcançar o desmatamento zero até 2030, destacando a importância da inteligência para o rastreamento e a repressão remota de crimes ambientais e suas cadeias produtivas. Além disso, promove investimentos em bioeconomia e o ordenamento territorial de florestas públicas ainda não designadas.

O PPCDAm adota como principais estratégias para sua implementação: o fomento a atividades produtivas sustentáveis; o monitoramento e controle ambiental; o ordenamento fundiário e territorial; e o desenvolvimento de instrumentos normativos e econômicos.

O Fundo Amazônia apoia a Estratégia Nacional para a Redução das Emissões Provenientes do Desmatamento e da Degradação Florestal (ENREDD+), Conservação dos Estoques de Carbono Florestal, Manejo Sustentável de Florestas e Aumento de Estoques de Carbono Florestal.

Essa estratégia visa contribuir para a mitigação das mudanças climáticas, eliminando o desmatamento, promovendo a conservação e recuperação dos ecossistemas florestais, desenvolvendo uma economia florestal sustentável e de baixo carbono, com o intuito de gerar benefícios econômicos, sociais e ambientais.

O ENREDD+ tem como objetivos principais: aprimorar o monitoramento e a análise do impacto das políticas públicas, maximizando a mitigação das mudanças climáticas globais, conforme as diretrizes socioeconômicas e ambientais acordadas na UNFCCC; integrar as estruturas de gestão das políticas relacionadas ao clima, florestas e biodiversidade, promovendo a convergência e complementaridade entre os níveis federal, estadual e municipal; contribuir para a mobilização de recursos em escala compatível com o compromisso voluntário do Brasil mitigando as emissões GEE nos diferentes biomas, conforme estabelecido pela PNMC.

Para garantir que as metas do PPCDAm sejam cumpridas, foram desenvolvidos planos específicos de combate ao desmatamento nos estados da Amazônia, orientados pelo governo federal. Esses planos focam direcionados para três áreas principais: ordenamento territorial,

controle ambiental e fomento a atividades produtivas sustentáveis.

Os critérios orientadores aprovados pelo COFA, em apoio ao Fundo Amazônia, incluem: o fortalecimento do CAR; o reforço e a ampliação das ações de fiscalização, investigação e combate a infrações ambientais, com o objetivo de prevenir e combater o desmatamento, a degradação florestal na Amazônia; a promoção da regularização ambiental e fundiária, aliada ao desenvolvimento de atividades produtivas sustentáveis em assentamentos de reforma agrária na Amazônia Legal; o apoio ao zoneamento ecológico-econômico; a prevenção de combate a incêndios florestais e queimadas não autorizadas.

Os projetos de contenção do desmatamento na Amazônia, como apresentado, envolvem diversas ações, tornando o controle e monitoramento complexos, o que exige o diálogo entre os envolvidos de forma integrada, com os objetivos definidos no Fundo Amazônia.

Cabe evidenciar que a gestão ambiental permite o acompanhamento e a avaliação das atividades desempenhadas em cada fase de implementação, garantindo a efetividade dos resultados. O referido Fundo possibilita a compensação financeira, viabilizando a redução do desmatamento na Amazônia Legal, com parcerias internacionais de doações da Noruega e Alemanha, e contribui para o desenvolvimento do PPCDAm.

No próximo capítulo, será demonstrado como o processo estrutural está sendo utilizado como ferramenta de implementação e garantia dos direitos fundamentais climáticos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, além de como a intervenção do Judiciário nas políticas públicas ambientais climáticas tem auxiliado na efetivação dos objetivos e diretrizes traçadas no Acordo de Paris, preservando a separação dos poderes.

### CAPÍTULO 3 – PROCESSO ESTRUTURAL COMO ESTRATÉGIA DE EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

Com o advento do constitucionalismo social, passou a ser exigida do Estado uma estrutura burocrática capaz de atender às demandas sociais. No entanto, emergiu a incapacidade da Administração Pública de garantir os direitos fundamentais estabelecidos na Constituição.

Esse contexto de defesa jurisdicional, com a proteção e a garantia dos direitos por meio do Poder Judiciário, tornou-se uma realidade. Questões que envolvem a esfera individual do cidadão e atingem a estrutura organizacional do Estado são demandas que apresentam alta complexidade e multipolaridade.

A defesa dos direitos fundamentais impacta a coletividade, visto que objetiva resolver questões de desconformidades. Para alcançar esse objetivo, o processo estrutural pode ser entendido como um instrumento destinado a promover decisões que busquem resolver litígios ou conflitos, por meio de técnicas processuais e procedimentais, com o intuito de mediar o conflito e efetivar a política pública.

O caso *Brown v. Board of Education*, ocorrido em 1954, nos Estados Unidos, representou um marco no conceito de decisão estrutural. Conhecido como um *leading case* que trata de processos estruturais, o caso envolveu a resolução de problemas estruturais da sociedade e resultou na efetivação de políticas públicas pelo próprio Poder Judiciário.

A questão central do caso consistiu no questionamento do alcance e da efetividade das decisões judiciais de elevada complexidade e multipolaridade, as quais, por sua natureza, apresentam desafios significativos para sua concretização.

Diversas dificuldades surgem quando o Poder Judiciário busca resolver processos estruturais. Dentre essas dificuldades, destacam-se: 1) os magistrados não serem eleitos pelo voto; 2) a violação da separação dos Poderes, com a usurpação das competências do Legislativo e do Executivo; e 3) a ausência de um referencial para solucionar os processos estruturais, em que o padrão processual clássico, de cunho individualista e patrimonial, muitas vezes não atende de maneira satisfatória às demandas de efetivação dos direitos fundamentais, que exigem um procedimento diferenciado e flexível.

A legitimidade participativa confere efetividade ao processo estrutural, fundamentada no diálogo interinstitucional e na participação dos afetados, configurando a essência da resolução estrutural. As decisões judiciais resultam de processos que incorporam características de adjudicação de direitos e, ao mesmo tempo, delineiam a forma como essa decisão será executada, intervindo, em alguns casos, na normatização de um segmento social.

Nesse contexto, a participação dialógica torna-se essencial para uma ação comunicativa. A busca pelo consenso é sugerida a partir da linguagem, servindo como elemento de legitimidade da própria democracia (Habermas, 1997).

No caso *Brown v. Board of Education*, foi empregada a chamada injunção estrutural (Verbic, 2017). A Suprema Corte dos Estados Unidos declarou ilegal a segregação racial no sistema educacional, mas não forneceu orientações sobre como eliminá-la. Levou-se tempo para que mudanças concretas fossem implementadas, período em que foi necessário superar a resistência das autoridades em enfrentar os desafios materiais para executar a decisão judicial.

Em *Brown I*, a Suprema Corte limitou a examinar a violação do princípio da igualdade, sem abordar a solução, que envolvia a complexa tarefa de eliminar a segregação nas escolas. A solução foi deixada para uma fase posterior. Em *Brown II*, ao discutir a implementação da decisão judicial, foram estabelecidos os parâmetros para a jurisdição supervisora, englobando o núcleo da litigância estrutural nos Estados Unidos, com repercussões que se estenderam além da integração racial nas escolas, alcançando questões como a redistribuição de distritos eleitorais, a reforma das prisões, os manicômios judiciais e problemas ambientais (Silva, 2020).

Quando o Poder Judiciário cria normas jurídicas sem estabelecer critérios claros para sua aplicação, ocorre uma violação do princípio da separação de poderes, comprometendo a distinção entre os subsistemas do direito e da política. Os limites substanciais que o Judiciário deve observar no exercício de sua função típica estão relacionados com a atividade de interpretação e aplicação das normas, que constitui a essência do ordenamento jurídico, sempre buscando integração e adequação ao conjunto normativo existente.

Assim, surgem questões relacionadas com legitimidade e representação adequada, poderes gerenciais do juiz, adaptabilidade dos fatos e consequência das mudanças fáticas ao longo do procedimento, flexibilização procedimental e relevância dos meios alternativos de resolução de conflitos.

A etapa de cumprimento das decisões revela-se desafiadora, e as experiências jurisprudenciais, tanto no Brasil quanto no exterior, podem fornecer contribuições valiosas para uma análise apropriada dessas questões.

Essa nova forma de litigância pode ser caracterizada por duas facetas. A primeira engloba as principais ameaças aos valores constitucionais que se originam das burocracias do Estado Moderno. Na segunda, visando eliminar essas ameaças, as organizações precisam passar por reestruturações, e o escopo tradicional das medidas judiciais não se torna adequado. De acordo com Fiss (2017a), a injunção seria a medida mais apropriada para esse propósito.

O processo estrutural pode ser visto como um procedimento direcionado à resolução de

um litígio que exige a reestruturação de uma entidade, sistema ou organização, envolvendo a sociedade e o Estado para atender aos preceitos estabelecidos no texto constitucional. O conflito em questão não se resume a uma simples decisão de condenação ao pagamento de uma quantia específica ou à obrigação de fazer ou não fazer, e sim a uma série de comandos que reorganizam sistemas como o educacional, o da saúde, o carcerário e o ambiental.

Nessas situações de extrema complexidade devido a um estado de desorganização estruturada, seja ela ilícita ou legítima, manifestada tanto no âmbito público quanto no privado, exigindo uma reorganização. O problema estrutural demonstra a necessidade de buscar um estado de coisas ideal. Em algumas circunstâncias, torna-se imperativo recorrer a um processo estrutural, que serve como meio para a resolução do litígio (Didier Júnior; Zaneti Júnior, 2020).

A correlação entre reestruturação e redefinição de falhas está, na maioria das vezes, ligada aos anseios programados pelas políticas públicas que não são cumpridas, chegando até a via judicial para a solução da desestruturação, buscando meios e determinações para cumprir o estabelecido no normativo.

### 3.1 JUDICIALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Os conflitos surgem e são levados ao Judiciário para serem resolvidos por meio de um processo judicial, com o objetivo de buscar uma solução equitativa. O processo é concebido a partir da análise dos conflitos apresentados pelas partes, sejam individuais ou coletivos, com o intuito de garantir uma tutela jurisdicional apropriada (Salles, 2011).

A CF/1988 estabeleceu diversos direitos fundamentais, dentre os quais se destacam os direitos ambientais, exigindo uma atuação ativa do Estado para assegurar esses direitos à coletividade por meio da implementação de políticas públicas. Muitas vezes a atuação da Administração Pública ocorre de forma omissa ou ineficiente, deixando de cumprir os preceitos constitucionais (Bucci, 2006).

O Judiciário é chamado a se posicionar sobre a questão, o que pode gerar, debates sobre suas atribuições e a forma de interpretar os comandos constitucionais na definição dos conteúdos operacionais.

A judicialização não é uma consequência da vontade do Judiciário, e sim um reflexo das disposições constitucionais estabelecidas pelo constituinte. A existência de normas constitucionais gera uma expectativa de que cabe ao Poder Judiciário se manifestar para dar efetividade à matéria.

As causas da judicialização incluem: 1) o processo de redemocratização do país; 2) a ampla constitucionalização de diversos temas; e 3) a abrangência do sistema brasileiro de controle de constitucionalidade (Barroso, 2017).

De acordo com a teoria de Montesquieu, o Poder Judiciário era considerado *la bouche de la loi* ou seja, "a boca da lei", em que o magistrado, com função limitada à aplicação da legislação vigente nos casos litigados, apenas avaliava a conformidade das normas.

O papel do Judiciário evolui com as transformações sociais, políticas e econômicas, resultando em uma reconfiguração da separação dos poderes. A função judiciária deixou de ser apenas corretiva, passando a ter também o papel de efetivar os direitos constitucionais e auxiliar a realização dos objetivos da República.

As novas atribuições possibilitam a atuação do Judiciário nas políticas públicas, embora essa intervenção deva ser guiada por parâmetros bem definidos. Além disso, dadas as suas características, tal intervenção deve ser conduzida por meio de um processo coletivo, destinado a discutir as questões de forma mais abrangente.

Os conflitos que surgem não demandam apenas a correção pontual de uma política pública, e sim sua reestruturação ou implementação, o que impõe desafios para a abordagem judicial diante da complexidade das questões apresentadas.

Como observado, os entes públicos não podem invocar a reserva do possível quando faltam recursos orçamentários para implementar políticas públicas, uma vez que prevalece a compreensão de que o mínimo existencial deve ser assegurado para garantir o cumprimento dos direitos fundamentais.

No entanto, diante da inércia da Administração Pública, surgem questionamentos acerca da legitimidade do Judiciário em regular as políticas públicas sem violar a separação dos poderes.

A formulação de políticas públicas e a elaboração de leis são atribuições do Poder Legislativo, cabendo ao Poder Executivo a implementação dessas políticas e a execução dos normativos.

O Poder Judiciário, por sua vez, era frequentemente deixado à margem, com sua atuação considerada mecanicista ou secundária. Entretanto, esse modelo legalista está se redefinindo, devido ao aumento do número de leis que regulamentam a liberdade individual, especialmente após o surgimento do Estado de Bem-Estar Social.

No contexto contemporâneo, o Poder Judiciário é chamado a enfrentar desafios, assumindo a responsabilidade como instância garantidora dos preceitos constitucionais do cidadão. A omissão ou a prestação inadequada dos direitos fundamentais sociais pelo

Legislativo e Executivo leva o Judiciário a assumir a implementação dos normativos e políticas, em conformidade com o princípio da inafastabilidade da jurisdição, proporcionando uma resposta às questões levantadas pela sociedade.

A judicialização das políticas públicas tornou-se uma realidade, exigindo que o Estado Social brasileiro intensifique sua interação com o processo judicial, como instrumento para a concretização dos direitos.

O STF<sup>10</sup> tem reiterado o entendimento de que o Judiciário pode implementar políticas públicas para garantir os direitos fundamentais sociais, desde que o faça de maneira excepcional, quando houver manifesta omissão dos órgãos estatais competentes, elevando, a confiança no Judiciário como fiscal do cumprimento das normas.

No entanto, críticas surgem em relação à concretização de direitos fundamentais pelo Poder Judiciário. Muitos argumentam que essa atuação violaria o princípio da separação dos Poderes, alegando usurpação das atribuições do Executivo e do Legislativo, posicionamento que encontra eco em grupos sociais mais radicais

Diversos interesses buscam moldar o *mindset* da política ou dos grupos sociais a quem se pretende alcançar. Cabe ao Judiciário, uma vez invocado, não refutar a aplicação dos dispositivos legais, constitucionais, principiológicos e valorativos na resolução da demanda.

Dessa forma, não há fundamento para alegar a usurpação de poderes ou a ilegitimidade do Judiciário no controle judicial das políticas públicas, uma vez que ele atua como última *ratio*, apenas nos casos de omissão ou insuficiência do Executivo e Legislativo, com foco na prevenção de excessos.

O liame entre as atuações dos Poderes torna-se tênue, sendo necessário evitar excessos para não ultrapassar os limites das competências constitucionais estabelecidas para cada um. E o que esperar do Judiciário? Espera-se uma atuação legalista, respeitando os limites constitucionais, e que, ao mesmo tempo, pondere a atuação dos poderes competentes, com metas, estratégias e planejamento, de modo a assegurar o que deve ser feito pelo poder público de forma atempada.

Desse modo, o princípio da separação de poderes tem como finalidade limitar o poder, com o intuito de prevenir arbitrariedades, especialmente quando o poder político está concentrado em um único órgão. Nesse contexto, o ativismo judicial desmedido pode

---

<sup>10</sup> O STF, no RE 684.612, apreciou e fixou os parâmetros de intervenção do Judiciário em políticas públicas voltadas para a realização dos direitos fundamentais. Por maioria dos votos, os ministros julgaram que as decisões judiciais devem apontar as finalidades e determinar à administração pública que apresente um plano para se chegar ao resultado esperado.

representar um perigo para a sociedade, razão pela qual é essencial cautela e equilíbrio na atuação do Judiciário.

### **3.1.1 A Legitimidade da Intervenção do Judiciário em Políticas Públicas**

A judicialização das políticas públicas avançou no Brasil após a CF/1988, que constitucionalizou os direitos sociais, fortalecendo as instituições do sistema de justiça, criando uma arena institucional eficiente para a garantia desses direitos. Essa judicialização levou as cortes a buscarem decisões judiciais nos mais variados campos. A crise de legitimidade dos partidos políticos e a corrupção destacaram o Judiciário, ampliando o acesso à justiça, colocando as instituições de justiça no centro do debate político.

A densidade normativa necessária para alcançar as metas de bem-estar social invoca o STF a se manifestar constitucionalmente diante da conjuntura política brasileira. A judicialização, nesse contexto, busca promover uma reforma moral da sociedade (Werneck, 2016).

A CF/1988 estabeleceu valores, fins e meios para o Estado brasileiro, proporcionando a diligência transformadora, aplicada ao texto constitucional de maneira a enfrentar a realidade social. As normas, embora meramente programáticas, são juridicamente vinculantes e justificam a expansão do controle judicial.

O acolhimento de pleitos de grupos assimétricos desafia a Constituição, uma vez que as aspirações por reivindicações jurídicas buscam alcançar a eficácia social e a concretização de políticas públicas. Regularmente, essas políticas veiculam direitos simbólicos, e nem sempre tudo o que está disposto no texto normativo poderá ser assistido pelo Estado.

O controle judicial de constitucionalidade vigente mescla o controle difuso e o controle concreto. As mudanças nas práticas interpretativas e argumentativas destacam a adjudicação constitucional, com a reconfiguração do STF. Os textos mais prolixos e abertos dos princípios oferecem margem para a argumentação constitucional emancipatória, impulsionando o neoconstitucionalismo e o pós-positivismo.

A defesa da normatividade dos princípios, ao lado das regras, e a abertura moral da linguagem constitucional, entrelaçada ao ideal de dignidade humana, permitiram reivindicações jurídicas baseadas nos princípios abertos.

A virada constitucionalista possibilitou a judicialização das políticas públicas, caracterizada pela busca por decisões que promovem justiça, especialmente em situações nas

quais o Estado se omite ou é ineficiente na prestação de direitos. Isso se torna injusto e regressivo, desconsiderando os efeitos econômicos diretos e indiretos na implementação das políticas públicas, atribuindo ao Judiciário o poder de decidir, embora com uma legitimidade questionada para tratar de questões de políticas públicas.

A judicialização de políticas públicas caracteriza-se pelo uso crescente do sistema de justiça não para a resolução de conflitos políticos, mas para o questionamento de falhas ou omissões na formulação e implementação dessas políticas pelo Executivo, bem como da inação ou insuficiência do Legislativo na produção de normas legais.

Assim sendo, o sistema de justiça interfere nas políticas públicas em suas diferentes fases, abrangendo a formação da agenda, a formulação, a implementação e a avaliação do ciclo dessas políticas, promovendo adaptações institucionais com reflexos nos demais poderes e instituições.

Segundo Gauri e Brinks (2008), as intervenções significativas nos quatro estágios do ciclo de judicialização das políticas públicas abrangem: a mobilização legal, com a entrada da demanda na justiça; a decisão judicial; a resposta política, burocrática ou privada; e o acompanhamento do litígio. Em cada uma dessas etapas, há o envolvimento de atores estratégicos na legalização da política pública em determinada área, o que evidencia a natureza interativa das decisões judiciais.

As cortes desempenham um papel central, pois suas decisões impactam as reações políticas e institucionais, podendo gerar novos casos ou demandar o acompanhamento dos já decididos. Essa dinâmica reduz a distância entre as decisões judiciais e as práticas de gestão pública (Oliveira; Silva; Marchetti, 2018).

A judicialização pode modificar diferentes fases do processo de formulação e implementação de políticas públicas. No entanto, esse não é um processo cíclico fechado, mas composto por etapas que não necessariamente seguem uma ordem linear, podendo se sobrepor ou ser reiteradamente alteradas conforme novas demandas surgem.

Além disso, é essencial diferenciar judicialização de ativismo judicial. A primeira é um fenômeno decorrente do desenho institucional brasileiro, sendo um fato inerente à estrutura do Estado. Por sua vez, o ativismo judicial configura-se como uma postura adotada pelo operador do direito ao interpretar a Constituição de maneira expansiva, ampliando seu alcance e efeitos (Barroso, 2014).

O acionamento constante do STF para o controle de constitucionalidade de leis e atos normativos relacionados com as políticas públicas tem permitido o redesenho institucional do ciclo dessas políticas.

Esse processo se desdobra em três dimensões da política democrática: na *polity*, por meio do controle de constitucionalidade das leis; na *policy*, pelo controle da implementação das políticas públicas; e na *politics*, por meio da fiscalização e da responsabilização dos agentes políticos.

Há problemas fundamentais relacionados com a interferência do Judiciário na implementação de políticas públicas. O primeiro refere-se à legitimidade, pois a definição dessas políticas envolve escolhas alocativas que não são reguladas pelo direito e implicam dilemas distributivos.

A democracia busca estabelecer decisões coletivas para alcançar distribuições consideradas legítimas. Se a regra da maioria e a representação parlamentar já apresentam imperfeições, a imposição judicial de preferências controversas pode intensificá-las.

O segundo problema diz respeito à capacidade técnica da corte. A formulação de políticas públicas envolve critérios de prioridade que afetam e beneficiam grupos distintos da sociedade. Entretanto, no âmbito judicial, as decisões são voltadas para prestações específicas, dirigidas a indivíduos ou grupos determinados, o que pode distorcer a lógica distributiva originalmente concebida para essas políticas.

Por fim, há a questão da intervenção do Judiciário na discricionariedade do gestor público, definindo o que deve ser feito e em que medida essa autonomia pode ser limitada na formulação da agenda governamental e na implementação das políticas públicas. Esse tipo de interferência pode ser considerado desarrazoado e invasivo.

Destarte, uma atuação judicial excessiva sobre a política representa um risco à democracia, pois confere a um poder não eleito e insuscetível de controle pelo voto a capacidade de alterar o *status quo* estabelecido por agentes públicos democraticamente escolhidos.

No âmbito do STF, o reconhecimento de direitos sociais apresenta duas vertentes. A primeira admite a possibilidade de intervenção judicial nas políticas públicas, acolhendo o pedido formulado. A segunda sustenta a falta de legitimidade do Judiciário para intervir nessas questões, sob o argumento de que os recursos disponíveis já foram alocados discricionariamente pelo Legislativo e pelo Executivo, resultando na negativa da intervenção judicial.

Essa segunda abordagem não se opõe à judicialização dos direitos sociais, mas impõe maiores restrições ao seu reconhecimento, exigindo a análise criteriosa dos elementos que possam justificar tal interferência.

A interação entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário desempenha um papel fundamental na definição dos rumos das políticas públicas, influenciando diretamente as decisões dos gestores quanto aos modelos a serem adotados. O entrelaçamento institucional,

por meio de parcerias políticas e judiciais, pode ser um mecanismo eficaz para lidar com os impactos da judicialização das políticas públicas.

Nesse contexto, a atuação do Judiciário decorre do princípio da inafastabilidade da jurisdição, devendo servir para garantir que a Administração Pública se mantenha alinhada aos preceitos constitucionais.

O argumento de que a escassez de recursos, em um país com alta carga tributária e forte arrecadação estatal, não pode ser utilizada como justificativa para omissões no cumprimento de direitos fundamentais. Teorias como a reserva do possível, o mínimo existencial e a proibição do retrocesso buscam fortalecer a proteção dos direitos sociais, estabelecendo limites para a atuação estatal.

A intervenção judicial, quando pautada por critérios bem definidos e pelo diálogo institucional, pode ser a melhor solução, permitindo uma compreensão mais aprofundada das causas subjacentes ao problema e não apenas do caso concreto que originou a demanda.

A judicialização dos direitos sociais no STF deve ocorrer de forma calibrada e dialogada, estabelecendo interações construtivas entre os poderes e promovendo resoluções conciliadoras. O foco não deve estar apenas na demanda isolada, como também na compreensão dos fatores estruturais que originaram a necessidade de intervenção judicial.

Nesse sentido, é pertinente a atuação do Judiciário em políticas públicas nos casos em que há inércia ou descumprimento normativo por parte do poder público. Nesses casos atípicos, a intervenção judicial consiste em alternativa essencial para garantir a efetivação dos direitos e garantias constitucionais.

No entanto, é imprescindível que essa atuação seja acompanhada de uma mediação dialógica, capaz de estabelecer metas e objetivos concretos para a implementação das políticas públicas. Afinal, determinar judicialmente a realização de uma política sem compreender as falhas estruturais que levaram ao seu não cumprimento pode resultar em soluções ineficazes ou inviáveis na prática.

### 3.2 O JUDICIÁRIO EM DEBATE: ENTRE O ATIVISMO E A SEPARAÇÃO DOS PODERES

O poder estatal é único e indivisível, embora as funções estatais possam ser separadas, conforme estabelecido pela CF/1988, autoriza além de suas funções típicas, o exercício de funções atípicas. Cada poder possui uma função principal e, de forma acessória, desempenha

outras funções. Essas funções são distintas, mas representam o mesmo poder estatal, que atua em nome do povo, justificando a flexibilização.

A Constituição, em seu artigo 2º, estabelece que os Poderes da União são independentes e harmônicos entre si. A expansão das atividades do Estado trouxe uma nova visão à teoria da separação de poderes, afastando da rigidez que antes era defendida. Atualmente, prefere-se falar em cooperação entre os poderes, onde a independência não é absoluta, embasada no sistema de freios e contrapesos, permitindo que um poder intervenha no outro, desde que respeite os limites constitucionais (Brasil, 1988).

A atividade estatal se desenvolve no âmbito de normas jurídicas, sendo a Constituição a norma superior à lei, com limites delineados na esfera de liberdade dos indivíduos, a fim de garantir o respeito à Carta Magna e aos direitos individuais por parte do Estado. Nesse cenário, é essencial a divisão do exercício do poder político entre os órgãos distintos que se controlam mutuamente.

A descentralização das funções estatais em estruturas organizacionais diversas cria o sistema de freios e contrapesos, possibilitando que o poder se autocontrole. Os poderes da República atuam de forma coordenada e colaborativa, buscando cumprir os preceitos constitucionais.

Nesse contexto, é permitido que o Judiciário exerça atividades que, em princípio, são atribuídas ao Poder Executivo. A separação dos poderes possibilita que o Judiciário concretize políticas públicas quando o Executivo não consegue realizá-las. De acordo com o entendimento do STF, essa atuação excepcional não viola o princípio da separação dos poderes, uma vez que cabe ao Judiciário preencher o vácuo constitucional deixado pela omissão dos Poderes Legislativo e Executivo (Brasil, 2001).

A concretização dos direitos fundamentais por meio da implementação de políticas públicas, como uma exigência constitucional, visa garantir o mínimo necessário para uma existência digna, evitando que a sociedade como um todo seja privada desses direitos. Diante da omissão ou insuficiência do Estado por parte dos Poderes Legislativo e Executivo, a atuação do Judiciário é apropriada, respeitando a necessidade de evitar arbitrariedades (Cappelletti, 1993). Não se pode falar em lesão à separação dos poderes, pois essa não pode ser usada como proteção aos direitos fundamentais.

O Poder Judiciário não assume uma posição inconstitucional. Pelo contrário, ostenta sua verdadeira legitimação ao exercer função amparada pela própria Constituição, que confere legitimidade por meio do respaldo popular (Barroso, 2012). Assim, mesmo sem o apoio do voto popular, os juízes são considerados legítimos para proferir decisões, tendo em vista a

autorização expressa da CF/1988.

Sublinha-se que a CF/1988 estabeleceu o controle de constitucionalidade como uma das funções primordiais do Judiciário, reforçando a superioridade hierárquica da norma, fundamental para a compreensão de que a legitimidade do Judiciário é conferida diretamente pela Constituição.

Dessa forma, a discussão não reside na legitimidade intrínseca da Suprema Corte em realizar o controle normativo, e sim em como proceder a esse exame para que seja efetivamente o guardião da Constituição. A questão principal é identificar as condições que uma decisão do STF deve atender para ser considerada correta do ponto de vista jurídico-constitucional.

A legitimação do Judiciário é garantida constitucionalmente pelas escolhas feitas pelo magistrado em suas decisões judiciais, visando proteger as minorias, resolver litígios e efetivar os direitos fundamentais. O paradigma dos valores e princípios marca uma mudança no Constitucionalismo, reconhecendo a importância dos princípios, substituindo a subsunção pela ponderação.

A teoria principiológica de Alexy (1999) distingue normativamente regras e princípios, fundamentando-se nessa diferenciação. Essa teoria representa uma racionalização da interpretação das normas de direitos fundamentais, conferindo aos princípios um elevado grau de abstração. Essa abordagem propicia uma abertura à argumentação jurídica que vai além da simples apresentação de um esquema explicativo, sendo capaz de oferecer fundamentação a qualquer decisão judicial envolvendo situações normativas constitucionais de conflito.

A judicialização das políticas públicas tornou-se uma realidade no atual cenário político, exigindo que o Estado Social brasileiro aprofunde a conexão com o processo judicial, utilizando-o como instrumento para sua própria realização. A política passou a ser alvo de escrutínio pela jurisdição, conferindo ao Poder Judiciário a atribuição de exercer o controle jurisdicional das políticas públicas para efetivação dos direitos fundamentais.

É importante estabelecer a distinção entre judicialização e ativismo judicial. Enquanto a judicialização se refere ao acesso legítimo ao Judiciário quando há lesão ou ameaça a direitos, o ativismo judicial denota a intervenção excessiva do Judiciário na função legislativa, criando normas sem respaldo constitucional.

Nessa perspectiva, o ativismo judicial, distinto da judicialização da política, pode levar à desestruturação da atividade administrativa. Isso ocorre porque, ao reconhecer direitos sociais e determinar prestações estatais, esse ativismo não consegue reordenar a atividade administrativa, que é guiada pela lei e não pelos precedentes judiciais, em seus limites, forma e finalidade.

A decisão judicial, por si só, não constitui uma condição suficiente para justificar o processo decisório do administrador público. Os precedentes judiciais, por mais numerosos e significativos que sejam, não têm a capacidade de substituir a função reguladora da lei para o Administrador Público (Quintas, 2016).

Quando a Constituição dispõe sobre determinado direito e este é interpretado de forma a garantir sua efetividade, tem-se a judicialização. Por seu turno, o ativismo judicial envolve a criação de direitos não contemplados em nenhum dispositivo legal, inovando o ordenamento jurídico, seja criando uma norma ou revelando a lacuna da norma com base em valores e princípios.

Todavia, a interpretação e a aplicação da Constituição pelo Poder Judiciário devem se basear nos princípios hermenêuticos, adaptando e integrando os dispositivos normativos às demandas das normas programáticas. É preciso considerar o contexto social e político na formulação das decisões, com o objetivo de alcançar a máxima efetividade dos direitos e garantias fundamentais.

O Judiciário não pode se limitar a ser mero aplicador da literalidade da lei; ao contrário, deve ser o guardião da Constituição. A construção do direito precisa ser compartilhada com o legislador, para que as políticas públicas e as normas sejam cumpridas com efetividade pelos órgãos públicos. Isso exige uma construção dialógica, baseada na cooperação e integração, sendo indispensável para a melhoria da qualidade de vida das pessoas.

Não se deve alegar usurpação de poderes ou ilegitimidade do Judiciário no controle judicial de políticas públicas, especialmente quando ele atua em casos de omissão ou insuficiência por parte do Executivo e do Legislativo. O foco deve ser direcionado para evitar excessos no exercício dessa função. Diante disso, surge a questão dos limites do Judiciário, que gera questionamentos sobre sua legitimidade para julgar amplamente com base em princípios, o que levanta preocupações sobre a segurança jurídica.

O princípio da separação de poderes busca limitar o exercício do poder para evitar abusos, especialmente quando ele se encontra concentrado em um único órgão. A interpretação deve, portanto, visar à concretização da norma, considerando o contexto político, transitando entre os sistemas de normas, valores e princípios. O Constitucionalismo tem se inserido em uma nova dinâmica, reconhecendo a importância dos princípios e substituindo o método tradicional de subsunção pela ponderação.

A teoria de Alexy distingue normativamente regras e princípios, racionalizando a interpretação das normas de direitos fundamentais. No entanto, surgem críticas à criação excessiva de princípios, levantando questionamentos sobre sua natureza normativa (Streck,

2012).

Diante da possibilidade de arbitrariedade do Poder Judiciário no exercício da função judicante e da potencial usurpação da função típica do Poder Legislativo, observa-se que o crescimento do Judiciário ocorre especialmente quando o Legislativo falha em legislar ou o Executivo permanece inerte em suas obrigações administrativas.

A despeito dessas questões, é preciso estabelecer limites para a atuação do Judiciário. Os julgamentos fundamentados unicamente em princípios para a avaliação do justo podem gerar discricionariedade judicial e, conseqüentemente, insegurança jurídica, especialmente quando já existe legislação sobre o tema.

A atuação do Judiciário como legislador e administrador deve ser excepcional, ocorrendo dentro de um processo democrático, garantindo transparência e segurança jurídica. Essa atuação deve ser sustentada pelo diálogo interinstitucional, promovendo a cooperação na resolução de conflitos.

A efetivação dos direitos sociais, buscada em diversas ações judiciais individuais e coletivas no Brasil, o magistrado não deve julgar com base em critérios não democráticos, nem substituir as funções dos outros Poderes. Entretanto, durante a prestação jurisdicional, o Poder Judiciário pode servir como um espaço público para discussão política, considerando a complexidade e a pluralidade do Estado de Direito (Quintas, 2013).

O termo ativismo judicial é frequentemente empregado para descrever a atuação do Judiciário que, por meio de uma interpretação ampliativa de sua função jurisdicional, busca efetivar os direitos fundamentais sociais, impondo obrigações ao Executivo por meio de decisões judiciais. Originado no direito norte-americano, no início de 1947, o ativismo judicial nas decisões da Suprema Corte visava converter a vontade do legislador, promovendo as liberdades civis e os direitos das minorias.

Essa transformação da atuação do Judiciário, de um papel mecânico para um papel ativo na formulação das políticas públicas e na gestão do processo democrático, é um reflexo das orientações previstas na CF/1988. As ações desse tipo estão contextualizadas pelo neoconstitucionalismo, que impulsionou mudanças no entendimento do papel do Judiciário, destacando algumas características fundamentais, tais como:

- a) falência no padrão normativo que foi desenvolvido no século XVIII, baseado na supremacia do parlamento; b) influência da globalização; c) pós-modernidade; d) superação do positivismo clássico; e) centralidade dos direitos fundamentais; f) diferenciação qualitativa entre princípios e regras; g) revalorização do direito (Hutzler, 2017, p. 224).

No Brasil, vivemos um período de enaltecimento das interpretações principiológicas, com uma ênfase maior nos princípios em detrimento do método tradicional da hermenêutica positivista. A aplicação de princípios permite uma análise mais flexível e subjetiva por parte do julgador.

Como alerta Grau (2017, p. 24): “Os juízes não podem despedaçar a segurança jurídica quando abusam de princípios”. Ou seja, não é oportuno nem razoável que os juízes decidam de forma subjetiva, baseados em seu próprio senso de justiça. Suas decisões devem, preferencialmente, estar vinculadas à Lei e à Constituição, para garantir a estabilidade e a previsibilidade jurídica.

Dessa forma, quando um litígio chega ao Judiciário, o objetivo é buscar a efetivação do direito fundamental, alinhado aos princípios e normativos constitucionais, respeitando a competência de cada Poder. A complexidade estrutural das políticas públicas envolve a interação de todos os atores responsáveis pela solução dos conflitos, permitindo a defesa da vontade e dos interesses da coletividade.

### 3.3 APORTES HISTÓRICOS, CONCEITOS E CARACTERÍSTICAS DO PROCESSO ESTRUTURAL

A Suprema Corte dos Estados Unidos teve um papel expressivo e inovador ao revisar o conservadorismo nas decisões que favoreciam a política de segregação racial, invalidando também outras leis sociais restritivas. Essa postura de mudança e avanço foi consolidada durante a gestão do presidente Earl Warren, quando a Corte passou a impulsionar reformas nas políticas públicas, criando uma jurisprudência vanguardista no que tange aos direitos fundamentais.

É amplamente reconhecido na doutrina que as chamadas *structural injunctions* (ou injunções estruturais) têm origem nos Estados Unidos, com destaque para o caso *Brown v. Board of Education Topeka*. Nesse caso, a Suprema Corte, com base na Décima Quarta Emenda da Constituição, declarou a inconstitucionalidade da doutrina do *separate but equal* (separados, mas iguais), que legitimava a segregação racial.

Essa decisão representou uma virada histórica ao contestar a política de segregação racial nas escolas de ensino fundamental. O julgamento superou o precedente estabelecido em *Plessy v. Ferguson*, que tratava da segregação racial nos trens e foi fundamentado em decisões de tribunais inferiores que ratificavam a constitucionalidade dessa segregação nas escolas.

No caso *Plessy*, a ideia predominante era a de que a separação entre brancos e negros nas instalações de transporte, embora legalizada, deveria garantir um tratamento igualitário em termos de qualidade das instalações. A abordagem *separate but equal* aceitava, portanto, a segregação desde que as condições fossem, teoricamente, equivalentes para ambos os grupos.

O caso *Brown* gerou significativa repercussão social, especialmente no Sul dos Estados Unidos, onde houve resistência considerável à implementação da decisão. Diante da constatação da ineficácia da declaração jurisdicional que considerava inconstitucional a prática da segregação racial, a Suprema Corte se viu obrigada a revisitar a questão um ano após a primeira decisão, a fim de garantir a efetivação do que foi determinado anteriormente. Esse retorno se deu devido à complexidade social do litígio e à falta de condições para sua implementação, evidenciando a necessidade de um acompanhamento mais rigoroso.

Nesse contexto surgiu o julgamento *Brown II (Brown v. Board of Education II)*, no qual a Corte determinou a criação de planos graduais para a eliminação da discriminação nas escolas. A decisão também ressaltou a importância desses planos serem acompanhados pelo Poder Judiciário local, considerando as especificidades da escola e da comunidade envolvida.

As determinações deveriam ser adaptadas às limitações de cada localidade, promovendo uma implementação realista e gradual. As *structural injunctions* surgiram, então, como instrumentos de diálogo, visando uma solução efetiva e contínua para as controvérsias, ao mesmo tempo em que respeitavam as particularidades de cada contexto.

Esse precedente alcançou um *status* de litígio de interesse público, com as seguintes características:

[...] demanda multipolarizada; orientada para o futuro; formada por pretensões difusas; baseada em direitos fundamentais cujo conteúdo requer concreção; que visa à reforma de uma instituição social; cuja implementação exige ações diferidas no tempo, que não se esgotam com a prolação da sentença; conduzida pelo juiz e pelas partes em cooperação (Chayes, 2017, p. 304).

Embora as medidas estruturantes nem sempre atinjam todos os aspectos da problemática, elas podem gerar resultados indiretos significativos, como a promoção da visibilidade da causa e o fortalecimento das reformas estruturais. Esse fenômeno pode ser observado também em outros tipos de litigância coletiva, como nos casos de litigância climática, nos quais as decisões judiciais, ao gerar uma maior conscientização, podem impulsionar mudanças a longo prazo.

Na América Latina, a influência da corrente americana foi decisiva para a adoção dos remédios estruturais, especialmente na atuação da Corte Constitucional Colombiana (CCC). Os

juízos da Corte buscaram conferir eficácia aos valores constitucionalmente garantidos, identificando nas medidas estruturais um método processual constitucional capaz de atender às necessidades sociais que chegavam ao Judiciário. Esse modelo processual se mostrou eficaz para a concretização dos direitos fundamentais, respondendo às demandas de um número significativo de cidadãos cujos direitos eram violados por situações estruturais.

Um dos marcos dessa abordagem foi a introdução do conceito de ECI, pelo qual a Corte passou a declarar a inconstitucionalidade de uma situação estrutural que viola os direitos de um número amplo e indeterminado de pessoas. Esse conceito permitiu à Corte não apenas identificar a violação de direitos, como também adotar uma postura proativa para corrigir falhas sistêmicas que afetavam toda a sociedade.

Em 1997, ocorreu a primeira decisão estrutural da CCC, no caso SU-559, que tratou da distribuição de recursos fiscais para a educação e filiação dos docentes ao Fundo Nacional de Prestações Sociais do Magistério (Lima; Clementino, 2020).

A partir desse momento, as decisões estruturais se tornaram um mecanismo recorrente, com quatro decisões de natureza estrutural proferidas em 1998, abrangendo temas como o direito ao reconhecimento de pensões, a proteção especial dos defensores dos direitos humanos, e as omissões reiteradas das autoridades administrativas na nomeação de notários aprovados em concursos públicos (Corte Constitucional República de Colômbia, 1997).

A decisão de 2004 sobre as condições do sistema carcerário colombiano e o julgamento emblemático sobre o deslocamento forçado interno (sentencia T-024/2004) (Corte Constitucional República de Colômbia, 2004a). Evidenciaram a importância de um acompanhamento contínuo, adotando um mecanismo de controle mais rigoroso para garantir o cumprimento e a execução das decisões, com desdobramento por meio de audiências públicas periódicas.

Em 2008, o caso da sentencia T-760 abordou violações estruturais ao direito fundamental à saúde, determinando uma série de medidas para a reforma do sistema de saúde colombiano (Corte Constitucional República de Colômbia, 2008). Para medir os avanços na implementação das mudanças, a Corte determinou que fossem encaminhados relatórios periódicos, com o objetivo de reduzir o número de ações protocoladas no Poder Judiciário, relacionadas ao acesso ao sistema de saúde. Essa medida contribuiu para aliviar a litigância em matéria de saúde na justiça colombiana e evidenciar a eficácia das reformas estruturais quando aplicadas de maneira coordenada e acompanhada.

A Colômbia se destaca como um país líder na América Latina no uso de *structural injunctions*, particularmente pela criação da teoria do ECI, que funciona como um diagnóstico

das falhas sistêmicas do Estado, precedendo a implementação de reformas estruturais por meio do processo judicial. Esse modelo tem servido de referência para outros países da região, buscando não apenas corrigir as violações de direitos, mas transformar as estruturas que as permitem.

Além da Colômbia, outros países latino-americanos também têm adotado esse tipo de medida. A Argentina, por exemplo, possui casos relevantes, como Verbitsky e Mendoza, julgados pela Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina (CSJN). No Peru, o Tribunal Constitucional tem se destacado com decisões estruturais sobre os direitos dos professores, o sistema de saúde pública e as condições de saúde mental dos detentos no Instituto Nacional Penitenciário do Peru (Bellocchio, 2016).

No Brasil, a adoção de medidas estruturais é observada em decisões proferidas pelo STF, como na Ação Popular da Reserva Raposa Serra do Sol (Brasil, 2008) e nos Mandados de Injunção (Brasil, 2007), que tratam do direito de greve dos servidores públicos. Essas decisões evidenciam a aplicação de medidas que buscam não apenas resolver litígios individuais, como também modificar as estruturas que possibilitam as violações de direitos.

A utilização de processos estruturais abrange uma ampla gama de litígios, que envolvem temas diversos e complexos. Um exemplo relevante é o caso ambiental conhecido como "ACP do Carvão" (Ação Civil Pública n. 93.8000533-4, Criciúma/SC), que visava impor às rés, a União e 23 mineradoras a implementação de um projeto de recuperação ambiental.

A execução dessa ação tem se estendido a anos, sendo realizada de forma fragmentada apresentando resultados ao término de cada etapa. Ao longo desse processo, foram empregadas técnicas de adequação de procedimentos e características próprias das reformas estruturais, destacando a complexidade e a necessidade de um acompanhamento contínuo para garantir a efetividade das mudanças.

Os precursores do conceito de processo estrutural são Abram Chayes e Owen Fiss, cujas obras desempenham um papel fundamental no desenvolvimento dessa teoria. Em 1976, Chayes argumentou que o marco temporal para a emergência dos processos estruturais seria após 1875, nos Estados Unidos, quando a teoria do direito privado da adjudicação civil se mostrou cada vez mais insuficiente diante de uma legislação crescente, projetada explicitamente para modificar e regular os arranjos sociais e econômicos fundamentais. Em 1978, Fiss, por sua vez, destacou que os processos estruturais começaram a surgir com os esforços para implementar as decisões do caso *Brown v. Board of Education of Topeka*.

Embora a obra de Owen Fiss tenha sido publicada posteriormente à de Abram Chayes, é interessante observar que o primeiro autor utilizou a terminologia que é amplamente difundida

atualmente. Fiss não apenas usou a expressão *structural injunctions*, como também introduziu outras, como *structural litigation*, *structural reform* e *structural remedy*. Em contraste, Chayes, embora tenha contribuído de maneira significativa para a sistematização acadêmica do conceito de processo estrutural, não usou essa terminologia, preferindo se referir ao fenômeno como *public law litigation* (litígios de interesse público).

No entanto, acredita-se que os processos estruturais realmente surgiram nos Estados Unidos com o caso *Brown v. Board of Education of Topeka*, devido à necessidade de reestruturar o modelo de segregação racial vigente na época. Em 1976, Chayes foi o primeiro a oferecer uma sistematização acadêmica sobre esses processos, embora, como já mencionado, ele não tenha adotado o termo processo estrutural. Em vez disso, ele se referiu a esses casos como litígios de interesse público, evidenciando a transformação dos processos judiciais em mecanismos para lidar com questões sociais e estruturais mais amplas.

Hoje, uma variedade de expressões é utilizada para descrever esse tipo de litígio, incluindo processos estruturais, litígios estruturais, ações estruturais, técnicas estruturantes, providências estruturais e reforma estrutural. Cada uma dessas terminologias reflete aspectos diferentes do conceito e das suas aplicações práticas. Para este estudo, no entanto, optou-se por adotar as nomenclaturas processo estrutural, litígio estrutural e medida estruturante, conforme as definições estabelecidas por Fiss e Vitorelli, que serão detalhadas ao longo deste capítulo.

Diante do contexto histórico que originou os processos estruturais, Owen Fiss (1978) caracterizou esses processos como aqueles nos quais um juiz, ao confrontar uma burocracia estatal com valores de dimensão constitucional, compromete-se a reestruturar a organização para eliminar ameaças aos valores fundamentais, utilizando a *injunction* como meio para transmitir as diretrizes de reconstrução. Esse conceito derivou do modelo de decisão proferido em *Brown v. Board of Education of Topeka*, expandindo para outros casos nos quais amplas reformas estruturais foram impostas a instituições burocráticas, com o objetivo de atender aos valores constitucionais.

Para Fiss (1979), os processos estruturais estão intrinsecamente vinculados à reestruturação de uma instituição. Nesse mesmo sentido, Vitorelli (2023) define os processos estruturais como um processo coletivo, no qual a atuação jurisdicional busca a reconfiguração de uma estrutura pública ou privada que cause, fomente ou viabilize a violação de direitos, gerando, assim, um litígio estrutural. O processo no qual a decisão se constrói é denominado processo estrutural.

Em contraste a essa definição, existe um entendimento que considera o processo estrutural como aquele que veicula um litígio estrutural, pautado em um problema estrutural,

com o objetivo de alterar o estado de desconformidade e substituí-lo por um estado de coisas ideal. Nesse caso, a decisão estrutural é entendida como aquela que estabelece o estado de coisas ideal, buscando sua implementação, não necessariamente estruturando sua essência, mas reestruturando o que estava desorganizado (Didier Júnior; Zaneti Júnior, 2020).

Concorda-se com Fiss e Vitorelli quando estes entendem que, para resolver o litígio estrutural, é necessária a reconfiguração da estrutura, visando alcançar o estado de conformidade. Esse processo é entendido como um ciclo complexo que envolve o diagnóstico das falhas existentes, a identificação dos procedimentos necessários para suprir a demanda e a implementação da regularidade de todo o procedimento.

Entretanto, vincular obrigatoriamente o processo estrutural ao processo coletivo pode ser considerado limitante. A questão deve ser tratada de forma mais flexível, considerando tanto processos individuais quanto coletivos, uma vez que há demandas estruturais vinculadas a processos individuais, cujos resultados repercutem coletivamente. Um exemplo disso pode ser observado em ações individuais que abordam estados de desconformidade que afetam uma categoria ou grupo, resultando em reflexos coletivos.

Por exemplo, um portador de deficiência ou uma pessoa com mobilidade reduzida que ingresse com ação individual amparada pela Lei 10.098/2000, que exige a acessibilidade em determinados edifícios públicos ou privados de uso coletivo, tratará de uma situação de desconformidade e inobservância legislativa. Embora a ação seja individual, o resultado possui um impacto coletivo, uma vez que visa garantir que todos os cidadãos com necessidades específicas tenham acesso adequado aos espaços públicos e privados. Assim, uma ação individual, com natureza estruturante, pode gerar um resultado de alcance coletivo.

O processo estrutural visa elaborar uma decisão estrutural para resolver um litígio instaurado, utilizando técnicas processuais e procedimentais diferenciadas para promover uma reestruturação de um estado desconforme, ou seja, uma reforma estrutural. Dessa maneira, não se torna necessária a reestruturação de uma entidade ou instituição como um todo, mas sim a correção de um estado de desconformidade decorrente de um problema estrutural.

A definição de Arenhart e Jobim (2019, p. 271-272), ao citarem Edilson Vitorelli, esclarece que, no contexto do litígio estrutural, a tutela jurisdicional efetiva e duradoura está condicionada à alteração do comportamento institucional. Essa mudança comportamental frequentemente requer a reestruturação da instituição, garantindo, assim, a efetividade do valor promovido pela demanda.

A implantação de medidas estruturais, como iniciativas para sanar a violação de direitos fundamentais, busca organizar um estado de desorganização ou desconformidade estrutural. De

acordo com Vitorelli (2019), o processo estrutural não deve ser compreendido como uma classificação de processo em si, mas como uma abordagem que envolve a condução do caso, com interação com outras áreas, sem se limitar à literalidade da lei.

Entretanto, nem sempre a falha estrutural será originada de um processo estrutural formalmente tipificado. Frequentemente, ações e demandas de caráter público e coletivo poderiam ser categorizadas como processos estruturais, mas não o são, sendo tratadas como medidas estruturantes.

Dessa forma, um litígio estrutural pode resultar tanto em um processo estrutural quanto em uma medida estruturante, dependendo de como a decisão judicial será estabelecida e de como a administração conduzirá a efetivação do suprimento ou a adequação da desconformidade apontada.

A reestruturação de entidades ou instituições pode ou não ser um requisito essencial nos processos estruturais. Quando ocorre, é importante notar que essas entidades podem ser públicas ou privadas. Assim, os processos estruturais não se limitam a questões envolvendo apenas o Estado, abrangendo também discussões de natureza particular.

A necessidade de violação de direitos para a ocorrência dos processos estruturais é um ponto controverso. Vitorelli (2023) destaca que, para que um processo estrutural se configure, é necessária a violação de direitos, enquanto Didier Júnior e Zaneti Júnior (2020) afirmam que o estado de desconformidade não é, necessariamente, um estado de ilicitude.

Nesse sentido, o problema estrutural pode gerar situações ilícitas de diversos graus, cada uma demandando um tratamento específico pelo ordenamento jurídico. O processo estrutural, portanto, pode ser mais abrangente do que aqueles casos relacionados exclusivamente ao ilícito (Galdino, 2019).

Os litígios estruturais são, em sua maioria, complexos e coletivos, embora também possam ser configurados em demandas individuais que frequentemente abordam o interesse público. Essa característica de abrangência reflete a natureza multifacetada desses conflitos, que, muitas vezes, envolvem diversas partes com interesses distintos.

Os conflitos estruturais diferem dos processos tradicionais, que seguem um modelo bipolar, retrospectivo e reparatório, marcado pela rigidez e formalismo. Em contraste, os conflitos estruturais são flexíveis e mutáveis, com pretensões futuras, podendo resultar de modificações fáticas, necessitando de replanejamento em cada etapa ou fase do processo.

Conflitos de interesse público ou estratégico surgem na sociedade como consequência da impossibilidade ou dificuldade de fruição dos direitos fundamentais de natureza prestacional. O Estado, como responsável pelas prestações positivas, nem sempre cumpre essas

obrigações de forma adequada, o que gera a necessidade de intervenções jurídicas (Grinover, 2016).

Esses conflitos geralmente envolvem interesses policêntricos, representados por grupos com demandas distintas ou até conflitantes, mas que, na maioria das vezes, são interdependentes. Em sua essência, envolvem grupos dispersos e indeterminados, cujas reivindicações estão relacionadas a instituições ou serviços públicos. Para que tais conflitos sejam resolvidos, é necessário que sejam implementadas medidas com resultados a médio e longo prazo.

Os litígios estruturais possuem uma difusão irradiada, muitas vezes surgindo de uma violação que atinge membros de grupos ou segmentos sociais diversos, com intensidades distintas. Um exemplo disso são as demandas climáticas, cujos reflexos variam conforme a forma como os grupos são atingidos, exigindo um índice de complexidade e conflituosidade que vai de médio a alto, como ocorre nos desastres ambientais (Vitorelli, 2023).

Esses litígios envolvem conflitos multipolares, de alta complexidade, com o objetivo de promover valores públicos por meio da via jurisdicional. Muitas vezes, busca-se a transformação de instituições públicas ou privadas, o que exige a reorganização dessas entidades, com modificações em seus processos internos, na estrutura burocrática e na mentalidade de seus agentes (Vitorelli, 2018).

Ao contrário do processo tradicional, que se baseia na bilateralidade das partes, o processo estrutural lida com uma complexidade maior, pois envolve uma variedade de demandantes. Nesse contexto, o Judiciário é convocado a intervir nas estruturas burocráticas para controlar omissões ou ineficiências, a fim de assegurar a efetivação dos direitos fundamentais violados.

Pontua-se, ainda, que o processo estrutural se distingue por adotar medidas ou técnicas específicas que devem ser compatíveis com a Constituição, diferenciando-se, portanto, do processo tradicional, seja ele individual ou coletivo (Jobim, 2017).

Diferentemente das demais demandas, o litígio estrutural atua diretamente sobre a estrutura que causa, permite e perpetua a violação que origina o litígio. Nesse sentido, surgem devido à dificuldade no desenvolvimento dos valores públicos, com a violação da efetivação dos direitos e garantias fundamentais (Vitorelli, 2018).

Os litígios estruturais se caracterizam por demandas que envolvem diversos atores processuais, nos quais os afetados frequentemente são representados. As causas dessas demandas, em sua maioria, envolvem a violação sistemática ou estrutural de direitos. O objeto da demanda geralmente decorre do mau funcionamento ou da desestruturação de uma

organização estatal. Muitas vezes, esses litígios visam a implementação e efetivação de garantias constitucionais, apelando pela regulação dos direitos econômicos, sociais e culturais. A sentença, por sua vez, contém diretrizes que determinam a implementação contínua e prolongada das medidas necessárias (Puga, 2014, p. 46).

A relação processual nos litígios estruturais se manifesta pelo modo adversarial, cabendo ao juiz decidir pela procedência ou improcedência da demanda. No entanto, esses litígios são complexos e frequentemente exigem a determinação de mudanças na prática e na estrutura da instituição ou sociedade envolvida.

Esses litígios abrangem situações de omissão ou incapacidade reiterada, persistente, sistêmica e generalizada de garantir direitos fundamentais por parte de autoridades públicas. A resolução desse tipo de situação demanda a adoção de medidas estruturais que envolvem todos os poderes, com a necessidade de diálogos para corrigir as políticas públicas existentes ou formular novas políticas para atender às demandas (Campos, 2015).

Além disso, em casos relacionados com a regulação da implementação de políticas públicas, é importante incentivar a atuação do Executivo, com a intervenção do Judiciário sendo subsidiária, limitada à omissão ou deficiência na implementação das políticas (Arenhart, 2013).

A decisão estrutural tem como objetivo implementar uma reforma estrutural em um ente, organização ou instituição, visando concretizar políticas públicas e garantir direitos fundamentais. Esses litígios envolvem processos complexos e exigem um procedimento diferenciado em relação ao processo tradicional, focando mais na perspectiva negocial, participativa e prospectiva.

A adaptação do processo tradicional pode ser viabilizada desde o pedido inicial, uma vez que o processo estrutural é dinâmico e complexo. Esse tipo de processo envolve a relativização da demanda, com pedidos prolongados ao longo do tempo, abertura para a intervenção de terceiros e a possibilidade de participação social, considerando a variedade de interesses e a representação das partes.

Para garantir o contraditório, são convocadas audiências e consultas públicas, com a possibilidade de participação de *amicus curiae*, assegurando o devido processo legal. A coisa julgada, considerando que envolve interesses que demandam decisões contínuas, preza pela revisão periódica da decisão, com fiscalização e acompanhamento pelo Judiciário, permitindo uma atuação atípica dos juízes e tribunais.

Uma questão relevante sobre o processo estrutural refere-se à sua inserção no ordenamento processual civil brasileiro: estaria essa teoria contemplada dentro da dinâmica do processo coletivo ou demandaria uma regulamentação própria? Essa questão apresenta duas

vertentes. A primeira, defendida por autores como Vitorelli (2015), argumenta que as demandas estruturais estão abarcadas pelo processo coletivo brasileiro, com as devidas adaptações, dada a complexidade dos litígios. A segunda vertente, defendida por Jobim e Arenhart (2022), sustenta que o processo estrutural exige um normativo específico, devido às suas características e demandas particulares, não podendo ser simplesmente englobado pelo processo coletivo.

A doutrina norte-americana aponta que as decisões estruturais estão intimamente relacionadas à implementação de direitos fundamentais e à efetivação de políticas públicas (Bauermann, 2017). O processo estrutural implica em uma reorganização ou transformação profunda de entidades, sistemas ou organizações, exigindo a colaboração tanto do Estado quanto da sociedade para cumprir as diretrizes estabelecidas pela Constituição.

As decisões estruturais não se limitam à imposição de obrigações financeiras ou de cumprimento de determinações específicas, mas frequentemente envolvem a reestruturação de sistemas, frequentemente associada ao planejamento e à organização de políticas públicas.

Para Theodoro Júnior, Bahia e Nunes (2023), há uma necessidade de revisão da concepção tradicional de jurisdição, que deve ser entendida como uma atividade voltada para a resolução de conflitos, visando a garantia dos direitos fundamentais e ocupando um espaço na arena política institucionalizada.

Nesse contexto, surge um procedimento diferenciado que busca superar a visão dicotômica e bipolar do processo tradicional, propondo uma abordagem multipolar, diversificada e prospectiva, com uma atuação ativa do juiz, que se torna responsável por garantir um resultado justo e viável (Chayes, 2017).

O litígio estrutural exige, portanto, um papel mais ativo e cooperativo do Judiciário e das partes envolvidas, com a reconstrução dos arranjos institucionais existentes, sustentados por um diálogo constante não apenas entre os envolvidos, mas entre toda a coletividade (Fiss, 1978).

Diante dessas considerações, surgem algumas indagações: os processos estruturais são meios apropriados para garantir os direitos fundamentais ambientais? Os meios utilizados podem ter repercussões em questões estruturais? E, finalmente, o STF, nas demandas climáticas ambientais nas ADO 54 e 59 e nas ADPF 708 e 760, abordou o processo estrutural ou as medidas estruturantes? Esses questionamentos, embora destacados neste tópico, serão abordados mais detalhadamente no Capítulo 4, por meio da análise dos julgados, com o objetivo de traçar soluções para as questões suscitadas.

A seguir, discute-se a importância diferenciada da condução dialógica entre os poderes e as partes, fundamental para o desenvolvimento do processo estrutural e para a implementação

e efetivação das decisões e medidas propostas judicialmente.

### 3.4 ENGAJAMENTO DIALÓGICO

A atuação estrutural coordenada abrange o litígio irradiado, que versa sobre políticas públicas de complexidade significativa, exigindo o comprometimento das partes envolvidas e do juiz para o cumprimento das medidas judiciais.

O contexto institucional dialógico sistêmico visa consolidar a convicção no modo de decidir, com o objetivo de gerar melhor resultados diante dos diversos interesses, por meio da interação e participação da sociedade com as instituições públicas e privadas. O diálogo potencializa a legitimidade das decisões, ao convergir os interesses dos afetados, buscando a concretização dos valores e garantias constitucionais. A ampla conversa com a sociedade, por meio de audiências públicas e da habilitação de *amicus curiae*, possibilita o debate de posições e interesses, tanto de representantes quanto de representados.

O debate sobre temas polêmicos, com a participação de diversos grupos da sociedade, auxilia os julgadores na tomada de decisões. As audiências públicas, embora desempenhem um papel limitado na contribuição para a resolução do conflito, enfrentam restrições quanto à impossibilidade de coletar opiniões de uma ampla variedade de pessoas (Vitorelli, 2015).

As audiências públicas não têm como única finalidade a coleta de dados técnicos; elas possibilitam a participação e o debate, viabilizando discussões e esclarecimentos que podem influenciar a decisão judicial. E ainda, oportunizam a coleta de elementos fáticos e técnicos pelo julgador, esclarecendo a real complexidade do caso.

A intervenção da comunidade envolvida pode ser fundamental para a obtenção da solução, espelhando os anseios sociais. A participação social permite o controle pelo poder público, que será impactado pela decisão sobre o conteúdo, as razões e as possibilidades acordadas (Arenhart, 2014).

O *amicus curiae*, por sua vez, auxilia o juízo em causas de relevância social. Não atua em defesa de um indivíduo ou parte, mas no interesse do processo, contribuindo para a decisão com informações técnicas relevantes para o caso (Theodoro Júnior, 2015).

O artigo 138 do Código de Processo Civil (CPC), prescreva que a intervenção do *amicus curiae* pode ocorrer por iniciativa do juízo ou por requerimento das partes, devido à relevância da matéria debatida. Essa figura processual é consideravelmente utilizada no Supremo Tribunal Federal, principalmente nas ações de controle de constitucionalidade (Brasil, 2015d).

Nos Estados Unidos, o *amicus curiae* foi criado para atuar de forma semelhante ao Ministério Público, quando desempenha a função de custos legis, com imparcialidade e sem representar o interesse de nenhuma das partes envolvidas.

O diálogo possibilita a construção de um planejamento mais eficiente entre as partes, podendo ser considerado o melhor método para convergir interesses, gerar comprometimento da administração pública e possibilitar maior eficiência na implementação das decisões. A intervenção judicial dialógica busca evitar a violação da separação de poderes, resultando em uma decisão legítima em políticas públicas.

### **3.4.1 Compromisso Significativo**

O compromisso significativo representa um modelo de sentença estruturante desenvolvido pela Corte Constitucional da África do Sul. Diferentemente do conceito de ECI, esse método se destaca por adotar uma abordagem mais dialogal e participativa, evitando a concentração excessiva de poder no Judiciário em relação aos demais poderes.

Essa abordagem promove a democracia participativa, incentivando a colaboração entre os diferentes atores do sistema político. Fundamentada no diálogo inclusivo e no constitucionalismo transformador, se insere na busca pela implementação e efetivação de políticas públicas, especialmente no campo dos direitos sociais.

O surgimento dos processos estruturais está intrinsecamente relacionado com os avanços nos direitos econômicos, sociais e culturais, abrangendo a diversidade dos direitos fundamentais.

Apesar do rol de direitos consagrados na constituição, representa valores de grande relevância para a sociedade, esses direitos frequentemente possuem um caráter mais simbólico do que instrumental, resultando em um déficit considerável de efetividade e implementação, principalmente no que tange aos direitos e deveres constitucionais (Neves, 1996).

A construção de mudanças na condução das políticas públicas, ao instrumentalizar diretrizes para que a administração pública siga na implementação da política ambiental, busca o reconhecimento de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, com estabilidade climática, reforçando a importância dos direitos socioambientais.

O agravamento das alterações climáticas demanda mudanças imediatas, exigindo dos gestores públicos e atores políticos o reconhecimento da inconstitucionalidade e a execução de ordens concretas que caracterizem alterações na condução das políticas públicas (Giovanelli;

Araújo, 2024).

As omissões políticas inconstitucionais estão diretamente relacionadas aos processos ou demandas estruturais, que abrangem grupos sociais afetados pela inércia estatal. Esses grupos buscam a intervenção judicial para garantir a implementação de políticas públicas. O processo, por sua vez, é complexo, envolvendo múltiplos órgãos, interesses e instituições, com o objetivo de efetivar os direitos violados e reorganizar as instituições responsáveis.

O questionamento central sobre se a CF/1988 ampara a aplicação do compromisso significativo encontra uma resposta afirmativa. Isso é evidenciado ao se observar o preâmbulo constitucional, onde estabelece que o papel do Estado é assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais.

Além disso, nos fundamentos da CF/1988, a cidadania e a dignidade da pessoa humana são mencionadas diretamente, destacando os objetivos fundamentais da Constituição, que incluem a construção de uma sociedade livre, justa e solidária. Esses objetivos também envolvem a garantia do desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais, com a promoção do bem de todo.

O Judiciário tem desenvolvido modelos de processos estruturais que viabilizam a intervenção judicial no âmbito da atuação dos poderes políticos, com o intuito de sanar as omissões políticas do Estado.

Nesse contexto, o processo estrutural busca alinhar e reorganizar o arranjo burocrático responsável pela formulação e execução das políticas públicas, respeitando os limites constitucionais.

O fortalecimento do controle judicial de constitucionalidade, originado no regime autoritário e consagrado constitucionalmente para proteger diversos direitos, orienta a formulação das políticas públicas. Em contraposição à autocontenção, a atuação proativa do Judiciário tem impulsionado um constitucionalismo transformador, que, após a Segunda Guerra Mundial, se consolidou como uma tendência global na determinação das políticas relacionadas aos direitos fundamentais.

O constitucionalismo transformador, refletido na jurisprudência da Corte Constitucional sul-africana, encontra alicerce na Constituição Interina de 1993, consolidada em 1996. Esta se fundamenta em valores democráticos, justiça social e direitos humanos, alicerçados nos princípios da dignidade humana, liberdade e igualdade pilares que refletem uma sociedade democrática, moldada pela vontade do cidadão e respaldada pela lei.

O procedimento deliberativo e distintivo, com abertura à participação dos grupos interessados, baseia-se no diálogo interinstitucional e interpartes. Esse modelo revisita a

democracia deliberativa dos poderes, sinalizando a possibilidade de atuação judicial na imposição de medidas que concretizem os direitos fundamentais.

De acordo com Landau (2012), a atuação da Corte Constitucional sul-africana serve como exemplo do que não se deve fazer em casos de litígios estruturais. O autor argumenta que as sentenças estruturais dialógicas não conseguem alcançar resultados satisfatórios, falhando em proteger os segmentos mais vulneráveis e marginalizados da sociedade. Desse modo, a solução mais eficaz seria uma intervenção assertiva por parte do Judiciário.

Em contraposição a Landau (2012), defende-se, neste estudo, a importância do diálogo interinstitucional na resolução dos problemas estruturais. Os precedentes sul-africanos de Olivia Road e Joe Slovo são exemplares, pois ajudam a compreender a aplicação do compromisso significativo como um modelo de intervenção mais inclusivo e participativo.

Ao analisar os processos estruturais, a Corte sul-africana tem se mostrado cautelosa, restringindo sua intervenção no âmbito das políticas públicas. O objetivo é promover a eficácia dos direitos fundamentais de maneira dialógica, sem, contudo, determinar unilateralmente o conteúdo das ações que devem ser realizadas pelo poder público. Esse equilíbrio busca, justamente, evitar a centralização do poder nas mãos do Judiciário.

Os litígios que envolvem direitos socioeconômicos exigem uma abordagem cuidadosa, que preserve a estabilidade institucional e promova a democracia participativa. Isso é alcançado por meio da consolidação da proceduralização, que inclui segmentos sociais afetados pelas omissões e pela inércia estatal na implementação e efetivação das políticas públicas.

A sentença estrutural, ao ser desenvolvida com a participação e interação de todos os envolvidos no litígio incluindo o poder público, as instituições e os grupos sociais afetados pode contribuir para a busca de soluções mais eficazes e equitativas.

O caso *Grootboom* é considerado um dos primeiros a destacar a violação de direitos sociais na África do Sul, especialmente no que diz respeito ao direito à moradia adequada. A questão central desse litígio está relacionada com o legado do regime do *apartheid*, que impôs um controle segregacionista da ocupação urbana, forçando a migração da população negra para áreas periféricas carentes de infraestrutura. Esse cenário resultou na necessidade de políticas voltadas à melhoria das condições habitacionais e à promoção de moradias seguras e saudáveis para os grupos historicamente marginalizados.

A fim de garantir o direito à moradia adequada, a concepção e a execução de acordos e programas coordenados tornaram-se essenciais. O desenvolvimento de um plano concreto para habitações permanentes, aliado ao gerenciamento estrutural dos procedimentos, permite definir objetivos gerais e estabelecer um monitoramento judicial eficaz. Esse modelo reforça uma

democracia constitucional inclusiva e responsiva, adotando uma abordagem dialógica que assegura a participação efetiva dos diferentes poderes no processo de implementação das políticas públicas.

No caso *Olivia Road vs. Johannesburg*, a controvérsia central também envolve o direito à moradia e os despejos forçados em áreas periféricas da cidade. Durante o *apartheid*, o governo sul-africano implementou programas de revitalização urbana que, na prática, resultaram na segregação da população negra, enquanto a minoria branca era preferencialmente alocada nas regiões centrais das cidades. Com o advento do regime democrático, tornou-se imperativo reestruturar essas políticas, garantindo condições habitacionais dignas para os segmentos sociais vulneráveis.

Na visão do governo, os despejos eram justificados pelas condições precárias das construções residenciais nas periferias da cidade. O plano de regeneração municipal visava atrair investimentos privados e valorizar os imóveis da região.

No entanto, esse processo ignorava a realocação adequada dos moradores despejados, gerando insegurança habitacional e aprofundando desigualdades sociais. Como consequência, diversas ações judiciais foram movidas para contestar as políticas do poder público, exigindo soluções mais equitativas para a população afetada.

Nesse contexto surgiu a primeira ordem de compromisso significativo, com o objetivo de incentivar as partes envolvidas no litígio a resolverem suas divergências de maneira constitucionalmente amparada. A decisão buscava garantir um consenso que equilibrasse os deveres estatutários do município com os direitos fundamentais dos cidadãos, reforçando a necessidade de uma abordagem dialógica na formulação e execução das políticas habitacionais.

Após meses de diálogo, as partes chegaram a um acordo parcial. O governo municipal comprometeu-se a não realizar os despejos e a implementar medidas para melhorar as condições dos prédios e a qualidade de vida dos moradores.

Dentre as iniciativas acordadas, destacam-se as reformas estruturais, o fornecimento de serviços básicos de limpeza, o acesso à água e saneamento, além da limitação das taxas de aluguel a 25% da renda mensal dos ocupantes. Em síntese, o processo dialógico de longo prazo visava encontrar soluções viáveis para mitigar os problemas habitacionais e garantir direitos fundamentais.

A Corte delineou quatro características essenciais que devem acompanhar o compromisso significativo como remédio estrutural. Primeiramente, o compromisso deve ser estruturado, consistente e transparente, além de ser razoável, flexível e adaptável ao contexto específico de cada caso.

Em segundo lugar, a política pública deve incorporar o compromisso desde a fase inicial do planejamento, estabelecendo um canal de diálogo contínuo entre as partes interessadas. O governo deve buscar a efetivação do compromisso antes de recorrer ao Judiciário, assumindo os custos necessários para sua implementação. Além disso, os indivíduos afetados precisam participar ativamente da formulação da política pública, assegurando que suas demandas sejam consideradas na tomada de decisão.

Em terceiro lugar, a Corte enfatizou que os grupos sociais marginalizados e diretamente impactados pelas políticas públicas devem contar com representantes especializados, responsáveis por defender seus direitos fundamentais. Esses representantes desempenham um papel crucial na facilitação das negociações, contribuindo para que se alcance um compromisso equitativo e sustentável.

Por fim, como quarta característica, a Corte determinou a criação e manutenção de um arquivo público destinado a catalogar cada compromisso significativo firmado. Esse registro permite ao Judiciário consultar os diálogos e os resultados das negociações, criando um repositório de precedentes que pode orientar a resolução de casos futuros com características semelhantes.

A consolidação e o aprimoramento do conceito de compromisso significativo no caso *Joe Slovo*, ocorrido em 2008 na cidade de Cape Town, estão diretamente ligados à implementação do projeto *N2 Gateway*. Esse programa de desenvolvimento urbano foi concebido para a construção de habitações de baixo custo, com o objetivo de proporcionar melhores condições de vida para os moradores afetados.

A política urbana desse projeto estava inserida no programa *Breaking New Ground* (BNG), cujo propósito era aprimorar as condições habitacionais nas áreas periféricas do país. *Joe Slovo*, um dos maiores assentamentos informais de Cape Town, marcado por extrema marginalização, exclusão econômica e desigualdade social, além de condições precárias de moradia e ausência de serviços básicos.

A estratégia inicial previa a remoção dos moradores para a área de *Delft*, como parte do plano de regeneração urbana. No entanto, ao término da primeira etapa do projeto, constatou-se que nenhuma das novas unidades habitacionais foi destinada aos moradores originais, contrariando as expectativas da comunidade.

Diante dessa situação, os moradores inconformados, organizaram protestos e recorreram à Corte Constitucional, obtendo decisões expressivas em dois momentos distintos, conhecidos como *Joe Slovo I* e *Joe Slovo II*.

Diferentemente do caso *Olivia Road*, no qual o foco esteve na negociação para evitar

despejos, o caso *Joe Slovo* trouxe à tona a necessidade de garantir não apenas moradia temporária, mas também a realocação efetiva dos moradores em uma política habitacional justa e inclusiva, sem comprometer a continuidade do projeto.

Por meio do compromisso significativo, a Corte estabeleceu parâmetros e objetivos claros para as negociações entre as partes envolvidas, exigindo um diálogo efetivo entre a comunidade e o governo municipal para assegurar que as metas delineadas fossem cumpridas de maneira justa e equitativa.

Após sucessivas rodadas de negociação e um maior reconhecimento da realidade enfrentada pelos moradores, a cidade de Cape Town decidiu reverter a direção do projeto, optando por permitir que os moradores permanecessem em suas residências, sem a necessidade de remoção compulsória, uma reivindicação que a comunidade expressava desde o início.

Dessa forma, a Corte conseguiu não apenas fomentar o diálogo entre as partes, mas também exercer pressão indireta sobre o governo municipal, levando-o a reconsiderar sua decisão inicial e, por fim, a revogar as ordens de despejo. Esse desfecho, formalizado na decisão *Joe Slovo II*, eliminou definitivamente a ameaça de remoção forçada dos moradores.

Logo, ficou evidente que um dos fatores essenciais para a resolução do caso foi o estabelecimento de um diálogo genuíno entre a comunidade e o poder público, permitindo uma compreensão mais aprofundada da realidade local antes da formulação de políticas e programas habitacionais. O reconhecimento preciso da problemática social envolvida demonstrou ser um elemento essencial para a eficácia dos litígios estruturais, garantindo que decisões judiciais fossem embasadas em uma análise concreta das condições vivenciadas pela população afetada.

Na ADPF 760, o estabelecimento do compromisso significativo em matéria ambiental foi caracterizado diante das falhas estruturais evidenciadas na política de proteção da Amazônia, exigindo do governo a adoção de providências e ações concretas para prevenir e mitigar o desmatamento ilegal na Floresta Amazônica.

O acesso à via judicial é relevante, uma vez que visa garantir que os juízes estejam comprometidos em buscar meios legais e adequados para assegurar direitos socioeconômicos, especialmente das classes marginalizadas e vulneráveis, que são as mais afetadas pela ineficiência das políticas públicas ambientais.

Todavia, para que as decisões judiciais tenham impacto real, é fundamental o comprometimento das autoridades públicas na implementação efetiva das determinações judiciais. A superação das omissões políticas exige um modelo de democracia deliberativa, no qual a participação ativa dos grupos sociais afetados seja garantida em todas as etapas da formulação, planejamento e monitoramento das políticas públicas.

O compromisso significativo tem o potencial de fortalecer a democracia participativa e integrativa, desde que haja um engajamento real dos cidadãos e grupos sociais representativos ao longo de todo o processo decisório. Isso permite que suas vozes sejam ouvidas e consideradas, evitando déficits funcionais no desenvolvimento de políticas públicas, promovendo uma maior legitimidade das ações estatais.

Diferentemente de meras consultas ou audiências públicas, que podem se limitar à coleta formal de opiniões, o compromisso significativo ocorre quando as partes envolvidas efetivamente se escutam e buscam pontos de convergência para a construção de políticas públicas, de forma vinculativa. Dessa maneira, o poder público se compromete a executar o que foi pactuado, garantindo que as decisões não fiquem apenas no plano retórico.

O diálogo entre o poder público e os cidadãos consiste, portanto, em um mecanismo essencial para a construção de soluções que atendam às necessidades de todos os envolvidos. Em ambientes deliberativos, nos quais há uma diversidade de perspectivas, o Judiciário desempenha papel essencial na busca por um ganho epistemológico significativo.

Como ressaltam Scott e Sturm (2007), não basta apenas apresentar razões é necessário fundamentá-las com registros sólidos de informações, assegurando que as decisões sejam baseadas em evidências e em uma compreensão aprofundada da realidade socioambiental.

No compromisso significativo, não é o Judiciário que fórmula as políticas públicas, e sim o Executivo, em conjunto com os segmentos sociais afetados e demais órgãos governamentais, no processo de tomada de decisões. Essa dinâmica fortalece a legitimidade popular na definição das políticas públicas, reduzindo críticas relacionadas a ameaça da separação dos poderes, uma vez que as decisões resultam de um processo coletivo e sem interferência direta do Judiciário na formulação das políticas.

A transparência na elaboração das políticas públicas é essencial para justificar a gestão de riscos e garantir que as contribuições dos grupos afetados sejam devidamente consideradas. Cabe aos cidadãos não apenas acompanhar e fiscalizar a ação estatal, mas também compreender e participar do processo de tomada de decisão, reforçando a *accountability* democrática e o controle social sobre as políticas implementadas.

A cooperação pública legitima as decisões tomadas de forma compartilhada, garantindo o comprometimento tanto do Estado quanto dos cidadãos na busca por soluções efetivas. Nesse sentido, as sentenças estruturais dialógicas surgem como uma alternativa ao dilema da justiciabilidade dos direitos sociais, permitindo que o Judiciário atue como um facilitador na resolução das omissões estatais.

No entanto, o posicionamento judicial seja por meio do ativismo judicial ou da

autocontenção pode gerar polêmicas institucionais, especialmente no que tange aos limites da atuação do Judiciário nas políticas públicas

A intervenção judicial, ainda que não reorganize diretamente as prioridades do orçamento público ou contrarie a vontade política majoritária, pode gerar tensões ao interferir na discricionariedade administrativa. Em alguns casos, essa interferência pode ser percebida como uma forma de esvaziamento das políticas públicas originalmente planejadas, o que demanda um equilíbrio entre a garantia dos direitos socioeconômicos dos afetados e o respeito às competências próprias do Executivo.

O compromisso significativo demonstra que o Judiciário pode desempenhar um papel fundamental na efetivação dos direitos sociais, sem desprezar a autonomia da Administração Pública. Isso ocorre ao garantir que os segmentos afetados sejam ouvidos e que haja engajamento ativo dos setores políticos na solução das omissões estatais.

Destarte, a intervenção judicial dialógica promove um ambiente de flexibilidade e cooperação interinstitucional, incentivando um maior comprometimento dos poderes e órgãos estatais na busca por soluções efetivas.

As sentenças estruturais participativas consolidam esse modelo ao assegurar que a formulação das políticas públicas ocorra de maneira colaborativa, incorporando diferentes perspectivas, evitando déficits democráticos.

Assim, o compromisso significativo pode ser entendido como uma estratégia de diálogo interinstitucional, servindo como uma ponte entre a sociedade civil e o poder público para viabilizar a implementação de políticas públicas eficazes e socialmente legítimas.

A reavaliação do papel da jurisdição constitucional diante de questões de grande complexidade exige a promoção de debates abertos entre as instâncias eleitas e a Suprema Corte. Esse diálogo interinstitucional visa estabelecer consensos, superar desafios comuns e construir soluções pactuadas e participativas, sempre sob a fiscalização do Poder Judiciário. Desse modo, evita-se a imposição unilateral de decisões e fortalece a legitimidade democrática da atuação judicial.

Contudo, ao incorporar modelos estrangeiros ao ordenamento jurídico brasileiro, é essencial reconhecer as diferenças contextuais entre os países. Apesar de haver semelhanças entre a realidade sul-africana e brasileira, há também divergências estruturais que impactam diretamente a implementação eficaz dos remédios estruturais no Brasil.

A adoção do estado de coisas inconstitucional, desenvolvido na Colômbia, e do compromisso significativo, originado na África do Sul, deve ser feita com cautela. Importar essas ferramentas sem as devidas adaptações pode comprometer sua efetividade, sendo

necessário ajustes caso a caso, de acordo com o contexto jurisdicional e processual brasileiro.

A utilização de precedentes internacionais nas decisões das cortes de justiça contribui para o aprimoramento da jurisdição constitucional, enriquecendo a argumentação jurídica e promovendo reflexões sobre casos novos e complexos. O estudo de experiências estrangeiras pode oferecer parâmetros interpretativos, incentivando a evolução do pensamento jurídico e estimulando a construção de soluções inovadoras para desafios contemporâneos.

A interpretação jurídica se destaca, pois sua função não se limita à análise do texto normativo, mas também à sua contextualização histórica e social. Como ressalta Häberle (2003), interpretar um ato normativo significa inseri-lo no tempo e integrá-lo à realidade pública, ressaltando a necessidade de uma abordagem hermenêutica dinâmica e adaptável às transformações sociais.

Além disso, a comparação jurídica e cultural em um cenário de Estado Constitucional amplia o horizonte interpretativo das cortes constitucionais, oferecendo novas perspectivas para a aplicação das normas. Esse intercâmbio jurídico possibilita tanto a evolução do direito constitucional quanto a construção de uma ordem jurídica mais inclusiva e coerente com as demandas da sociedade contemporânea.

### 3.5 O PAPEL JUDICANTE NAS DECISÕES ESTRUTURAIS

O litígio relacionado com a ineficiência ou a inexistência de uma política pública não pode ser tratado pelo procedimento processual tradicional, pois envolve aspectos complexos e diferenciados que exigem abordagem específica.

É sabido que, no processo estrutural, o juiz desempenha um papel ativo, gerencial e participativo. Deixa de ser um mero espectador, assumindo funções na administração e implementação de medidas, contribuindo para a solução de controvérsias e para a efetividade do processo.

Na decisão estrutural, o magistrado deve respeitar a aplicação dos valores constitucionais. A resolução do conflito não se baseia na simples determinação de quem está certo ou errado, e sim na necessidade de dirimir a ameaça há uma organização institucional, viabilizando a concretização de uma política pública ou a efetivação de um direito fundamental, ao deliberar sobre um litígio complexo e prospectivo, com efeitos futuros.

O processo estrutural envolve relações multifacetadas que abrangem um todo, incluindo as políticas públicas que afetam a coletividade, principalmente no que tange a direitos e valores

fundamentais. O convencimento do juiz não pode se limitar ao contraditório do procedimento tradicional. Geralmente, é necessário recorrer a métodos alternativos para a solução da controvérsia, utilizando terceiros para o esclarecimento de questões, técnicas específicas, audiências públicas com participação social e o engajamento de instituições especializadas.

A flexibilidade quanto ao pedido pode ser adequadamente ajustada ao longo do processo, permitindo que o procedimento se adapte às necessidades do caso, sem rigidez tanto no pedido quanto na causa de pedir. A decisão estrutural exige do magistrado uma postura diferenciada, com a adoção de um procedimento menos rígido, que envolva todo o processo, permitindo a concretização dos direitos fundamentais de forma eficaz e dinâmica.

A atenuação do princípio da demanda, nos casos de litígios estruturais, possibilita a flexibilidade entre as necessidades do caso e as exigências das partes envolvidas, ajustando-se às imposições que se revelam necessárias e viáveis. Os litígios estruturais, por sua natureza, envolvem questões complexas e mutáveis, e buscam garantir a efetividade do processo, priorizando a flexibilidade na gestão da demanda.

A cooperação entre as partes e o juiz permite que o processo siga uma marcha adequada, com amplo diálogo e participação democrática de todos os envolvidos. O julgador assume uma atuação mais ativa, colaborando com a defesa do processo por meio do controle judicial, assegurando a defesa da coletividade e a efetividade das decisões.

A ausência de um procedimento específico para os litígios estruturais não pode impedir o Judiciário de oferecer respostas adequadas e garantir a efetividade constitucional no conflito. A adaptação dos institutos do processo civil tradicional torna-se imprescindível, especialmente em processos complexos e, por vezes, coletivos. Essa adaptação deve configurar a flexibilidade nos procedimentos, permitindo que o juiz não fique atrelado à rigidez das formalidades processuais.

A formação dos magistrados, com foco no conhecimento e na flexibilidade das formalidades judiciais, é de fundamental importância. Os julgadores lidam, no geral, com casos que têm repercussões significativas, envolvendo políticas públicas de alcance coletivo, cujos impactos são imensuráveis. Portanto, é imprescindível que os magistrados estejam preparados para lidar com essas questões de maneira dinâmica e eficiente, sem se prender a formalismos excessivos.

A adequação do processo civil tradicional para atender aos requisitos do processo estrutural tem se mostrado razoável, pois responde aos anseios invocados. Contudo, o questionamento acerca da necessidade de um procedimento próprio para os litígios estruturais é pertinente.

Tal questionamento é especialmente relevante quando se observa o despreparo de alguns magistrados e a resistência do Judiciário em lidar com questões que exigem uma dinâmica diferenciada, planejamento e monitoramento em longo prazo.

Atualmente, as decisões judiciais em processos estruturais adotam, no geral, provimentos em cascata, que se desdobram ao longo do tempo. No entanto, a falta de estrutura do Judiciário para executar e monitorar tais medidas compromete sua efetividade.

A ausência de um aparato adequado para a implementação das tutelas pretendidas, bem como a carência de formação específica para magistrados e demais operadores do direito, dificulta a concretização dessas decisões. A condução dialógica entre Judiciário, entidades especializadas, profissionais qualificados e sociedade civil se revela essencial para o controle e a fiscalização das demandas estruturais.

Diante da complexidade desses litígios, a segurança jurídica e a eficiência devem consistir em princípios fundamentais nas decisões judiciais, considerando as consequências e os impactos nos âmbitos econômico, social e político.

O STF tem enfrentado casos emblemáticos de litígios estruturais, como a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347/DF, o caso da Raposa Serra do Sol na Petição 3.388/RR e o Mandado de Injunção 708/DF, sobre o direito de greve dos servidores públicos civis. Nesses casos, foram estabelecidas medidas estruturantes que demonstram a relevância da atuação judicial na configuração de políticas públicas.

As decisões estruturais não se limitam a resolver conflitos passados, visto que também influenciam o futuro ao impactar diretamente a formulação e a implementação de políticas públicas. Por meio da promoção de práticas institucionais inovadoras e da modificação de estruturas burocráticas, a jurisdição assume uma função corretiva, equilibrando princípios e valores em disputa.

Entretanto, a intervenção do Judiciário em políticas públicas pode gerar críticas e resistências. Dependendo da perspectiva adotada, tal atuação pode ser classificada como ativismo judicial, especialmente diante da percepção de que os juízes não possuem investidura legítima para interferir nas atribuições de outros poderes. A opinião pública frequentemente questiona o papel do Judiciário nesse contexto.

Todavia, desde que respeitados os limites constitucionais das competências do Judiciário, não há que se falar em usurpação de poderes. A administração pública tem o dever de implementar as decisões judiciais, garantindo sua efetividade (Rodriguez Garavito, 2011).

A atuação do Judiciário nesse campo deve ser compreendida não como ativismo, mas como uma resposta necessária à complexidade dos litígios estruturais. A separação de poderes,

longe de ser um conceito rígido, deve ser entendida como um mecanismo dinâmico que favorece o diálogo institucional e evita confrontos desnecessários (Gargarella, 2014a).

A legitimidade das decisões públicas, independentemente do poder que as emite, não é estática, e sim dinâmica. O Executivo não está blindado ao controle judicial, e há situações em que o Judiciário pode ter mais legitimidade para tomar determinadas decisões do que os órgãos tradicionalmente encarregados dessa função (Mendes, 2011).

Posso isso, afirmar-se que o Judiciário pode contribuir de maneira significativa para o aprimoramento das políticas públicas e para o controle de suas decisões, sem que isso represente uma violação da democracia ou da separação dos poderes. Ao atuar de forma responsável e dialogada, fortalece o Estado Democrático de Direito e assegura a proteção dos direitos fundamentais em litígios estruturais.

O diálogo, mais uma vez, se configura como um pilar fundamental para o fortalecimento das decisões públicas, promovendo melhorias na execução e efetivação das políticas públicas. Os poderes do Estado não devem ser vistos como concorrentes, mas como aliados e colaboradores na construção de respostas estruturais. Para isso, é essencial uma atuação conjunta e dinâmica, baseada na participação democrática e no respeito aos direitos fundamentais.

A cooperação entre a administração pública e os poderes do Estado é indispensável para o alinhamento de questões específicas e para a implementação de soluções estruturais duradouras e eficazes. Essa parceria possibilita o desenvolvimento de estratégias criativas e robustas para o monitoramento, a execução e a fiscalização das diretrizes estabelecidas, garantindo maior eficiência e segurança jurídica.

A resolução de litígios estruturais depende diretamente da vontade política e do comprometimento de todas as instâncias envolvidas. Quanto maior for a ingerência do Judiciário na atuação dos órgãos estatais, maior poderá ser o risco de ineficiência da decisão e de insatisfação por parte do próprio poder público. Assim sendo, decisões baseadas em uma abordagem dialógica não apenas fortalecem o fluxo social das políticas públicas, como também asseguram o cumprimento das garantias fundamentais prescritas na Constituição.

### **3.5.1 Cumprimento das Decisões Estruturais**

As decisões estruturais têm como propósito promover reformas profundas em organizações ou instituições, visando assegurar a concretização de direitos fundamentais ou

corrigir deficiências em políticas públicas. No âmbito do processo coletivo estrutural, um dos principais desafios reside na execução dessas decisões, posto que a complexidade das demandas exige soluções flexíveis e adaptáveis para garantir sua efetividade.

O papel do julgador torna-se, ainda mais relevante, exigindo um conhecimento aprofundado sobre a controvérsia para que possa estabelecer um planejamento adequado à sua execução. Esse planejamento deve incluir a definição de parâmetros e metas que viabilizem a efetivação da tutela jurisdicional, garantindo que a decisão alcance seus objetivos sem comprometer a segurança jurídica e a eficiência administrativa.

A fiscalização e o acompanhamento das decisões estruturais apresentam dificuldades inerentes, devido, especialmente, à ausência de técnicas e métodos específicos voltados para essa finalidade. Essa lacuna compromete tanto a cobrança do cumprimento das determinações pelo poder público quanto o controle judicial sobre sua implementação. Diante desse cenário, é essencial a adoção de mecanismos que favoreçam a supervisão contínua e a avaliação dos impactos das medidas aplicadas.

Para que o cumprimento das decisões estruturais seja efetivo, é imprescindível delimitar com precisão os contornos da controvérsia e incentivar a participação ativa da sociedade civil e das partes envolvidas.

A apresentação de informações relevantes ao juiz contribui significativamente para a compreensão do caso e para a formulação de estratégias adequadas. A elaboração de cronogramas detalhados e a realização de audiências públicas podem ser ferramentas fundamentais para ampliar o entendimento da demanda e garantir um processo de implementação mais transparente e participativo.

A reestruturação de uma política pública requer planejamento contínuo e ajustes estratégicos ao longo do tempo, assegurando que os objetivos estabelecidos sejam progressivamente alcançados.

A execução de uma sentença decorrente de um conflito estrutural exige, regularmente, a imposição de uma obrigação de fazer ou não fazer, visando à reestruturação de uma política pública ou instituição, implicando a alteração de um fato ou comportamento.

Nesse âmbito, as decisões judiciais apresentam um caráter dinâmico e pouco previsível, transcendendo a cognição mandamental dos conceitos tradicionais declaratório, constitutivo ou condenatório, assumindo uma abrangência mais complexa.

O cumprimento da sentença tem como principal objetivo garantir que o executado siga as determinações judiciais de maneira eficaz. Nessa fase, o juiz desempenha um papel estratégico, adotando uma postura mais ativa, proferindo decisões flexíveis que se ajustem à

evolução da situação ao longo do tempo, como ocorre em litígios ambientais e climáticos. Essa adaptabilidade é essencial para lidar com a natureza mutável dos conflitos estruturais e para evitar que a decisão perca sua efetividade diante de novos desafios e circunstâncias.

Um dos grandes entraves para a implementação de políticas públicas está na resistência ou inércia do Estado, seja por desídia, limitações orçamentárias ou obstáculos administrativos que dificultam o cumprimento da decisão judicial. O planejamento configura-se como elemento fundamental, pois permite estabelecer diretrizes realistas e viáveis para a execução das medidas determinadas pelo Judiciário.

Cabe ao magistrado considerar os objetivos do legislador ao interpretar e aplicar as normas, observando a alocação do orçamento público, promovendo o diálogo com a população e com o governo. Esse processo participativo é essencial para extrair o real sentido da legislação, compreendendo sua finalidade e o público que deve ser contemplado (Bauermann, 2017).

No contexto do cumprimento de decisões relacionadas com políticas públicas, é imperativo que o poder público apresente um planejamento exequível, embasado em dados concretos e alinhado com os princípios da eficiência e da transparência.

A colaboração entre os diferentes atores envolvidos como governo, sociedade civil e órgãos de fiscalização deve ser contínua e efetiva, promovendo um compromisso coletivo na implementação de medidas que favoreçam a construção de uma sociedade mais equitativa e pluralista.

As sentenças estruturais costumam indicar os resultados esperados da execução, estabelecendo critérios e metas progressivas. Isso implica definir um plano integrado entre as partes envolvidas, com a elaboração de um cronograma, a fixação de prazos e a determinação dos objetivos a serem alcançados, projetando mudanças e evolução para o futuro. A fase de execução, portanto, representa um esforço para eliminar condições que ameacem valores constitucionais (Fiss, 2017b).

Entretanto, a efetividade das sentenças estruturais enfrenta desafios tanto políticos quanto procedimentais. O primeiro desafio refere-se à necessidade de cooperação entre os poderes para assegurar o cumprimento da decisão, frente à recorrente alegação de falta de legitimidade do Judiciário para impor diretrizes relacionadas a políticas públicas. O segundo está ligado à ausência de regulamentação processual específica para lidar com os entraves na implementação dessas decisões, dificultando a promoção de ampla discussão, publicidade, participação e consenso.

Para mitigar essas dificuldades, a execução de sentenças estruturais pode demandar

estratégias específicas, como a criação de Comitês de Controle e Supervisão. Exemplos bem-sucedidos dessa abordagem incluem os casos de Mendonça e Verbitsky, na Argentina, bem como a atuação da Fundação Renova no contexto do desastre de Mariana, no Brasil.

Essas unidades têm papel importante na efetivação das decisões judiciais, fornecendo subsídios para ajustes, servindo de diretriz para o cumprimento da implementação e efetivação das metas e cronogramas estabelecidos judicialmente, prevenindo novos litígios, especialmente em questões ambientais.

Além disso, pode-se recorrer ao serviço especializado dos *special masters*, profissionais com conhecimento técnico específico que auxiliam o juiz na gestão e execução de decisões estruturais. Esses especialistas supervisionam a produção de provas, presidem audiências, elaboram relatórios e fazem recomendações ao juízo, contribuindo para a supervisão e o controle do cumprimento das sentenças, além de assessorar na resolução do litígio.

Um exemplo relevante desse tipo de atuação no Brasil foi a Ação Civil Pública (ACP) do Carvão, na qual foi instituído um Grupo de Assessoramento Técnico do Juízo. Esse grupo teve a função de propor estratégias, métodos e técnicas para auxiliar o juiz no acompanhamento da execução dos planos acordados em cada etapa do processo, garantindo maior efetividade às decisões judiciais.

Diante da emergência climática, é prudente e imprescindível a criação de um comitê ou grupo de acompanhamento e fiscalização permanente voltado para as mudanças climáticas. Essa unidade deve estabelecer planos de prevenção, adaptação, mitigação, reparação, responsabilização e gerenciamento de riscos, atuando na formulação de respostas eficazes, na proposição de ações concretas e no diálogo com os poderes públicos e a sociedade civil. Busca-se, com isso, conferir maior efetividade às políticas públicas e à legislação ambiental, garantindo sua aplicação prática.

A fase de execução é, sem dúvida, o momento mais desafiador do processo estrutural. Para que seja conduzida de modo satisfatório, é fundamental que o procedimento de conhecimento tenha tramitado de forma adequada. E ainda, a efetividade dessa etapa depende de uma mudança de comportamento institucional, de uma participação social ativa e de um diálogo constante entre os poderes e as entidades estatais. O planejamento e a fiscalização das partes envolvidas são, desse modo, elementos essenciais para assegurar uma tutela jurisdicional eficaz e alinhada aos princípios da sustentabilidade.

Aborda-se, a seguir, o conceito de ECI como possível ferramenta para a garantia dos direitos fundamentais, destacando de que maneira o processo estrutural pode assegurar a integridade de um meio ambiente climático seguro e equilibrado.

### 3.6 O ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL COMO REMÉDIO ESTRUTURAL

A constitucionalização dos direitos fundamentais e sua efetivação prática são princípios essenciais para a manutenção do Estado Democrático de Direito. No entanto, quando tais direitos não são implementados de forma adequada, a intervenção judicial torna-se necessária. O Poder Judiciário, nesse contexto, assume a função de inibir violações massivas e sistemáticas, corrigindo falhas estruturais, omissões e deficiências estatais que comprometem a garantia dos direitos fundamentais e a observância dos preceitos constitucionais.

A transição do Estado Liberal abstencionista para um Estado Social intervencionista redefiniu o papel estatal, passando de uma postura passiva para uma atuação ativa na proteção do bem comum (Bobbio, 1992). O Estado Social visa assegurar o mínimo existencial aos cidadãos por meio de políticas públicas de caráter redistributivo, destinadas a mitigar desigualdades sociais e a orientar a concretização dos direitos fundamentais.

Nesse cenário, observa-se uma crescente confiança nas cortes constitucionais como instrumentos para identificar e corrigir problemas resultantes tanto da ação quanto da omissão estatal. Geralmente, essas questões envolvem aspectos políticos e exigem uma análise equilibrada entre os poderes Legislativo e Executivo e a sociedade civil.

A intervenção judicial pode ocorrer tanto para coibir uma conduta estatal que viole os preceitos constitucionais quanto para suprir lacunas decorrentes da inércia governamental. Logo, a inconstitucionalidade pode derivar de comportamentos ativos ou omissivos do poder público, sempre que esses se mostrarem incompatíveis com os dispositivos constitucionais (Brasil, 2014).

A judicialização das políticas públicas, caracterizada pelo pronunciamento das cortes constitucionais, que deve se basear em um diálogo estruturado e contínuo, visando o controle e a efetividade dessas políticas. Esse processo envolve negociações entre diferentes setores da sociedade e representantes do Estado, considerando aspectos econômicos, políticos e jurídicos, sempre fundamentados em soluções realistas, consistentes e consensuais.

O conceito de ECI, aliado à adoção de um diálogo estruturado entre as instâncias decisórias, busca facilitar a cooperação entre os diversos atores sociais e as entidades estatais envolvidas. Essa abordagem contribui para a identificação e a resolução de problemas sistêmicos e persistentes que afetam múltiplos setores, caracterizando o ECI.

Destarte, viabiliza-se a criação de novos arranjos institucionais, comprometidos com a implementação e efetivação das políticas públicas, garantindo uma atuação estatal mais eficiente e voltada à promoção dos direitos fundamentais.

O constitucionalismo contemporâneo, ao lidar com as omissões inconstitucionais, oferece um arcabouço teórico e normativo para enfrentar o ECI, que se caracteriza por falhas estruturais, ineficiências burocráticas e omissões estatais sistemáticas.

As decisões judiciais nesse contexto não apenas corrigem tais omissões, como também promovem a reestruturação institucional e política, favorecendo a coordenação interinstitucional, o diálogo com as políticas públicas e a inclusão social.

O constitucionalismo dirigente exerce um papel estratégico na formulação e implementação das constituições contemporâneas, conferindo ao texto constitucional a função de orientar a política e garantir a efetividade dos direitos fundamentais.

O advento do Estado Democrático de Direito superou a dicotomia entre um Estado abstencionista e um Estado intervencionista, impondo ao poder público a obrigação de concretizar os direitos civis, políticos e sociais fundamentais (Canotilho, 2001).

Importa salientar que a reincidência sistemática na violação dos direitos fundamentais, frequentemente resultante da inércia, negligência ou ineficácia dos poderes Legislativo e Executivo, gera um quadro de paralisia política e institucional. Essa situação, reflete uma falha estrutural do Estado na garantia dos direitos fundamentais, impondo desafios complexos que demandam respostas jurídicas eficazes.

Desse modo, cabe ao Poder Judiciário, especialmente ao STF, a tarefa de restabelecer o equilíbrio institucional por meio de remédios estruturais, como a aplicação do ECI. O objetivo dessa intervenção judicial é desbloquear o funcionamento das instituições, garantir a implementação de políticas públicas eficazes e restabelecer a plenitude dos direitos fundamentais em situações crônicas de violação sistêmica.

O Estado, como guardião dos direitos fundamentais, tem o dever de implementá-los de forma imediata, conforme determina o artigo 5º, §1º, da CF/1988 (Brasil, 1988). No entanto, a realidade demonstra, em muitos casos, a incapacidade do poder público em assegurar essa efetivação, seja por escassez de recursos, seja por falhas na gestão administrativa, resultando na perpetuação de violações de direitos.

As críticas à jurisdição constitucional no que se refere à concretização dos direitos fundamentais pelo Judiciário, por meio do reconhecimento do ECI, estão fundamentadas nos seguintes aspectos:

- a) a ausência de legitimidade democrática da Corte Constitucional, uma vez que seus membros não são eleitos pelo sufrágio popular para decidir sobre a constitucionalidade das leis;
- b) a possibilidade de falhas por parte da Corte, assim como ocorre nos demais poderes,

- justamente pela ausência de representantes eleitos diretamente pela população;
- c) o dissenso inerente à sociedade contemporânea, marcada pelo pluralismo e pela multiplicidade de visões sobre direitos e justiça;
  - d) o risco de uma atuação ativista da jurisdição constitucional, dado que as constituições são redigidas em linguagem aberta e abstrata, o que exige uma interpretação construtivista por parte dos magistrados;
  - e) a falta de capacidade institucional da Corte para resolver problemas estruturais complexos, que envolvem múltiplos atores e exigem soluções amplas e coordenadas.

Diante da ineficácia de políticas públicas tanto no Brasil quanto na Colômbia ou na África do Sul, é preciso ressaltar o papel do constitucionalismo dialógico (Gargarella, 2014b), como um suporte diferenciado ao sistema de freios e contrapesos. Essa abordagem busca institucionalizar o diálogo entre os interessados, os poderes e os afetados, destacando especialmente na América Latina por meio das audiências públicas.

Nesses espaços, busca-se não apenas alcançar acordos entre as partes, como também compreender o problema por diferentes perspectivas, promovendo discussões inclusivas, levando em consideração os argumentos apresentados pelos envolvidos.

A abordagem por meio do diálogo propicia o surgimento de novas técnicas jurisdicionais, como o ECI e o compromisso significativo. Essas técnicas abrangem o processo decisório visando facilitar a comunicação entre os órgãos políticos e os afetados, rompendo com os modelos tradicionais com a rigidez e inflexibilidade, buscando abertura participativa, dialógica e inclusiva na tomada de decisão.

Na América Latina, esse modelo tem se destacado por meio da realização de audiências públicas, que possibilitam, além da negociação entre as partes envolvidas, a construção de uma compreensão mais ampla e pluralista dos problemas jurídicos e sociais em questão.

Em uma sociedade marcada por discordâncias sobre questões de justiça, o Parlamento se configura como a instituição mais apropriada para interpretar a Constituição e definir, em última instância, o conteúdo e o alcance dos direitos fundamentais.

Não basta, portanto, legitimar as decisões apenas pelo seu conteúdo; é necessário, também, definir quem possui a autoridade para tomá-las. Nesse sentido, deve-se distinguir a noção de justiça da de autoridade, separando o que está sendo decidido de quem tem legitimidade para decidir (Waldron, 2012).

Quando há desacordos profundos em uma coletividade, torna-se delicado e impreciso definir qual decisão é a mais justa. Nesses casos, o fator determinante não é o conteúdo da

decisão, e sim quem a toma. Dessa forma, a autoridade que detém a legitimidade democrática para a interpretação final da Constituição é aquela que está incumbida de representar o povo, sendo o Parlamento a instituição que melhor representa a democracia.

A Corte Constitucional se revela a mais adequada para interpretar a Constituição, compreendendo a democracia não apenas como uma questão de decisão majoritária ou agregação de vontades, como também o resultado da ação coletiva de um povo, refletindo direitos e princípios fundamentais. Estes consideram valores morais individuais, enquanto a política busca justificar o bem-estar coletivo (Dworkin, 2010).

O Parlamento detém o monopólio da política, garantindo o bem comum da coletividade ao fundamentar suas decisões em princípios. Por outro lado, os juízes não devem basear suas decisões em argumentos políticos, e sim em princípios, embora não possuam exclusividade sobre eles (Mendes, 2008).

Os argumentos fundamentados em princípios carregam consigo um valor moral intrínseco, que prevalece sobre os argumentos políticos. Quando a Corte toma decisões com base em argumentos de princípios, não há problema em se sobrepôr ao legislador. A definição da Corte como detentora da última palavra provisória não decorre somente de sua capacidade de proteger direitos ou deliberar sobre princípios, mas também do desenho institucional delineado pelo poder constituinte.

O debate sobre a legitimidade do papel da Corte Constitucional oferece o contexto necessário para discutir o verdadeiro significado e alcance da Constituição, que é um pacto estabelecido entre o poder constituinte e os legisladores ordinários, definindo os valores fundamentais para a existência da democracia.

A Constituição, em sua linguagem abstrata e aberta, pode ser interpretada de acordo com os valores sociais de cada época, por meio de um processo deliberativo. Nesse sentido, é responsabilidade de toda a sociedade interpretá-la, incorporando a cidadania transformadora e educativa da participação política.

A jurisdição constitucional não apenas legitima a escolha do poder constituinte originário, como também promove o diálogo e a cooperação entre as instituições e o povo, em suas diversas organizações. Ao introduzir na esfera deliberativa argumentos baseados em princípios, buscando a reparação e superação da violação sistemática e generalizada dos direitos fundamentais.

O sistema de jurisdição constitucional, caracterizado pela abertura e participação, vai além da simples verificação formal da constitucionalidade das normas, visando garantir a realização efetiva dos direitos fundamentais consagrados na Constituição.

Nos casos de litígios estruturais ou no reconhecimento de situações inconstitucionais, a jurisdição constitucional adota uma postura mais ativista, promovendo diálogos construtivos para abordar as objeções levantadas em seu âmbito.

Os litígios que representam o ativismo dialógico podem apresentar três características distintas: primeira, tendem a emitir ordens mais flexíveis, por meio de decisões judiciais que incentivam um diálogo aberto, permitindo a discussão de alternativas de políticas públicas para abordar o problema estrutural em questão; segunda, buscam a implementação dessas medidas por meio de um mecanismo de monitoramento periódico e transparente, orientando a discussão entre os diversos atores sociais envolvidos, por meio de audiências públicas deliberativas; terceira, envolvem um dinamismo dialógico com ampla gama de atores sociais, que participam ativamente da deliberação sobre as políticas públicas a serem formuladas e implementadas.

A sentença T-025 da CCC, referente à população deslocada, destacou que as determinações emitidas consistiam em meios e não em resultados. Em vez de especificar os detalhes das reformas necessárias, a sentença exigiu do Estado a elaboração de um plano de ação para abordar o problema dos deslocados (Corte Constitucional República de Colômbia, 2004b; Garavito; Franco, 2010).

A jurisdição constitucional cabe ao STF, que tem, como função primordial, a guarda da Constituição e o controle concentrado de constitucionalidade. Ao contribuir para o fortalecimento da democracia, o STF envolve os diversos atores sociais, os poderes e a sociedade na busca de soluções ou alternativas para a superação das violações dos direitos fundamentais.

O ECI pode trazer contribuições importantes para preservar a integridade ecológica e climática no país, buscando a efetividade da política pública ambiental e assegurando os direitos fundamentais.

O conceito de ECI, originado na CCC, com uma abordagem decisória, também foi adotado por outros sistemas jurídicos. Suas raízes remontam à teoria do remédio estrutural desenvolvida nos Estados Unidos, que advoga pela intervenção do Judiciário em políticas públicas para garantir os direitos fundamentais.

Como mencionado, um exemplo emblemático dessa teoria é o caso *Brown v. Board of Education of Topeka*. Nesse julgamento, foi declarada a inconstitucionalidade da política de segregação racial nas escolas, garantindo a liberdade civil, estabelecendo a revisão judicial como um meio de proteção das minorias e superação do estado de irregularidade.

As interações entre os tribunais ao redor do mundo são fundamentadas no direito transnacional, promovendo uma troca de conceitos e teorias derivadas de decisões locais, o que

fomenta a integração e o diálogo entre as cortes (Waldron, 2005). Esse intercâmbio de ideias constitucionais, originadas em sistemas jurídicos como os da Colômbia, África do Sul e Estados Unidos, fortalece a atuação do poder judiciário na proteção dos direitos fundamentais, especialmente em contextos nos quais a tutela estatal se revela insuficiente.

No Brasil, a legitimidade do Judiciário para sistematizar ordens flexíveis, por meio de um intenso diálogo entre a corte e outros poderes, visando à implementação de políticas públicas e à adequação de medidas judiciais, tem sido debatida no contexto do Estado de Coisas Inconstitucionais. Casos como o aventado na ADPF 347 e no julgamento do RE 592.581/2015 exemplificam essa questão.

No Recurso Extraordinário 592.581/2015, o plenário do STF decidiu que o Poder Judiciário pode determinar à administração pública a realização de obras ou reformas emergenciais em presídios, a fim de garantir a integridade e os direitos fundamentais dos presos. O recurso foi interposto pelo Ministério Público do Rio Grande do Sul, tendo como relator o Ministro Ricardo Lewandowski. O Tribunal do Rio Grande do Sul entendeu, inicialmente, que não caberia ao Judiciário interferir em uma matéria reservada à competência administrativa do Poder Executivo.

Esse caso resultou na definição da Repercussão Geral 220, levantando a questão de como o STF, ao equilibrar os direitos e princípios constitucionais tutelados, poderia impor obrigações ao Executivo em relação à política penitenciária.

Nesse contexto, uma abordagem mais adequada que poderia ter sido utilizada seria a adoção do compromisso significativo, como alternativa para reequilibrar as regras e os princípios envolvidos. O mapeamento do problema e o diálogo participativo entre as partes, buscando um consenso sobre a questão, evitariam a imposição direta e intrusiva do Judiciário.

Não basta apenas reconhecer o ECI; é necessário estabelecer diretrizes de médio e longo prazo para garantir que ele seja efetivamente solucionado. O diálogo com o Executivo sobre o dispêndio orçamentário e o planejamento das ações necessárias para corrigir as falhas e omissões é imprescindível para diagnosticar o modo de intervenção adequado. Além disso, as regras não podem ser modificadas durante a execução; é preciso monitorar os resultados e avaliar a pertinência do que está sendo realizado.

O reconhecimento do ECI representa uma decisão judicial que declara uma situação de violação intensa e generalizada de direitos fundamentais, resultante de ações e omissões das autoridades públicas. Esse reconhecimento facilita um diálogo institucional conjunto e plural, envolvendo diversos órgãos e autoridades na busca de soluções para o problema (Jaramillo, 2011).

A teoria do ECI permite a identificação da inconstitucionalidade em uma realidade empírica, evidenciando o desrespeito flagrante à lei fundamental brasileira em diversas esferas práticas. A discrepância entre o que está prescrito no texto constitucional e o efetivo desfrute dos direitos no contexto da realidade social deve ser devidamente considerada.

A violação maciça dos direitos fundamentais pode ser fruto de ações e omissões cometidas por diferentes autoridades públicas, exacerbada pela persistente inércia dessas autoridades. Em alguns casos, mudanças estruturais na forma de atuação do poder público podem ser suficientes para corrigir a situação inconstitucional.

O ECI se concretiza no descumprimento dos enunciados constitucionais, evidenciando falhas estruturais decorrentes da deficiência institucional e estrutural do Estado, que, por sua vez, impede a implementação dos comandos normativos. A contradição entre os comandos normativos constitucionais e a realidade social demanda a expedição de ordens estruturais voltadas para a formulação e implementação de políticas públicas, com o objetivo de superar essa situação.

O Poder Judiciário não deve prescrever o modo de atuação dos órgãos responsáveis pela formulação de políticas específicas. Em vez disso, deve fomentar o engajamento entre as entidades por meio de um diálogo institucional, colaborando na resolução de problemas estruturais específicos.

A retórica utilizada precisa passar por mudanças. Não é mais viável seguir com o mesmo *modus operandi*, sabendo que as abordagens empregadas evoluem pouco e geram resultados insatisfatórios.

Os direitos e as garantias fundamentais são distintos e possuem disposições declaratórias que garantem a existência legal dos direitos reconhecidos, assegurando o exercício dos poderes e a exigência de condutas previstas constitucionalmente, como cláusulas pétreas.

Para Campos (2017, p. 186), o ECI pode ser definido como:

[...] técnica de decisão por meio do qual as cortes e juízes constitucionais, quando identificam o quadro de violação massiva e sistemática de direitos fundamentais decorrente de falhas estruturais do Estado, declaram a contradição entre os comandos normativos e a realidade social, expedindo ordens estruturais dirigidas a instar um amplo conjunto de órgãos e autoridades a formular e implementar políticas públicas voltadas a superação dessa realidade inconstitucional [...].

O ECI manifesta-se, geralmente, pela violação reiterada dos direitos fundamentais de várias pessoas, resultado de problemas estruturais. A declaração do ECI pelo Poder Judiciário oferece uma oportunidade de alertar as autoridades públicas e a sociedade sobre a gravidade da

violação de certos direitos fundamentais. É fundamental, portanto, uma atuação conjunta e imediata das instituições e órgãos competentes para cessar essas ofensas.

O Poder Judiciário não pode desconsiderar a repercussão social e política de suas decisões. Deve viabilizar o diálogo entre as instituições, determinando que medidas sejam tomadas para solucionar o problema estrutural identificado. A ausência de diálogo pode resultar em uma indesejada interferência nas atribuições e competências de outros poderes e instituições.

Para que seja reconhecido o ECI, tanto o STF quanto a CCC elencaram alguns requisitos essenciais. São eles:

- 1) constatação de um quadro de proteção deficiente: deve haver uma violação massiva, generalizada e sistemática dos direitos fundamentais, afetando um considerável número de pessoas;
- 2) ausência de coordenação entre as medidas: falha estrutural do Estado caracterizada pela falta de integração entre as medidas legislativas, administrativas, orçamentárias e judiciais, o que gera a violação de direitos, perpetuando e agravando a situação;
- 3) omissão reiterada e persistente das autoridades públicas: as autoridades responsáveis pela tutela dos direitos fundamentais demonstram inércia contínua, o que contribui para a perpetuação das violações;
- 4) políticas públicas inexistentes ou ineficazes: falta de políticas públicas adequadas ou eficazes, muitas vezes acompanhada da ausência de uma agenda política prioritária para o enfrentamento das violações de direitos;
- 5) necessidade de atuação conjunta e coordenada: para superar o quadro de inconstitucionalidade, sendo essencial que órgãos e entidades públicas atuem de maneira coordenada e conjunta;
- 6) superação das violações demandadas: a expedição de remédios e ordens estruturais exige a colaboração de um conjunto de órgãos, com a implementação de mudanças estruturais, remodelação ou ajustes nas políticas públicas existentes, além da necessária alocação de recursos;
- 7) ordens de execução complexas: devem ser tomadas medidas coordenadas para tutelar a população afetada, o que implica ordens de execução que demandam um esforço conjunto e multifacetado;
- 8) colaboração harmônica entre os poderes estatais: a construção dialógica de metas, o planejamento, o monitoramento e a fiscalização das políticas públicas devem ser realizados de forma colaborativa entre os diferentes poderes; e

- 9) implementação gradual e participativa da política pública: a política pública deve ser implementada de forma gradual, com participação ativa da sociedade, garantindo uma abordagem mais inclusiva e eficiente.

A teoria do ECI aborda questões sensíveis, nas quais é essencial respeitar a atuação de cada poder para evitar a usurpação de competências. O reconhecimento de que as decisões judiciais não são suficientes para resolver todos os problemas sociais é crucial para promover a integração e cooperação entre os poderes. Cada um deve desempenhar suas atribuições para contribuir para o desenvolvimento coletivo.

A declaração do ECI pode ser interpretada como uma autorização para que o Judiciário atue na efetivação de direitos e garantias fundamentais, legitimando sua intervenção em casos específicos. No entanto, em situações complexas e frágeis, o Judiciário não deve assumir funções ou competências que não estejam claramente definidas na Constituição, respeitando os limites da sua capacidade e competência.

A atuação proativa do Judiciário diante das omissões inconstitucionais dos poderes públicos, no âmbito das políticas públicas, assume a forma de discricionariedade judicial, o que, em alguns casos, pode ser visto como ativismo. Essa postura, conforme argumenta Abboud (2016), resulta em decisões que suspendem a ação do julgador, substituindo a objetividade pela subjetividade e discricionariedade.

O reconhecimento do ECI exige uma posição ativa dos juízes, que frequentemente precisam intervir nos processos de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, além de interferir nas escolhas orçamentárias, promovendo um redimensionamento desses processos para permitir uma melhor coordenação estrutural.

O ECI implica em uma atuação mais ativa e atípica do Tribunal, à medida que as decisões judiciais interferem nas funções executivas e legislativas, com repercussão orçamentária, como observado por Cunha Júnior (2015). Isso exige uma análise cuidadosa dos limites e impactos da intervenção judicial.

Apesar das críticas frequentes ao ativismo judicial, o reconhecimento do ECI fortalece o sistema de garantias dos direitos fundamentais, especialmente para os grupos vulneráveis, diante da inércia do poder público.

É importante destacar que o ECI não deve ser visto como uma solução instantânea para todos os problemas, a fim de evitar falsas expectativas. No entanto, ele pode desempenhar um papel crucial ao provocar e estimular a adoção de medidas concretas e eficazes, incentivando debates e diálogos em áreas sensíveis. Esse processo contribui para a construção de soluções

coordenadas e cooperativas envolvendo os poderes públicos e a sociedade como um todo.

A legitimidade da proatividade empregada no ECI reside na apreciação de cada caso concreto, considerando a aderência do Poder Judiciário aos limites institucionais estabelecidos pela Constituição. Esse ativismo se faz necessário diante das inércias dos outros poderes, caracterizado especialmente pelas omissões estatais, que estão sujeitas ao controle de legitimidade constitucional.

A inércia parlamentar e administrativa torna o ECI uma ferramenta indispensável, sendo a atuação judicial um meio viável para evitar a violação contínua dos direitos fundamentais. O Judiciário, ao intervir, busca mobilizar os responsáveis pelos demais poderes, incentivando-os a tomar as rédeas da situação. Esse ativismo, entretanto, respeita a discricionariedade dos legisladores e administradores, sendo utilizado como alternativa para minimizar situações complexas e sensíveis no contexto social (Campos, 2015).

O ECI é frequentemente visto como uma ameaça à separação dos poderes, pois invoca razões extrajurídicas para justificar a atuação do Judiciário, sendo criticado por alguns autores que defendem a não necessidade dessa intervenção (Streck, 2015).

No contexto desta pesquisa, entendemos que o ECI fortalece e resguarda as garantias dos direitos fundamentais, especialmente diante da negligência dos órgãos estatais. Ao promover a adoção de medidas concretas e eficazes, estimula a construção de soluções estruturais, que são acordadas e dialogadas entre os poderes públicos, garantindo uma resposta mais eficaz às violações (Cunha Júnior, 2016).

Embora a elaboração de políticas públicas seja uma atribuição do Poder Executivo, em casos de omissões reiteradas, é justo e necessário que o Judiciário intervenha para promover as alterações necessárias e garantir a efetividade dos direitos fundamentais.

A atuação judicial não se configura como usurpação de competência, e sim como uma ação corretiva diante da inércia, omissão e bloqueio institucional, atuando dentro dos limites normativos estabelecidos pela Constituição. O Judiciário assegura os direitos fundamentais, principalmente frente ao descaso dos órgãos estatais.

O Estado Social, que visa a promoção de justiça e igualdade, não pode ser construído apenas por decisões jurídicas. No entanto, diante do descompasso ou da irregularidade na implementação das políticas públicas, cabe ao Judiciário assegurar a efetivação da Constituição, atuando para corrigir as falhas e garantir a proteção dos direitos fundamentais.

O ECI surge, portanto, como uma resposta a situações concretas de paralisia parlamentar ou administrativa, bem como a falhas estruturais e omissões, evidenciando a necessidade de intervenção das cortes para superar o desarranjo político-institucional.

Dada a necessidade de uma participação efetiva e ativa dos demais poderes e autoridades públicas, é prudente que o Judiciário evite tomar decisões inflexíveis e rígidas, que possam interferir indevidamente nas atribuições de outros poderes.

Decisões mais flexíveis e factíveis, que estipulem obrigações de fazer ou não fazer, representam compromissos abertos, oferecendo uma forma de respaldar a atuação do Judiciário sem comprometer a separação dos poderes e, ao mesmo tempo, garantem a efetividade das políticas públicas voltadas à proteção dos direitos fundamentais.

O reconhecimento do ECI autoriza a adoção de decisões flexíveis, cujo não cumprimento pode resultar na violação dos direitos fundamentais. É imprescindível a intervenção judicial, bem como a adoção de medidas coercitivas mais enérgicas, para garantir a efetivação dessas decisões e assegurar a proteção dos direitos dos indivíduos.

Cada violação ou problema enfrentado exige um tratamento específico para resolução. Quando os mecanismos internos se mostram insuficientes para proteger os direitos fundamentais, a aplicação do ECI torna-se uma ferramenta válida e necessária.

Esse instrumento representa uma abordagem diferenciada para lidar com tais violações, promovendo a intervenção do Judiciário através do diálogo com as autoridades competentes. Ao alertar sobre os problemas existentes, o Judiciário instiga a participação ativa e a adoção de soluções concretas para superar as falhas estruturais.

As decisões judiciais, devem ser personalizadas, criando mecanismos que favoreçam a coordenação e o planejamento, a fim de promover o desbloqueio institucional. Ordens flexíveis, acompanhadas de monitoramento rigoroso e fiscalização, com estabelecimento de metas e prazos para a apresentação de resultados por etapas, ajudam a prevenir a supremacia judicial e fomentam a integração institucional, respeitando a atuação dos outros poderes, garantindo que as medidas sejam efetivas.

O ideal é que o Judiciário não estabeleça obrigações impositivas, mas crie meios e condições para a solução dos problemas, deixando a cargo dos órgãos responsáveis a definição dos métodos de execução do plano.

Nesse sentido, tem como papel o engajamento para resolver os problemas e criar obrigações de resultado, adotando mecanismos que garantam que os agentes estatais cumpram as políticas públicas elaboradas pelos próprios órgãos competentes (Marmelstein, 2015).

O diálogo institucional não apenas fortalece a legitimidade das ações do Judiciário, mas também visa romper com a inércia dos poderes públicos, buscando corrigir as omissões que impedem a plena efetivação dos direitos fundamentais.

Quando a inação frente aos atos inconstitucionais persiste, seja por desinteresse ou

ineficiência das autoridades públicas, o Judiciário é compelido a agir de forma proativa, assumindo um papel ativo na busca por soluções.

A Corte Constitucional deve respeitar os limites da teoria do ECI, sem substituir as funções do Executivo e do Legislativo, nem assumir suas atribuições. A eficácia da atuação judicial reside em buscar soluções para os problemas identificados, conduzindo as partes envolvidas para uma construção deliberativa, com monitoramento e fiscalização, para garantir o cumprimento do que foi acordado.

É responsabilidade do Judiciário promover o debate, incentivando o diálogo institucional entre os poderes e as esferas administrativas, com o objetivo de superar a inércia institucional.

A atuação judicial deve ser proativa, com a formulação de decisões flexíveis, sempre preservando o princípio fundamental da separação dos poderes. Embora o reconhecimento do ECI pelo Judiciário não seja suficiente para transformar a realidade, ele atua como um alerta, incentivando as entidades responsáveis a enfrentarem os desafios da ineficiência e da omissão.

A declaração do ECI por si só não possui o poder de alterar a realidade, mas sua efetividade está atrelada à capacidade de promover mudanças substanciais, assegurando o cumprimento dos direitos fundamentais.

Nenhuma realidade será transformada se as abordagens utilizadas para enfrentar os problemas permanecerem as mesmas, caracterizadas pela insuficiência e ineficácia. A teoria do ECI busca, justamente, efetivar os direitos e as garantias fundamentais, legitimando a atuação do Judiciário e promovendo a articulação com os demais poderes públicos para que se concretizem as soluções.

O conceito de ECI tem evoluído, incorporando uma abordagem mais colaborativa e integradora nas decisões judiciais. Essas decisões agora enfatizam a importância do comprometimento e da participação ativa do poder público para a efetivação e cumprimento das decisões. A Colômbia, por exemplo, tem um amplo precedente em diversas áreas que apontam o ECI como uma alternativa eficaz e viável para a intervenção judicial.

Em 1997, com a Sentença de Unificação — SU 559/97, um grupo de 45 professores dos municípios de Maria La Baja e Zambrano questionou a perda de direitos sociais, como previdência e saúde, por parte dos professores da rede pública de ensino. Eles recorreram ao instrumento do ECI, buscando a efetivação das garantias previstas na Constituição (Corte Constitucional República de Colômbia, 1997).

No julgamento do caso, não houve apreciação dos direitos subjetivos dos professores, falhando em reconhecer as deficiências estruturais e em conceder medidas para proteger os

direitos fundamentais. As autoridades públicas foram notificadas sobre a violação constitucional, mas não houve solicitação de esclarecimentos quanto às questões financeiras e orçamentárias. Foi estabelecido um prazo para que as autoridades competentes buscassem resolver as violações, sem nenhum acompanhamento ou fiscalização judicial.

A Corte constatou que a política de subsídios educacionais apresentava uma estrutura desigual, levando algumas entidades territoriais, carentes de recursos, a descumprirem as normas previdenciárias. Com isso, procurou-se estabilizar a política educacional de subsídio, estruturando a carreira e promovendo mais igualdade no plano de cargos e salários.

A Sentença T-153 de 1998, emitida pela CCC, tratou da questão da superlotação carcerária nos presídios de Bogotá e Bella Vista de Medellín, abordando a violação de diversos direitos fundamentais, como o direito à vida digna, à igualdade, à intimidade e à privacidade (Corte Constitucional da República da Colômbia, 1998a).

A ausência constante de previsões legislativas, tanto por parte do Estado quanto da sociedade, evidenciou a falta de medidas voltadas para a melhoria das condições penitenciárias, destacando a ausência de políticas públicas eficazes para lidar com a situação. O problema, não era apenas de ordem pública, mas representava um grave problema social.

Diante dessa realidade, os diferentes ramos e órgãos do Poder público uniram esforços, reconhecendo a completa ausência da questão na agenda política. Ciente dessa lacuna, a Corte Constitucional determinou que os apelos das minorias marginalizadas fossem atendidos, garantindo a proteção dos direitos fundamentais desses indivíduos.

A necessidade de reformulação administrativa das políticas públicas foi destacada, com a designação específica de responsabilidades para o Executivo, visando assegurar a eficácia plena e integral na execução das decisões judiciais. O controle rigoroso da implementação das políticas públicas tornou-se uma prioridade para garantir a efetividade das medidas adotadas.

O reconhecimento do ECI resultou na imposição de prazos aos órgãos públicos para a adoção de medidas que visassem reformar a situação. Foi determinado a criação de um grupo de monitoramento para viabilizar a fiscalização do cumprimento das ordens estruturais recomendadas.

Dentre as medidas estabelecidas, destacaram-se a separação dos presos, a apresentação de relatórios periódicos, a reorganização das prisões, além da reparação e construção de novos presídios, tudo com o objetivo de mitigar as violações massivas à dignidade e à integridade física dos apenados.

Em outra decisão importante, a Sentença T-068 de 1998 abordou a reclamação relacionada aos direitos de petição, igualdade, seguridade social e direitos trabalhistas,

decorrente da violação causada pela falta de reconhecimento e pagamento de pensões pelo órgão colombiano Caja Nacional de Previsión Nacional — CAJANAL (Corte Constitucional da República da Colômbia, 1998b).

A ineficiência do CAJANAL estava comprometendo o direito de petição dos filiados, que, devido à falta de ação eficaz do órgão, estavam sendo privados do acesso aos seus direitos. Como consequência, foi determinada a alocação de recursos humanos e econômicos necessários para garantir o funcionamento adequado do CAJANAL, de modo que a instituição pudesse cumprir suas obrigações legais e constitucionais.

Na Sentença SU-250 de 1998, a Corte analisou o descumprimento do mandamento constitucional que determinava a nomeação de notários por meio de concurso público. A autora da ação havia sido destituída de seu cargo notarial sem justificativa, recorrendo ao Judiciário para garantir seus direitos à igualdade, ao trabalho e ao devido processo (Corte Constitucional da República da Colômbia, 1998c).

O reconhecimento do direito da demandante de exercer o cargo interinamente foi estendido a todos os notários que se encontravam em situação semelhante. A ausência de concurso público para o provimento do cargo e as nomeações irregulares de notários estavam em violação à Constituição. Em consequência, foi determinada a elaboração do concurso público no prazo de seis meses, para garantir a concretização do mandamento constitucional.

A Sentença T-559 de 1998 tratou da questão do não pagamento de pensões sociais, que afetou 59 beneficiários ao longo de 24 meses. A inadimplência no pagamento das pensões resultou na apresentação de uma reclamação contra o departamento de Chocó, uma vez que a falta de cumprimento dessa obrigação violou direitos fundamentais essenciais, como o direito à vida, à dignidade da pessoa humana e aos direitos das famílias afetadas (Corte Constitucional da República da Colômbia, 1998d).

A omissão no pagamento das pensões refletiu a ineficiência e a falta de eficácia da administração em cumprir as obrigações trabalhistas. Mesmo diante do déficit financeiro do departamento de Chocó, a garantia do mínimo vital para os envolvidos tornou-se uma necessidade imperativa e não uma escolha. Por isso, a Corte exigiu uma reestruturação nas políticas e práticas administrativas, com o objetivo de corrigir os desvios em relação aos parâmetros legais e constitucionais da entidade.

Em uma abordagem semelhante, a Sentença T-590 de 1998 tratou dos defensores de direitos humanos, que enfrentaram violação dos direitos à vida, à igualdade e à integridade ao terem negado seu pedido de transferência para um local de trabalho mais seguro (Corte Constitucional da República da Colômbia, 1998e).

Na Colômbia, ataques contra defensores de direitos humanos, especialmente em áreas próximas aos presídios, são frequentes, expondo-os a situações de insegurança e risco de morte.

O reconhecimento do ECI visou implementar medidas robustas de proteção, tanto para as autoridades quanto para a sociedade, estabelecendo uma responsabilidade compartilhada. A Corte, ao se deparar com essa situação, determinou a adoção de políticas públicas e ações de proteção adequadas, com a intenção de mitigar as ameaças e garantir a integridade desses profissionais.

A Sentença T-025 de 2004, por sua vez, abordou o deslocamento forçado de pessoas devido ao conflito armado na Colômbia, afetando direitos fundamentais como o direito à vida digna, à saúde, à educação e ao trabalho das pessoas atingidas (Corte Constitucional da República da Colômbia, 2004b).

O deslocamento forçado resultado de atos violentos, como as guerrilhas, que violaram esses direitos e geraram uma crise humanitária. A Corte determinou a necessidade urgente de uma política nacional de acolhimento e atendimento às famílias deslocadas, a fim de mitigar as graves e persistentes violações a direitos fundamentais de seus membros.

A ineficácia das políticas públicas existentes e a falha na aplicação de medidas legislativas configuraram uma omissão legislativa, evidenciando as falhas estruturais no atendimento dessa população vulnerável.

Esse julgamento foi emblemático, pois sistematizou e unificou os critérios para a aplicação do ECI, estabelecendo diretrizes claras para o poder público. A Corte determinou que fosse realizado um monitoramento contínuo da execução da decisão, com a solicitação de informações e ações concretas dos envolvidos nas decisões estruturais.

O objetivo era garantir que as medidas adotadas aumentassem a adequação e a eficácia diante das complexas necessidades das famílias deslocadas, assegurando, a efetivação de seus direitos.

As intervenções judiciais provocaram ajustes orçamentários e reformas em instituições governamentais disfuncionais. A necessidade de romper a inércia das autoridades públicas, sem ultrapassar os limites de sua competência, refletiu na identificação de falhas estruturais e na formulação de políticas públicas adequadas. Essas intervenções se mostraram essenciais para corrigir distorções nas práticas governamentais e garantir a proteção dos direitos fundamentais.

A CCC reconheceu a existência do ECI em relação às condições de vida da população deslocada, determinando que as autoridades nacionais e locais, dentro de suas respectivas competências, adotassem medidas corretivas para superar a situação. O reconhecimento se baseou na constatação de que as políticas públicas vigentes eram insuficientes para atender às

necessidades urgentes dessa população vulnerável.

Dessa forma, ao ressaltar o conceito de ECI, destaca-se a identificação das falhas estruturais nas políticas públicas, acompanhada da formulação de diretrizes claras para a melhoria e o aperfeiçoamento no monitoramento, fiscalização e gestão dessas políticas. O objetivo é, resolver as situações evidenciadas, promovendo a implementação de ações corretivas efetivas.

Em um contexto semelhante, o STF foi acionado por meio do controle concentrado de constitucionalidade, através da ADPF 347, proposta pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL). O objetivo da ação foi garantir a efetivação da audiência de custódia, exigida pela Convenção Interamericana de Direitos Humanos, da qual o Brasil é signatário.

A medida foi imposta diante do alarmante quadro do sistema penitenciário brasileiro, com a exigência de que os magistrados justifiquem a concessão de outras medidas cautelares, a fim de prevenir ou minimizar a superlotação carcerária.

O Conselho Nacional de Justiça — CNJ (2021) apontou que mais de 800 mil detentos estão sob custódia, sendo que 50% deles aguardam julgamento. A superlotação das prisões, aliada às condições estruturais precárias das unidades penitenciárias no Brasil, não favorece a ressocialização e resulta em um tratamento degradante, violando claramente os preceitos fundamentais constitucionais.

O reconhecimento do ECI em relação ao sistema penitenciário brasileiro visou promover a efetivação dos direitos fundamentais que há tempos vêm sendo violados. Como parte dessa abordagem, foi requerido a elaboração de um Plano Nacional destinado a superar o ECI do sistema prisional, com o objetivo de efetivar os direitos fundamentais correlatos e garantir condições mais humanas de detenção.

O mérito da ação foi fundamentado nas condutas comissivas e omissivas dos poderes públicos da União, Estados e Distrito Federal, que resultaram na superlotação e nas condições degradantes do sistema prisional, configurando uma situação incompatível com os preceitos da CF/1988.

A decisão liminar determinou que os juízes e tribunais observassem o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e a Convenção Interamericana de Direitos Humanos. Estabeleceu, ainda, a realização da audiência de custódia em até 90 dias e garantiu o comparecimento do preso perante a autoridade judiciária no prazo de 24 horas a partir da prisão.

Além disso, determinou que a União liberasse o saldo acumulado e retido do Fundo Penitenciário (Funpen), vedando o contingenciamento de verbas que deveriam ser aplicadas para promover melhorias no sistema.

No entanto, os pedidos iniciais foram excessivamente amplos e pouco específicos ao indicar os conteúdos que deveriam constar na elaboração do plano proposto pelos governos federal e estadual. A decisão do STF no âmbito da cautelar foi considerada tímida, especialmente no que tange ao requerimento de que os juízes fundamentassem as determinações de prisões provisórias, demonstrando a impossibilidade de adoção de outras medidas cautelares alternativas à privação de liberdade. Esse requisito está diretamente vinculado ao artigo 5º, inciso LXI, da CF/1988, e ao artigo 319 do Código de Processo Penal Brasileiro.

Conforme reconhecido na ADPF 347, a violação massiva e persistente dos direitos fundamentais decorre de um bloqueio institucional generalizado, resultante de falhas estruturais e da falência das políticas públicas. Essas violações são consequência de uma multiplicidade de ações e omissões dos poderes públicos da União, Estados e do Distrito Federal, envolvendo aspectos normativos, administrativos e judiciais.

A identificação de um litígio estrutural, conforme indicado, prevê que a questão demanda ações coordenadas entre a União, os Estados e o Distrito Federal. Essas ações envolvem mudanças estruturais abrangentes e a participação de diversas autoridades públicas, visando resolver a inconstitucionalidade apontada na ação.

No contexto de inconstitucionalidade de grande magnitude, como o caso evidenciado, o papel do STF foi fundamental para superar os obstáculos políticos e institucionais que impediam o avanço das soluções. A Corte desempenhou, assim, um papel catalisador, tirando os demais poderes da inércia e da letargia, promovendo debates, coordenando a formulação de políticas públicas e monitorando os resultados das ações implementadas.

No julgamento da ADPF 347, observa-se a proteção dos direitos dos detentos e a salvaguarda dos princípios constitucionais democráticos. O reconhecimento do ECI no Brasil, nessa ADPF, gerou diversas críticas sobre a legitimidade e o grau de interferência do Poder Judiciário na formulação de políticas públicas e na gestão orçamentária dos demais poderes.

Há quem defenda que a decisão do STF violou a separação e a harmonia entre os poderes, bem como a cláusula da reserva do possível. Por outro lado, a legitimidade da decisão é defendida com base no ativismo judicial de natureza estrutural, visto como um meio de proteger os direitos fundamentais diante da inércia legislativa e administrativa, considerada inconstitucional.

Argumentos que invocam o princípio da separação de poderes não podem ser utilizados para justificar a omissão dos poderes Executivo e Legislativo na efetivação dos direitos fundamentais. O princípio da separação de poderes visa garantir os critérios de eficácia, eficiência e legitimidade do interesse público.

Nesse contexto, o ativismo judicial estrutural, como o disposto no ECI, pode ser considerado legítimo, pois se configura como um instrumento capaz de mitigar a paralisia parlamentar e administrativa em diversas demandas.

Na ADPF 347, houve o contingenciamento dos recursos do Funpen, com o Estado deixando de repassar os valores disponíveis para ações e programas voltados ao sistema carcerário. Outros casos de contingenciamento, igualmente relevantes, foram os identificados nas ADPFs 708 e 760, além da ADO 59, que tratam da área ambiental climática.

Nesses casos, houve o bloqueio de verbas do Fundo Clima e do Fundo Amazônia, impactando o desenvolvimento do PPCDAm, interrompendo programas e ações de combate às mudanças climáticas. No entanto, é importante ressaltar que, enquanto na ADPF 347 houve o reconhecimento do ECI, nas ações ambientais climáticas não houve tal admissão.

As verbas contingenciadas nas ações tinham destinações específicas e próprias, voltadas para projetos relacionados aos presos e às mudanças climáticas, visando o combate ao desmatamento e às queimadas na Amazônia. O poder público não possuía discricionariedade para utilizar esses recursos de outra forma, e a ilegalidade resultante da não utilização desses valores comprova as omissões estatais, evidenciando uma falha estrutural que viola direitos e garantias fundamentais.

É relevante considerar a experiência da Colômbia, que aplicou o conceito de ECI com resultados positivos, especialmente quando enquadrado dentro dos pressupostos estabelecidos para efetivar políticas públicas com critérios claros. Essa aplicação colombiana se caracteriza pelo diálogo constante entre os poderes, promovendo o monitoramento, a fiscalização, a integração e a colaboração das ações, com uma gestão cooperativa e integradora entre o poder público e a sociedade.

No entanto, o STF no Brasil não adotou o ECI exatamente conforme proposto e praticado na Colômbia. A Corte Constitucional Colombiana utilizou técnicas dialógicas, estabelecendo obrigações para cada órgão envolvido na falha procedimental, desempenhando um papel mais gerencial de articulação, coordenação e desbloqueio de entraves burocráticos, do que apenas um papel jurisdicional. No Brasil, tem-se uma abordagem adaptada do ECI, com características próprias, que pode ser considerada como uma versão brasileira dessa teoria.

A aplicação do ECI no Brasil não está isenta de riscos, principalmente no que se refere à falta de critérios objetivos para sua utilização no âmbito do controle de constitucionalidade das normas. Em resposta a essa preocupação, o senador Antônio Carlos Valadares apresentou o Projeto de Lei 736/2015 (Brasil, 2015b), que propunha estabelecer pressupostos objetivos a serem observados pelo Tribunal para o reconhecimento do ECI e do compromisso significativo.

O objetivo era buscar um acordo entre as partes envolvidas na formulação e implementação de programas socioeconômicos que visassem a preservação dos preceitos fundamentais, ao mesmo tempo em que se buscava suprir lacunas legislativas que pudessem comprometer os direitos e as garantias fundamentais dos cidadãos, promovendo, assim, a harmonização entre os poderes. Contudo, o projeto foi arquivado ao término da legislatura do proponente.

A importância de explorar alternativas ao modelo estrutural adotado pelo STF, considerando o ECI e o compromisso significativo como técnicas decisórias capazes de promover mudanças nas estruturas governamentais disfuncionais. Essas abordagens têm o potencial de provocar ajustes e reformas em diversos sistemas, ao mesmo tempo em que cabe ao STF o reconhecimento do dever de proteção constitucional aos direitos fundamentais.

A intervenção do Judiciário nas políticas públicas torna-se inevitável para restabelecer a promoção dos direitos comprometidos, especialmente quando o Estado falha em agir de forma efetiva.

Todavia, como resultado de uma sentença estrutural, pode-se observar o efeito *backlash*, uma reação adversa às decisões judiciais que compromete a eficácia da sentença proferida. Esse efeito ocorre quando há uma discrepância entre a decisão judicial e a normatização socialmente consagrada, ou seja, a decisão pode entrar em conflito com os valores e práticas amplamente aceitos pela sociedade.

Cada pronunciamento judicial inevitavelmente desperta algum grau de descontentamento entre a população, especialmente em casos controversos, o que pode gerar reações sociais e políticas. Essas reações frequentemente catalisam uma mobilização coordenada para modificar a interpretação ou até mesmo a decisão tomada, criando um ciclo de desafios que pode afetar a eficácia e a continuidade das políticas públicas implementadas.

Por conseguinte, é justo, necessário e excepcional que o Judiciário intervenha no âmbito político para corrigir violações sistemáticas de direitos, diante da inércia estatal, legislativa, administrativa e orçamentária.

A intervenção consiste não apenas em determinar o cumprimento das políticas públicas, como também em avaliar as receitas fiscais destinadas especificamente a determinadas áreas e que não foram cumpridas, prevenindo a contínua e sistemática violação dos direitos fundamentais.

Assim, se as políticas públicas elaboradas pelo Executivo não estão produzindo os efeitos esperados ou são inexistentes, a atuação do STF nos limites legais se justifica, pois o Supremo é, de fato, o guardião da Constituição Federal, e sua intervenção é fundamental para

assegurar a concretização dos direitos previstos nesse documento.

A seguir, traça-se um paralelo sobre como o processo estrutural pode auxiliar na efetivação da preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, garantindo os direitos fundamentais constitucionalmente previstos. A proteção ambiental, enquanto direito fundamental, deve ser tratada com a mesma seriedade e urgência que os direitos sociais e civis, sendo essencial para a garantia da qualidade de vida das gerações presentes e futuras.

### 3.7 O PROCESSO ESTRUTURAL COMO ESTRATÉGIA PARA ASSEGURAR O MEIO AMBIENTE SEGURO E EQUILIBRADO

A questão das mudanças climáticas, o aquecimento global e a preservação das florestas devem ocupar o centro da agenda global para combater as alterações climáticas. A persistência de omissões, incertezas e ações ineficazes reforçam a presença de um ECI no que se refere às questões ambientais climáticas, demandando a implementação de medidas estruturais nas quais a proteção ambiental não seja apenas uma escolha política, mas um dever constitucional inalienável.

A interpretação do artigo 225 da CF/1988, que estabelece o meio ambiente equilibrado como um bem de interesse público e um direito fundamental, é central nesse contexto. Trata-se de um direito a ser protegido em prol das gerações atuais e futuras, sendo um elemento essencial do dever do Estado em garantir o equilíbrio ambiental e climático (Brasil, 1988).

Os litígios estruturais ambientais climáticos visam reestruturar os valores e arranjos institucionais existentes, com o objetivo de implementar e efetivar políticas públicas que combatam as mudanças climáticas, em cumprimento às metas estabelecidas pelo Acordo de Paris, ratificado pelo Brasil. Esses litígios têm como objetivo assegurar que os direitos e as garantias constitucionais sejam cumpridos, promovendo um meio ambiente ecologicamente equilibrado e seguro para as gerações futuras.

O caráter estrutural das demandas que envolvem violações sistemáticas ao meio ambiente e ao Estado seguro e equilibrado climático justifica a litigiosidade dessa pauta, com o intuito de garantir a efetividade dos direitos fundamentais constitucionais. Esse processo visa assegurar a preservação do meio ambiente como um dever de todos, não apenas como uma responsabilidade do Estado.

O processo estrutural emerge como uma estratégia adequada para a tutela dos direitos fundamentais ambientais climáticos, podendo ser reparatório ou preventivo. Ele visa à

reestruturação institucional por meio de decisões estruturantes, capazes de efetivar a proteção do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado, alinhando as ações do Estado à necessidade urgente de enfrentamento da crise climática.

A jurisprudência do STF, no cenário ambiental climático, tem se baseado nos princípios da prevenção, da precaução e da responsabilização por danos ambientais. Esses princípios têm norteado diversas decisões relacionadas à crise climática global, permitindo que a Corte se posicione de forma proativa diante da urgência e da complexidade do problema.

A litigância climática tem cumprido papel fundamental na construção de precedentes nos debates constitucionais, especialmente sob a perspectiva intergeracional. Ela enfatiza os direitos e as garantias fundamentais, contribuindo de maneira crescente para a consolidação do direito climático brasileiro.

Ao longo desse processo, o STF tem aprofundado a constitucionalização ambiental, preenchendo as lacunas deixadas pelos poderes Executivo e Legislativo na implementação e efetivação das políticas públicas climáticas. Esse esforço busca regular o aquecimento global, enfrentando-o de maneira complexa, sensível e estrutural, sempre em consonância com os compromissos e tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário.

O contingenciamento não se justificou em nenhum momento. Pelo contrário, ele infringiu dispositivos legais e constitucionais, agravando o contexto ambiental climático brasileiro, desrespeitando a proteção e seguridade do meio ambiente, conforme disposto no artigo 225 da Constituição (Brasil, 1988).

A integridade ecológica climática é frequentemente negligenciada pelo Estado, resultando em violações das políticas públicas destinadas à proteção de um meio ambiente saudável. Esse descaso significa também o desmantelamento das entidades responsáveis pela fiscalização e execução das normas ambientais. A desconformidade estrutural convoca o Judiciário a intervir, rompendo com essa perspectiva, promovendo uma mudança estrutural capaz de efetivar a tutela do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado.

A proteção do bem da vida, a prevenção de danos ambientais climáticos, a implementação do estado de coisas almejado, bem como a alteração do comportamento institucional, são elementos que justificam a intervenção estruturante. O objetivo dessa intervenção é reconhecer os direitos e garantias fundamentais, garantindo as condições mínimas para uma vida saudável, em consonância com os princípios do Estado Democrático de Direito e da dignidade da pessoa humana.

As omissões do Estado configuram uma violação significativa dos direitos fundamentais, resultantes de falhas estruturais na gestão ambiental, que clamam por uma

administração efetiva e pela tutela de procedimentos adequados. A decisão estruturante se torna essencial para assegurar uma solução unitária e sistemática, corrigindo problemas emergenciais e pontuais, como destacam Sarlet, Arenhart e Jobim (2021).

O dever de cuidado com o meio ambiente está intrinsecamente relacionado à saúde da população, que depende diretamente do equilíbrio ambiental. A CF/1988 tutelou o meio ambiente como um bem a ser preservado, visando garantir um equilíbrio entre o homem e a natureza, essencial para o bem-estar humano e para a proteção das gerações presentes e futuras (Duarte, 2016).

As mudanças esperadas e provocadas pelo processo estrutural exigem ajustes ou a implementação de políticas públicas que não apenas combatam as consequências de problemas ambientais, mas que também enfrentem suas causas. Para isso, é fundamental compreender a gênese do problema, identificar falhas e gargalos, e ir além da superficialidade, aprofundando a análise para resolver as causas subjacentes. Muitas vezes, essas lacunas se repetem, o que acaba gerando a judicialização de ações que buscam a mesma solução.

Diante da omissão ou deficiência dos poderes, o Judiciário é convocado para solucionar a questão em sua essência, adotando medidas que obriguem ações concretas do poder público, saindo da inércia e promovendo mudanças significativas.

A interferência judicial, por meio do processo estrutural, pode ser vista como alternativa eficaz para a proteção dos direitos socioambientais, buscando a efetivação desses direitos por meio de ajustes ou transformações nas políticas públicas, com ênfase no diálogo interinstitucional.

Nesse contexto, evidencia-se a importância do artigo 225 da Constituição, que reconhece o direito ao meio ambiente equilibrado como um direito fundamental, protegendo-o contra danos como desastres naturais, poluição atmosférica, contaminação e o uso indiscriminado de recursos naturais.

A atividade humana, especialmente a queima de combustíveis fósseis, é identificada como a principal responsável pelo aumento da temperatura global, sendo apontada pelo IPCC como a maior fonte de emissões de carbono (2022a).

O reconhecimento da responsabilidade humana pelos danos ambientais visa garantir o direito a um meio ambiente equilibrado como um direito fundamental, tanto para as gerações presentes quanto para as futuras. Esse reconhecimento convoca os poderes públicos e a sociedade a cumprirem o dever de proteção e preservação ambiental, reforçando a importância da ação coletiva para enfrentar os desafios ambientais.

O esvaziamento das políticas públicas tem exigido do poder Judiciário ações urgentes

para salvaguardar a integridade do sistema climático. O constitucionalismo climático pressiona as cortes superiores a enfrentarem as questões climáticas de maneira decisiva, reconhecendo a urgência da situação e a necessidade de respostas eficazes.

A humanidade deve tomar consciência da necessidade de mudanças significativas em seus estilos de vida, produção e consumo para combater o aquecimento global. Uma postura ética em relação à natureza é imprescindível, os danos ao meio ambiente e à coletividade devem ser coibidos e punidos tanto pela Administração quanto pelo Judiciário, garantindo a proteção de recursos essenciais para a sobrevivência das gerações.

Geralmente, os litígios climáticos, por meio de processos ou medidas estruturais, resultam em decisões que buscam reorganizar a estrutura burocrática e alinhar os compromissos dos governos ao cumprimento dos Acordos e Tratados internacionais. Essas decisões visam tutelar valores ameaçados pelo aumento das temperaturas globais e pela degradação ambiental.

A responsabilização dos entes públicos, diante das omissões desproporcionais ou ações inconstitucionais, é fundamental para evitar prejuízos tanto ao ser humano quanto ao meio ambiente. Essas falhas exigem uma governança estruturada, com medidas reparatórias e preventivas que busquem mitigar os danos das emissões de GEE, que violam os direitos fundamentais e comprometem a equidade intergeracional.

A promoção e a tutela dos direitos fundamentais incluem a garantia de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, com a via jurisdicional desempenhando papel importante. Isso permite a reestruturação total das políticas públicas, alterando procedimentos internos, interferindo na estrutura burocrática e promovendo mudanças comportamentais. Trata-se de questões sistêmicas de direitos e garantias que não podem ser resolvidas de maneira rápida, exigindo transformações estruturais profundas.

A tendência do litígio climático estrutural está diretamente vinculada ao reconhecimento dos estudos e dados científicos, corroborados nas ADO 54 e 59, bem como nas ADPF 708 e 760. Esses dados confirmam o aumento das temperaturas globais e seus efeitos extremos, além de reforçar o cumprimento dos compromissos internacionais ratificados pelo Brasil, como o Acordo de Paris.

Dessa forma, busca-se responsabilizar os entes governamentais por falhas omissivas ou comissivas decorrentes de políticas públicas deficientes e de metas não cumpridas, que causam cada vez mais danos a todos. Viver em um ambiente equilibrado e saudável é essencial para garantir a sobrevivência humana com dignidade e bem-estar.

A necessidade de adotar medidas urgentes para mitigar e prevenir os impactos das alterações climáticas tornou-se incontestável, demandando a implementação de uma série de

ações estratégicas estruturais. Essas ações devem buscar:

- a) fomentar a redução significativa das emissões de GEE, priorizando fontes renováveis de energia e tecnologias limpas;
- b) estabelecer um sistema justo e eficaz de indenização para as vítimas de desastres climáticos, baseado na presunção de responsabilidade dos agentes poluidores;
- c) flexibilizar o conceito tradicional denexo causal, considerando a complexidade dos impactos climáticos;
- d) adotar medidas proativas de prevenção e precaução, com inversão do ônus da prova contra os emissores degradadores;
- e) eliminar os incentivos fiscais e financeiros à indústria de combustíveis fósseis, redirecionando os recursos para investimentos em energias renováveis e sustentáveis;
- f) comprometer as esferas nacional e internacional com a preservação da integridade ecológica do clima, por meio de acordos e políticas vinculantes.

Essas medidas são essenciais para enfrentar os desafios climáticos de forma efetiva, protegendo o meio ambiente e garantindo um futuro sustentável para as próximas gerações. O surgimento dos litígios climáticos, que abordam a mudança climática no contexto da infringência dos direitos fundamentais e dos retrocessos ambientais, demonstra a possibilidade das cortes superiores alinharem o reconhecimento do ECI Ambiental à crise climática.

A tutela da integridade do sistema ecológico reconhece o clima como um elemento ambiental vital. O aumento progressivo do desmatamento na Amazônia, o contingenciamento dos Fundos destinados ao apoio de projetos para mitigar o aquecimento global e a relativização da legislação ambiental brasileira não garantem o usufruto do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A litigância climática, enquanto estratégia estrutural de recondução das políticas públicas ambientais, visa impor a obrigação de ações concretas em favor da proteção ambiental e da redução das emissões de GEE. Não se trata de uma discricionariedade política, e sim de uma vinculação ao dever constitucional de proteger e assegurar a integridade ambiental.

Os litígios climáticos no Brasil estão profundamente enraizados nos direitos fundamentais, tendo o controle jurisdicional das políticas públicas como pano de Fundo. O poder público, por sua vez, possui o dever estatal de preservação e qualidade ambiental, conforme estabelecido no artigo 225 da CF/1988, que consagra o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (Brasil, 1988).

## CAPÍTULO 4 – ANÁLISE E RESULTADOS DAS ENTREVISTAS

Neste capítulo, são apresentados os resultados de cinco entrevistas realizadas, com a exposição do conteúdo decodificado após a triagem e catalogação do material. Esse processo incluiu a extração das unidades de registro essenciais vinculadas a cada eixo temático proposto.

O método de entrevista adotado teve como objetivo detalhar as nuances da judicialização das mudanças climáticas no STF. Buscou-se compreender as aspirações daqueles que interpelaram as ADOs 54 e 59 e ADPFs 708 e 760, para assimilar o contexto e as motivações que levaram esses atores a buscarem a intervenção judiciária.

Além disso, procurou-se avaliar a resposta da Corte, por meio das decisões, se atendeu às demandas apresentadas e contribuíram para a gestão e formulação de políticas públicas ambientais climáticas.

As entrevistas foram conduzidas com base nas diretrizes da análise de conteúdo<sup>11</sup>, tendo como referência as técnicas propostas por Laurence Bardin (2011). Esse método possibilitou uma análise estruturada dos dados qualitativos, permitindo a extração das unidades de contexto<sup>12</sup> e a catalogação do conteúdo essencial, utilizado na codificação das unidades de registro.<sup>13</sup>

As entrevistas<sup>14</sup> desempenharam papel relevante na compreensão prática do contexto que impulsionou as ações, bem como das razões e motivações que estruturaram os pedidos e influenciaram as decisões judiciais, proporcionando uma nova perspectiva sobre o tema.

Os entrevistados foram selecionados com base em sua notável expertise jurídica, especialmente no que se refere à pauta ambiental climática, e por sua participação ativa em diversas ações, incluindo as analisadas nesta pesquisa.

O contato com os entrevistados foi realizado pela pesquisadora por meio do WhatsApp, onde, com cortesia e prontidão, foram agendadas as entrevistas, respeitando a ordem de realização, conforme segue: 1) Rafael Echeverria Lopes, em 16/10/2024; 2) Paulo Busse

---

<sup>11</sup> Análise de conteúdo proposta por Laurence Bardin visa proceder a uma análise sistemática e objetiva do conteúdo através da compreensão do conjunto de dados, identificando significados e padrões presentes nos dados.

<sup>12</sup> “A unidade de contexto é uma unidade que, além de englobar o conteúdo propriamente dito, deve considerar o ambiente e a situação em que o conteúdo foi produzido, somente assim será possível compreender de forma completa as significações do discurso” (Bardin, 2011, p. 115). Corresponde ao segmento do texto oriundo da compreensão da unidade de registro, identificando o contexto em que o conteúdo de um discurso ou mensagem é produzido, sendo fundamental para a compreensão adequada de seu significado.

<sup>13</sup> “A unidade de registro é a unidade de significação extraída do discurso que, ao ser isolada, mantém sua identidade, significação e função dentro do contexto do material analisado” (Bardin, 2011, p. 148). Refere-se ao conteúdo do texto ou discurso que é extraído para análise.

<sup>14</sup> As entrevistas, a seleção dos entrevistados e a disponibilização de contato telefônico foram sugeridas pela professora Dr. Suely Vaz na banca de qualificação desta pesquisadora, realizada em 02.08.2024.

Ferreira Filho, em 16/10/2024; 3) Nauê Bernardo Azevedo, em 21/10/2024; 4) Maurício Guetta, em 25/10/2024; e 5) Suelly Mara Vaz Guimarães de Araújo, em 30/10/2024.

Os entrevistados, à época da interposição das ações, representavam partidos políticos. No entanto, o discurso apresentado e a pesquisa desenvolvida procuraram ser imparciais, sem realizar a análise do discurso sob o viés político ou ideológico, pois a abordagem adotada foi a da análise de conteúdo sob a ótica jurídica.

O levantamento das informações e dados foi amparado pelo referencial teórico utilizado ao longo do estudo, com base na resolução do problema de pesquisa, que buscou compreender: Como o STF enfrentou os desafios do constitucionalismo climático, pós-Acordo de Paris, nas decisões proferidas nas ADO 54 e 59 e nas ADPF 708 e 760?

As entrevistas objetivaram proporcionar uma narrativa mais detalhada das nuances relacionadas a questão, o contexto e o enredo da judicialização das mudanças climáticas no STF, revelando as entrelinhas frequentemente não narradas nas peças processuais ou no preto no branco dos autos. A intenção foi extrair, por meio do olhar teórico e prático dos entrevistados, informações, opiniões, crenças e valores pessoais, profissionais e jurídicos, alinhados com a explanação desenvolvida pela pesquisadora ao longo dos capítulos.

Todas as entrevistas foram realizadas de maneira virtual, por meio da plataforma Zoom, com data e horário agendados e acordados entre o entrevistado e a pesquisadora, em um ambiente de respeito e cordialidade. Esse formato permitiu ponderações e complementações ao término de cada pergunta, facilitando a transição fluida para a próxima questão.

Antes de iniciar as entrevistas, foi solicitada a autorização para as gravações, cujos áudios e vídeos foram disponibilizados na íntegra no Google Drive, em uma pasta denominada Entrevistas, com acesso por meio do *QR Code* disponível ao final deste capítulo. Após as entrevistas, os diálogos foram transcritos e ordenados, com destaque em negrito para o início de cada fala. As perguntas foram formuladas para os entrevistados em uma ordem consistente, oferecendo tempo livre para as respostas.

As entrevistas foram conduzidas com base no método qualitativo, utilizando a técnica semiestruturada, seguindo um roteiro de entrevista composto por seis perguntas abertas, alinhadas aos objetivos e ao problema de pesquisa, com o propósito de compreender a relevância das mudanças climáticas sob a ótica dos quatro eixos temáticos propostos, organizados em unidades de registro, quais sejam: 1) Judicialização das Mudanças Climáticas; 2) Política Pública Ambiental Climática; 3) Administração Pública Federal; e 4) Sociedade Civil.

A estrutura dos eixos temáticos foi pensada conforme o desenvolvimento do estudo,

refletindo as ideias abordadas nos capítulos. Embora não tivesse a intenção de cobrir todos os fundamentos tratados na pesquisa, a proposta foi extrair o contexto necessário para interligar os questionamentos de maneira que mantivessem uma conexão coerente entre si, proporcionando uma análise mais integrada.

A análise do conteúdo das entrevistas visou compreender como a judicialização das mudanças climáticas no STF pode contribuir para o aprimoramento das políticas públicas ambientais climáticas, bem como entender de que forma a litigância estratégica tem sido um instrumento relevante para a governança e um precedente para ações subsequentes.

As questões formuladas para os entrevistados atenderam aos objetivos da pesquisa, com o intuito de perceber a inserção da variável da emergência climática na judicialização das ações do STF. A análise procurou verificar estruturalmente se houve correspondência entre os pedidos realizados nas ações e os resultados obtidos, além de examinar se a judicialização alcançou os resultados desejados pelos atores envolvidos.

As entrevistas estão organizadas de maneira compacta e contínua, abaixo de cada questão, a fim de facilitar a compreensão e a leitura. O conteúdo das entrevistas, apresentado no item 4.1, está destacado e sublinhado, correspondendo às unidades de contexto extraídas ao longo dos diálogos. As unidades de contexto foram catalogadas por cores, conforme segue:

- Amarelo para o primeiro entrevistado, Rafael;
- Verde para o segundo entrevistado, Paulo;
- Rosa para o terceiro entrevistado, Nauê;
- Azul para o quarto entrevistado, Maurício;
- Laranja para o quinto entrevistado, Suely.

A codificação, conforme proposto por Bardin (2011), envolve a análise de conteúdo através do processo de transformação dos dados brutos, como textos, imagens e áudios, neste caso, as entrevistas transcritas em texto transformaram-se em unidades de análise significativas para a pesquisa.

É importante registrar que o uso das cores foi necessário para possibilitar a codificação na etapa subsequente. A partir da extração dos dados sublinhados e coloridos, esses foram organizados em planilhas, alinhando o conteúdo da exposição aos eixos temáticos propostos. Cada unidade de registro<sup>15</sup> foi extraída e discriminada separadamente para cada questão,

---

<sup>15</sup> Segundo Bardin (2011), a unidade de registro corresponde à unidade de significação a ser codificada, ou seja, ao segmento de conteúdo considerado como base para a categorização e a contagem de frequência.

conforme detalhado no item 4.2.

Após a seleção das unidades de contexto<sup>16</sup>, partiu-se para a catalogação dos códigos das unidades de registro, que foram tabuladas de acordo com os eixos temáticos. Esse processo visou extrair a essência do conteúdo inferido pela pesquisadora.

Os resultados, organizados em tabelas, apresentam o conteúdo sublinhado e extraído das entrevistas, catalogado como unidades de contexto, que serão, então, codificadas em unidades de registro depuradas e alinhadas aos eixos temáticos propostos.

Com a codificação das unidades de registro concluída, avançou-se para a categorização, com os dados compilados conforme os eixos temáticos. Não houve necessidade de agrupar as unidades de registro de forma redundante, pois a codificação pode ser sinalizada em mais de um eixo temático, evitando repetições desnecessárias.

A seguir, são apresentadas as entrevistas de forma compactada, disponibilizadas de modo contínuo e separadas de acordo com cada pergunta. Os sublinhados correspondem às unidades de contexto, que representam núcleos essenciais de significados identificados pela pesquisadora.

#### 4.1 ENTREVISTAS COMPACTADAS E UNIDADES DE CONTEXTO

As entrevistas estão organizadas de acordo conforme a ordem em que foram realizadas, seguindo a estruturação numérica das perguntas. A essência do conteúdo das entrevistas é destacada por meio de cores, sendo que cada cor, corresponde à identificação de um entrevistado específico.

As respostas estão posicionadas com a sequência da interlocução, a indicação do entrevistado e da pesquisadora pelo primeiro nome. As entrevistas foram transcritas integralmente a partir dos áudios gravados, registrando de modo literal o que foi dito pelos entrevistados. Para facilitar a compreensão e a leitura, as entrevistas foram condensadas em texto corrido, mantendo o contexto narrativo de todos os entrevistados, conforme as respostas a cada indagação.

---

<sup>16</sup> A unidade de contexto, conforme Bardin (2011, p. 107), “[...] equivale ao segmento da mensagem, cujas dimensões (superiores às da unidade de registro) para que se possa compreender a significação exata da unidade de registro”.

### Questão 01

A judicialização das mudanças climáticas do STF influenciou ou não estruturalmente a política pública climática? E se achar que influenciou, em que sentido foi essa influência?

### Resposta do Primeiro Entrevistado

**Rafael:** Perfeito, vamos lá. Bom, primeiro agradeço o convite, que fico lisonjeado, principalmente com a indicação da Suely, que é uma professora para todos nós que litigamos aí na questão socioambiental no Brasil. Bom, respondendo diretamente a sua pergunta, sim, tiveram um grande impacto, porque nós tivemos a formação de alguns precedentes que estabeleceram algumas balizas mínimas. Então, no caso da ADPF 708, você tem uma determinação explícita ao Executivo, para a questão orçamentária, a determinação de que se tenha orçamento que se tem, obrigatoriedade de proteção do 225, e um ponto central, que é a decisão que equipara os tratados internacionais de proteção ambiental e o Acordo de Paris aos tratados internacionais de direitos humanos. Então a gente tem uma suprallegalidade estabelecida no contexto da ADPF 708 que impacta. Isso acabou trazendo uma ferramenta a mais para quem atua no litígio, climático ou ambiental, como uma excelente argumentação, trazida aos terminais de piso, nos terminais de segunda instância, estabelecendo que existe uma obrigatoriedade do respeito a esses tratados e o impacto deles no dia a dia das políticas públicas. E aí a gente tem esse contexto da ADPF 760 falando sobre a vedação de retrocesso. Então, no caso específico da ADPF 760, que fala sobre o PPCDAm, nós temos aí a determinação específica de que o Executivo retorne às políticas de comando e controle, que ele retorne à atuação efetiva e que demonstre efetividade nessa atuação. Tem uma determinação orçamentária também, sobre a necessidade de se alocar recursos para a efetividade dessas políticas públicas que são estabelecidas. Então você tem uma alteração no contexto das políticas públicas; tem até uma outra decisão, que não é uma decisão objeto da sua pesquisa, mas que falou sobre o Conama, ou seja, da participação social. Você tem ali também uma decisão que estabelece, então, todas dentro do mesmo contexto e tal, no mesmo escopo de julgamentos que o Supremo fez sobre a questão socioambiental. E ali você tem uma vedação ao retrocesso da participação social, dizendo, o voto da ministra Rosa Weber. Ele determina especificamente que, inclusive, não se pode não só retroagir, mas deve se ampliar essa participação social, porque ela é importante e tal. Então, a gente tem uma série de decisões que trazem uma série de impactos no contexto das políticas públicas, mas que depois se desdobram também no contexto de um aproveitamento maior nos litígios futuros. Então, hoje, a gente tem uma série de precedentes positivos. O Supremo não tinha essa visão ou esse contexto de precedentes na questão ambiental; pelo contrário, o Supremo sempre foi muito reticente na questão ambiental, muito claudicante. A própria ADC, que tratou do Código Florestal, é muito aquém da necessidade que a gente já tinha naquela época. Então, o Supremo não tinha bons precedentes. O voto do ministro Celso de Mello, que fala sobre a vedação do retrocesso, é um voto que na fundamentação é excelente, mas o resultado não é bom, e era um voto que a gente utilizava como precedente positivo de Supremo, e aí, com a Pauta Verde, com essas ações, a ADPF 760, ADPF 708, ADO 54, ADO 59, todas essas trazem um arcabouço de decisões positivas. E aí, agora, a gente tem mais recentemente o cumprimento da 857, da 743, 746, que fala sobre as queimadas na Amazônia, no Pantanal, e todas essas formam um precedente interessante. Então, objetivamente, sim, impactaram de forma muito razoável, porque, nesses casos, por exemplo, de cumprimento continuado das ações estruturantes, nós temos um novo procedimento inaugurado. Então você tem uma audiência conciliatória na execução que acompanha efetivamente a aplicação da política pública. Então, na ADPF 760, você tem aquele observatório que foi criado e tal no contexto do CNJ para acompanhar o cumprimento da decisão. Além de

impactar na política pública, a gente tem um **impacto geral no Judiciário para o acompanhamento efetivo dessas ações**. A gente tem uma **mudança que é paradigmática**. Essas ações são realmente uma **mudança de rumos para o litígio social e ambiental no Brasil**.

**Lúcia:** Perfeito.

### Resposta do Segundo Entrevistado

**Paulo:** Que pergunta difícil essa. Eu acho que passou muito pouco tempo ainda para fazer essa avaliação. Sendo bem honesto, eu sempre sou honesto, enfim, eu realmente acho que a partir do começo, eu acho que é importante fazer um breve comentário sobre o momento histórico que a gente está. A gente começou, eu estou há 20 anos nessa área, trabalhando com proteção ambiental, há mais ou menos, pouco mais de 20 anos agora, e eu não me lembro de ver um **movimento tão consistente de litigância estratégica nessa área ambiental climática**, como esse movimento que a gente começou. Um **grupo de advogados começou** durante o Governo Bolsonaro, principalmente pela política proposta ali naquele governo que eles falavam abertamente disso: de destruição da floresta amazônica, do meio ambiente, de tudo que tivesse lá, populações indígenas, tradicionais e tal. O projeto era de **abrir caminho para o que eles chamavam de desenvolvimento econômico, base de exploração econômica**. Então, a proposta era tão claramente **antiambiental** que a gente organizou um grupo, estou resumindo bastante, para lutar contra essa **política de desmonte nos tribunais**. E aí, a partir desse movimento, essas quatro ações que você mencionou, elas nasceram nesse movimento. Nos primeiros anos, já no segundo ano, se não me engano, do Governo Bolsonaro, a gente já começou a ajuizar essas e várias outras ações, que é o que hoje se chama de **Pauta Verde**. Essas quatro ações, elas estão na Pauta Verde. Então, o que eu quero dizer é o seguinte: eu não me lembro de nada parecido, que tenha acontecido em termos de **litigância estratégica ambiental** antes do Bolsonaro. Então é **muito recente esse movimento**. Até aqui, eu posso dizer que a **gente ganhou praticamente todas, se não todas as ações que a gente ingressou, a gente ganhou**, a gente pode dizer isso. Inclusive essas quatro, eu consigo falar melhor da ADPF 760 e da ADPF 708, que é do Fundo Clima, a ADPF 708, essas duas a gente ganhou: a ADPF 708, a ADPF 760 de forma menos clara, mas eu considero uma vitória porque ela coloca hoje, continua **colocando muita pressão sobre o Executivo para que tome uma série de medidas e para que implemente o PPCDam e medidas objetivas que aumentem a proteção da Amazônia**. Na ADPF 708, foi uma vitória absolutamente clara: 10 a 1. O Supremo ordenou a **reativação do Fundo Clima**, e aí é indiscutível: as duas **ações geraram precedentes importantíssimos**, na minha opinião, porque vão muito além do que a gente pediu e **introduzem no sistema brasileiro uma série de princípios e de conceitos que não existiam**. Por exemplo, na ADPF 760, **cupinização das instituições, isso não fazia parte do nosso pedido**, mas foi colocado pela relatora ministra Cármen Lúcia. Na ADPF 708, se eu não me engano lá, o relator era o Barroso. No seu voto, entendeu que o **Acordo de Paris era um tratado de direitos humanos, considerando a questão climática como também uma questão de direitos humanos**. Já dá para dizer que, para começar a conversa, que essas ações **introduzem, no sistema jurídico brasileiro, na jurisprudência, princípios, ideias e conceitos que vão ser aproveitados em várias outras ações e vão nortear, orientar várias outras decisões, isso já é um ganho**. Mas eu não sei se, eu preciso pensar mais, eu não sei responder de bate-pronto se essas decisões, essas ações geraram mudanças institucionais ou está gerando, né? A ADPF 760 está gerando, como eu falei, pressão sobre o Executivo e, conseqüentemente, mudanças institucionais, mas eu não sei se legislativas ainda. Não sei se é exatamente essa sua pergunta, mas, em resumo do que eu falei, tudo gerou. Eu acho que essas decisões geraram várias mudanças, mas eu não sei se **legislativas propriamente**, mas de outras ordens, de várias

outras ordens, no sentido mais genérico, reconhecer a importância da cláusula da proteção ambiental, que não está aí para enfeitar a Constituição, mas que demanda, exige medidas concretas. Aí nesse sentido, Sim. Essas decisões já fazem, fizeram diferença. A gente pode falar que é antes e depois dessas ações no direito ambiental e também, porque as decisões, como eu disse, elas extrapolam o direito ambiental, porque elas também consideram essas questões todas. Isso ficou muito claro na ADPF 760, como questões de direitos humanos. Enfim, elevou o direito ambiental, diria, a um outro patamar.

**Lúcia:** Concordo. Essa questão interdisciplinar, de direitos humanos, direitos constitucionais, até processual civil, na ADPF 760, a gente teve um litígio estrutural configurado, né? Concordo com o senhor e penso que na parte de legislação nós ainda não avançamos, mas sim, na parte de litigância estratégica, de litigância climática que possa posteriormente vir a servir de arcabouço para que outras ações sejam interpostas é bastante importante.

---

### Resposta do Terceiro Entrevistado

**Nauê:** Olha, é bem difícil dizer que influenciou de fato. Eu vejo hoje um impacto muito mais simbólico do que um impacto real, factível, concreto, porque a título de exemplo, a gente teve o julgamento a respeito do desbloqueio do Fundo Amazônia, em novembro de 2022. A gente está chegando a novembro de 2024, e os recursos ainda não foram aplicados. A gente teve, salvo o melhor juízo, em 2023, eu posso estar enganado, cinco projetos aprovados pelo comitê responsável no Fundo da Amazônia, que não chegam a 10% do valor que hoje está depositado no Fundo. Eu preciso até examinar de novo essa estatística. Então, é difícil você dizer que houve um impacto de fato concreto. Simbolicamente, sim, porque quando a gente olha, por exemplo, para a ADPF 760, o Supremo vem realmente fazendo uma fiscalização da política pública de combate ao desmatamento na Amazônia e isso vem dando resultados, até porque houve uma mudança de postura do governo, mas o Supremo também vem fiscalizando bastante; por outro lado, quando você vê a questão dos incêndios, talvez até por um tempo de maturação que o Judiciário precise, esse ano nós tivemos um desastre ambiental. É claro, houve atitudes das autoridades constituídas, mas eu enxergo muito mais por conta de uma mudança de postura do governo federal do que por impacto da decisão do Supremo. Os impactos a gente vai sentir nos próximos anos.

---

### Resposta do Quarto Entrevistado

**Maurício:** Se você me permite fazer algumas considerações introdutórias.

**Lúcia:** Sim, sim.

**Maurício:** Nós começamos a debater esse grupo, que começou com o nome Rede de Justiça Climática. Ele começa no final de 2016. Tem essa história um pouco mais resumida no artigo que eu escrevi para o livro do Observatório do Clima, que a Senhora Suely fomentou, tem um pouco dessa história lá. Mas fui procurado pela Eliane Brum, a jornalista, o professor

Conrado Rubens Mendes, da USP, Marina Dias, jurista, e Ângela Barbaruno, também jurista, para uma **reflexão sobre o aumento das taxas de desmatamento** no período de 2012-2016, que nós vínhamos em queda livre nas taxas de desmatamento entre 2004 e 2012, com 83% de redução, de 27 mil quilômetros quadrados para 4.200, mais ou menos, em 2012, e depois esse número começa a subir, chegando a um patamar de 6 a 7 mil quilômetros quadrados, com tendência de alta. Então, essa preocupação, aliada à **questão das mudanças climáticas, que tem relação direta com a questão do desmatamento**, fez com que a gente começasse a estudar o tema, tanto do ponto de vista das **ações internacionais**, quanto do ponto de vista de como estaria o status da **jurisprudência brasileira** em relação ao tema, porque vale dizer que o **litígio climático não começa no Supremo, não começa recentemente**; ações muito antigas. Isso eu dou em aula, tudo histórico, tanto do ponto de vista internacional, mas especialmente nacional, ações, por exemplo, do aeroporto de Guarulhos, eu até advoguei nesse caso, lá em 2000, e se não me engano, em 2009. Então, são **ações que de alguma forma já vinham se desenvolvendo**, e ali se iniciou esse estudo sobre as ações climáticas. Quando a professora Suely era presidente do Ibama, nós vínhamos com um **enfraquecimento institucional muito forte da União em relação à execução do PPCDAm**, que é a **política pública de combate ao desmatamento na Amazônia**, e eu digo isso não porque a Suely, enquanto presidente, foi uma presidente ruim, senão a melhor, das melhores que o instituto já teve, mas eu digo em relação ao **orçamento disponível** pela União, a **articulação institucional** da União, a coordenação do PPCDAm, que sempre envolveu mais de uma dezena de ministérios. Então, nós já viemos pensando em como contribuir naquele contexto com autoridades que estavam ocupando os cargos de ministro do meio ambiente, de presidente do Ibama, etc., numa ação que pudesse fortalecer essa disputa interna dentro do governo para que houvesse mais condições para a pasta ambiental executar o PPCDAm. Com a eleição do Governo Bolsonaro e a **promessa de extinção ou de modificação das políticas públicas socioambientais**, nós recuamos, quer dizer, nós na verdade fizemos uma pausa reflexiva a respeito de qual seria o **enfoque de ações climáticas em relação aos fatos que já estavam acontecendo**. Desde a alteração do Conama e de mais colegiados até todos os desmontes de políticas públicas, de normas, por exemplo, em relação à exportação de madeira nativa, que nós ajuizamos uma ação, e aí foi a ação civil pública em primeira instância, inclusive com essa dirigida em conjunto com a Suely. Enfim, outros casos, e esse também do Supremo em relação a **políticas públicas estruturantes**. Então, a **PPCDAm, Fundo Clima, Fundo Amazônia** são as ações que você tem como objeto de estudo, e nós precisamos aguardar algum desempenho, os resultados do desempenho do governo federal, do novo governo federal, por exemplo, os dados do INPE de desmatamento, para verificar se aquilo estava de fato tendo prejuízo ambiental ou não e de fato aquilo se mostrou bastante grave do ponto de vista da **paralisação dos recursos, do aumento das taxas de desmatamento** em todo o país etc. Então, é nesse contexto que as ações são ajuizadas. São ajuizadas todas em 2020. A ADPF 708 e a ADO 59 são ajuizadas, se não me engano, no dia 5 de junho de 2020, junto com essa ação da madeira que eu comentei em primeira instância, e depois, em novembro, tem a ADPF 760, a questão do pertencer dano. Eu diria assim, em relação a tua pergunta, mais especificamente, que só o **ajuizamento dessas ações e a sua repercussão social já tiveram algum impacto em termos de minimização de danos do desmonte das políticas públicas que estavam acontecendo**, e isso depois, mesmo com algumas dessas ações por julgamento não concluídos, e só o fato de haver essas ações, de ter iniciado o julgamento delas, foi justificativa formal escrita pelo governo de transição para a **restauração dessas políticas públicas, a retomada delas, no dia 1º de janeiro de 2023**, isso foi dito na mensagem de justificativa da edição de decretos, de normas, tanto que a gente vê aqui, dos primeiros atos normativos, no dia 1º de janeiro de 2023, do governo atual, a maioria das medidas adotadas, se for colocar em blocos temáticos, a da **agenda socioambiental decorre dessas ações ajuizadas**. Então, a ideia dessas ações também **não era apenas conter imediatamente os retrocessos** que estavam acontecendo, até porque o processo judicial tem um

tempo natural, inclusive no Supremo, pela quantidade de pautas relevantes: pautas políticas, pautas de costume, pautas constitucionais diversas, sempre de grande repercussão. Então, sabíamos que as ações não seriam julgadas imediatamente. Então, evidentemente que aquilo tinha também essa ideia de na linha do princípio da proibição de retrocesso socioambiental, ou da progressividade socioambiental dos direitos fundamentais, que o Supremo já vinha encampando, inclusive na ADI 4717, nessa construção de juízos prudentes que a gente vinha fazendo em outros processos, inclusive nas ADIs do Código Florestal, e aí tem uma parte depois importante. Mas o fato é que a ideia dessas ações era justamente garantir que não houvesse retrocessos daqui em diante, que não se pudesse baixar o nível de execução de política pública e de efetividade das políticas públicas com resultados climáticos, direitos socioambientais, em que isso pudesse ter um caráter de progressividade. Então, eu diria que essas ações tiveram uma influência grande em vários momentos, desde o ajuizamento até a sua repercussão do julgamento dessas ações. Não sei se você vai se lembrar do Ato pela Terra, que foi realizado aqui com a liderança, aqui em Brasília, com a liderança do Caetano Veloso, mas com a participação de dezenas de artistas, pessoas influentes; enfim, eu ciceronei esses artistas até o Supremo Tribunal Federal, junto com alguns outros colegas. Tivemos uma reunião com quatro ministros da Corte: ministro Alexandre de Moraes, ministro Luís Roberto Barroso, ministra Cármen Lúcia e ministra Rosa Weber, e depois com o ministro Luiz Fux, que era o presidente do Tribunal. Entregamos uma nota com um pedido de pauta daqueles itens de algumas ações, e essas ações todas estavam elencadas. ADPF 760 era o item número um, por exemplo, mas as outras estavam também elencadas. E daí surge o presidente Luiz Fux pautando a Pauta Verde, que tem uma reprodução, porque esses litígios estruturais climáticos são litígios que produzem resultados para além do processo, para além do dispositivo do acordo; produzem resultados com a comunicação deles, com o impacto social. Então, essas organizações que idealizaram esses processos, o Observatório do Clima, ISA, WWF, existe uma rede. Na verdade, nós atuamos em rede. Cada organização lidera algumas ações específicas, e as outras apoiam, contribuem, vão junto, mas, enfim, foi mais ou menos esse o desenho, porque, de fato, a comunicação tinha um peso muito importante. Então, quando a Pauta Verde é lançada pelo presidente Fux, naquele momento, aquilo repercute muito fortemente na sociedade. Os votos dos ministros, as sustentações orais repercutem na sociedade. Isso gera uma reflexão negativa para o governo, que passa a se preocupar muito com aquelas ações, passa a tentar dar sinais para o Supremo de que não estava descumprindo, começa a liberar um recurso aqui do Fundo Clima para dizer que está funcionando, começa a editar normas que não são tão no sentido do retrocesso. Então também este momento é um momento marcante do ponto de vista dessa repercussão. Depois o voto da ministra Cármen Lúcia em relação a ADPF 760, e em relação a ADPF 708 e a ADO 59, as audiências públicas foram promovidas. No julgamento das ações do Código Florestal, que eu participei, inclusive, o Supremo tem 660 páginas do acordo. Não desvia sua pesquisa para ler aquelas 660 páginas, mas os trechos que eu até dou em aula, na pós-graduação, eu separo alguns trechos, que vão dizer que o Supremo tem que respeitar a legitimidade do Congresso em deliberar sobre o tema pela incapacidade institucional do Supremo de deliberar sobre matérias estranhas ao conhecimento jurídico do Supremo, se referindo à questão multidisciplinar do direito ambiental. Na semana em que o julgamento foi concluído, eu até tive a oportunidade de escrever um artigo para o jornal O Globo, fazendo questionamento. Se o Supremo não puder apreciar questões multidisciplinares de direito ambiental, o Supremo não poderá apreciar o direito ambiental. E é aí que a gente coloca uma reflexão dentro do Supremo, que vem as audiências públicas, tem eventos em que a gente convida ministros, participação em livros, com uma interação dos ministros com o ambiente climático. A gente lançou livro sobre a ADPF 708. Então, a gente vai sempre com um sentido de subsidiar o Supremo a estar antenado no tema das mudanças climáticas e, em relação aos aspectos científicos, adotar os parâmetros científicos do IPCC e demais instituições públicas e

científicas com credibilidade, o próprio INPE, como dados que são orientadores às decisões da Corte. Porque também há um debate sobre quais dados são válidos dentro dessa matéria socioambiental, dos setores que aplicam e que operam o Direito Ambiental. E aí, depois, enfim, o voto da ministra Cármen Lúcia, as audiências públicas, depois a conclusão dos julgamentos da ADPF 708 e da ADO 59, o pedido de vista do ministro Alexandre de Moraes, algumas críticas em relação à demora, na devolução da vista, que são explicitadas na imprensa. Então, mantém-se o holofote nesse processo, e depois esses processos, eles têm uma reflexão no novo governo, que é, ao mesmo tempo esses processos foram ajuizados por partidos da base aliada do atual governo, que eram da oposição anterior. Então, o atual governo estava respondendo a uma ação ajuizada por partidos políticos, e essas ações são idealizadas pela sociedade civil, são trabalhadas em articulação com os partidos políticos que detêm a legitimidade para o ajuizamento dessas ações de controle concentrado, que nós não temos, e depois a sociedade civil passa a atuar quase que como uma parte autora, do ponto de vista da apresentação de memoriais, de fiscalização até do cumprimento da execução das decisões, porque a parte autora são os partidos que integram a base do governo, que evidentemente não vão fazer críticas, ao que está sendo executado pelo governo. E agora, por fim, a reprodução que há com a conclusão do julgamento e com as medidas que têm sido adotadas para o cumprimento da decisão. O Fundo Clima e o Fundo Amazônia voltando a operar com força, inclusive sendo sempre o foco de debates internacionais na ONU, em fóruns internacionais, nos fóruns econômicos mundial e por aí vai, com novos países com promessas de aportes, ou seja, a decisão do Supremo garante uma segurança e também a presença de autoridades respeitadas, como a ministra Marina Silva; garante uma segurança para esses países recolocarem dinheiro aqui no Brasil para a retomada das políticas públicas; passa a viabilizar essas políticas públicas e a ação do PPCDAm, a ADPF 760, em que o governo passa, agora mais recentemente, a apresentar, por exemplo, propostas, não só os planos que são determinados, detalhamentos, também não apenas o site do sistema PPCDAm, que agora você consegue verificar cada uma das dezenas de ações, como é que estão, qual recurso foi investido, qual a competência do órgão, ponto controle social com transparência, que foi uma das coisas que a gente buscou em todas as ações, mas também a reestruturação institucional dos órgãos públicos competentes. Então, você tem a apresentação pela AGU, de planos do governo para o fortalecimento institucional de Ibama, ICMBio e Funai, com reposição de servidores, com crédito extraordinário, fora do teto de gastos, com contratação de brigadistas nas ações do fogo em relação a Pantanal e Amazônia, que estão bem conectadas com a ADPF 760, a apresentação também de uma série de planos de prevenção de incêndios florestais e de aumento de efetivo e de garantia de orçamento maior. Então, essas ações têm repercussão desde a sua concepção até o seu resultado final, e segue tendo com a execução da decisão.

**Lúcia:** Nossa, perfeito! Excelente! Ou seja, ela teve repercussão de início, meio, e não finalizou com o acórdão. Querendo ou não, as ações de uma forma ou de outra, elas refletem de algum modo, continuam refletindo o aporte da ciência, dos dados científicos que os órgãos institucionais, o INPE, o IPCC, reverberam, no sentido de que realmente tá tendo as alterações, né? Pontuam e demonstram especificadamente como isso tá acontecendo.

---

### Resposta do Quinto Entrevistado

**Suely:** Bom, nós temos nessas ações que você está estudando... Eu costumo fazer uma ligação que poucas pessoas fazem, que tanto a ADPF 708, quanto a ADO 59, quanto a ADPF 760, elas têm embutido uma demanda de que, havendo recursos públicos para meio ambiente e

clima, eles têm que ser usados. Então, você tem que garantir recursos para as políticas públicas nessa área. Isso é expresso na ADO 59 na ADPF 708, mas também está na ADPF 760, até de forma mais estrutural, porque não fala só de recursos, fala de toda a governança da política pública, que a ADPF 760 é muito mais do que PPCDAm, que é o foco principal. Ela, na verdade, está tentando reorganizar a política mental no nível federal após um período de desmantelamento no Governo Bolsonaro. Então, elas têm elementos nessa linha de reestruturação das políticas públicas e ainda vão ter seus efeitos. É um mandamento básico que vai ter efeito daqui para frente. Se elas forem realmente executadas da forma correta, a gente não vai poder mais paralisar o Fundo Clima, o Fundo Amazônia, nem qualquer recurso para o clima, por causa da decisão do ministro Barroso. A ADPF 760 ainda está sendo detalhada para poder ser executada, mas também vai ter impacto. Então, eu acho que elas já tiveram impacto, mas a perspectiva é de ter muito mais. A gente tem, inclusive, votos, como o voto da ministra Cármen, que para mim é mais importante do que a decisão final, no Supremo, porque lá tem um guia de princípios que vão nortear a política ambiental. Eu tenho certeza. E que vão influenciar as decisões do STF e outras, e a condição das políticas públicas. Para mim, aquele voto é histórico.

**Lúcia:** Então, as decisões serviram e servem de precedentes presentes e futuros, né, para a litigância climática? A gente ainda vai ver muita referência a essas decisões. Então, ainda vão continuar influenciando.

**Suely:** Sim.

## Questão 02

A política pública climática brasileira tem avançado ou retroagido? Em quais aspectos?

### Resposta do Primeiro Entrevistado

**Rafael:** Até uma dúvida. A sua pergunta é no contexto posterior às ações judiciais ou o contexto histórico de...

**Lúcia:** Não, o contexto que marcou as ações mesmo.

**Rafael:** Ah, perfeito! Com as ações, né?

**Lúcia:** Sim, com as ações.

**Rafael:** Porque nós tivemos o Acordo de Paris, de 2015, que foi um balizador na questão ambiental e que, querendo ou não, orienta preponderantemente as ações, né? E nós tivemos também um contexto político que o nosso país vivenciou, a gente tem um avanço recente, mas nós tivemos um retrocesso muito grande no Governo Bolsonaro, especificamente, então nessa janela de 2019 a 2022, o que motivou as ações e inclusive o que motivou o resultado que nós tivemos no Supremo Tribunal Federal foi o retrocesso exacerbado, nunca existente antes na história brasileira. O Brasil tem um histórico de proteção ambiental, de legislação ambiental vanguardista. Nós temos problemas estruturais. A questão do desmatamento da Amazônia é um problema muito sério, é um problema social e tal, que impacta toda essa questão e nos coloca

numa posição de **grandes emissores**, mas nós tínhamos **políticas públicas** na atuação específica ambiental que eram estruturadas. Desde o primeiro Governo Lula, onde a Marina entra no Ministério do Meio Ambiente, e a gente tem implementações de **políticas públicas que eram políticas públicas de Estado, o PPCDAm é uma política pública de Estado**. Então, a gente tem uma **queda constante no desmatamento**, e aí, evidentemente, depois, nós temos a saída da Marina e tal, temos a mudança com o ministro de Meio Ambiente e tal, mas todo esse contexto ainda é um contexto. Tudo bem, não foram tão arrojados: o Mink, Isabela, o próprio Sarneyzinho, todos eles não foram tão audaciosos, talvez, quanto a Marina foi à época. Entretanto, no Governo Bolsonaro, a gente tem um ministro **antiambientalista**, um ministro que atuou especificamente para um **processo de desmonte das políticas de comando e controle, da legislação, de pareceres internos, do que tivesse de sustentáculo e de legislação**, especificamente dentro do contexto do Executivo, foi completamente desmontado de **estrutura orçamentária**. Então, a gente viveu um período que foi um período de um mergulho, de um retrocesso, sem precedentes na história brasileira, isso impacta e gera as ações judiciais no Supremo Tribunal Federal, e a gente tem daí um contexto político específico de um **ataque do Executivo do Presidente da República contra o Supremo Tribunal Federal, que acabou gerando uma série de julgamentos, de ações que a gente percebe que é uma movimentação política também: é uma resposta do Judiciário aos ataques do presidente**. Então, tudo bem. Nós tínhamos ali ministros que estavam num processo de estudo e tal, como é o caso do Barroso, que tinha publicado alguns artigos sobre a questão climática, a ministra Cármen Lúcia também já vinha de um histórico, ministro Fachin, mas nós temos especificamente a pauta dos processos e as decisões positivas num contexto político muito específico. Então, tem esse detalhe, né? Então, até esse período de 2022, a gente tem um **retrocesso que depois ele é segurado com as decisões**, né? Essas decisões **determinam a reativação do Fundo**, concedem algumas liminares e tal, a coisa não retorna a contento e aí no novo governo, já logo no início e tal, nós tínhamos uma **agenda que envolveu a sociedade civil** na produção dessas legislações que revogaram esses retrocessos anteriores. Então, logo no primeiro de janeiro de 2023, a gente já tem uma série de **decretos, de portarias que são alteradas, de pareceres que existem indicação de modificação** e tal, que daí já trazem um **contexto de proteção ambiental distinto**. E aí, logo em seguida, a gente tem um acordo no contexto das **pedaladas climáticas** e tal, que altera completamente o cenário de **proteção e de mitigação, no caso das emissões, de mitigação dos gases de efeito estufa**, que é paradigmático. A gente tem uma **alteração efetiva, uma mudança, queda de desmatamento, novas metas, uma política pública transversal da questão climática**. A primeira vez que a gente enfrenta, a gente percebe um presidente pelo menos minimamente interessado e tal, e que coloca isso de **forma transversal na gestão pública** como um todo, na política como um todo. Então, claro, ainda estamos distantes do objetivo, que é emissões zero, uma redução efetiva em todos os contextos, mas acho que a gente avança muito, tanto nesse **contexto das políticas públicas efetivas quanto nos próprios mandamentos trazidos pelas decisões judiciais**.

**Lúcia:** Exatamente. E essa litigância estratégica serviu para fortalecer a política pública e, de uma forma, com o retrocesso do Poder Executivo, fortalecer também o Poder Judiciário.

**Rafael:** Com certeza. É uma janela de oportunidade. O **litígio estratégico** parte desse pressuposto de você avaliar um contexto político, verificar a possibilidade do **litígio frutificar** e tal, ou até fazê-lo para **marcar uma posição política**. Às vezes, o litígio não tem resultado positivo: a decisão é de improcedência, de inadmissibilidade da medida. Mas, para o litígio em um contexto de análise, verificando, consegue marcar posição, provocar o Judiciário, pautar a mídia brasileira. Então, o litígio estratégico, leva em consideração esses fatores e não só um resultado positivo de uma medida liminar concedida ou de uma sentença judicial ou coisa do tipo.

**Lúcia:** O doutor acha que se, na ADPF 708, tivesse sido reconhecido o estado de coisas inconstitucional naquela época, algum percurso da política pública climática teria avançado ou teria repercutido impondo ao Poder Executivo uma ação mais efetiva no combate ao desmatamento, no não contingenciamento dos recursos financeiros?

**Rafael:** Com certeza. O Supremo funciona em outra lógica, em outro tempo. As ações são propostas muito antes do início do julgamento. Existe uma demora do Supremo na pauta; ela é uma pauta estritamente política. Então, ela leva em consideração uma série de fatores. Com certeza, se a gente tem lá atrás já o reconhecimento efetivo, porque a gente inicia o julgamento com essa visão, mas isso depois até se altera, e anos depois é que a gente tem a conclusão do julgamento. Mas, se a gente tem essa determinação lá logo no início, com certeza a gente teria um outro contexto, porque haveria uma pressão de determinação judicial para o cumprimento dessas medidas ainda no Governo Bolsonaro. Então, a gente teria uma alteração já na política tanto de mitigação geral, de combate às mudanças climáticas, que seria determinada ao Executivo num contexto de um retrocesso, de uma paralisação, de um congelamento, de um desmonte e tal. Então, acredito que a gente teria uma maior efetividade, sim. Se essa decisão tivesse sido mais célere, a gente teria, talvez, um resultado melhor, inclusive, do que a gente teve.

**Lúcia:** Concordo plenamente.

### Resposta do Segundo Entrevistado

**Paulo:** Pode ter avançado. Só pode ter avançado o mero fato de saímos de um governo como o de Bolsonaro e ingressarmos num governo que, com todos os seus defeitos, coloca o tema ambiental e climático como prioridade, uma das prioridades do governo, por mais que isso seja discutível. Enfim, a gente tem aí projetos que são contrários a isso; ênfase ainda no petróleo, aquele projeto de exploração de petróleo a abertura da reativação da obra da BR-319. Enfim, por mais que tenham esses projetos absolutamente controversos e contrários, um fato que o governo também coloca pessoas como a Marina Silva, a Sônia Guajajara, a Ana Toni, em posições, o Rodrigo Augustinho, presidente do Ibama, em posições-chave, que são pessoas que têm não só histórico, dedicação comprovada a esses temas, tanto ambiental quanto climático, eu não consigo separar os dois. Eu acho que o direito ambiental engloba, ele abarca o que se chama agora direito climático. Para mim, a mudança climática é mais um componente do ambiental, só para deixar claro a minha visão. Eu venho de um tempo anterior, quando se começou a fazer essa distinção. Então, para mim, sendo mais claro, o componente climático está dentro do 225 da Constituição, o 225 da Constituição também é para proteger o clima, não é só para proteger o ambiente. Eu não vejo nem a razão prática de diferenciar os dois componentes, embora em algumas situações a gente seja obrigado a fazer isso. Eu acho que, em termos políticos, foram feitos avanços. Hoje se fala em mudança climática, até porque não tem como ignorar o que está acontecendo. A gente sente, a gente respira a mudança climática. Então, não tem muito como políticos ignorarem. Mas, em termos práticos, eu acho que ainda falta, inclusive, ações e medidas por parte desse governo. O governo anunciou no início que iria criar a autoridade climática, como um exemplo, até hoje não criou, até hoje não saiu do papel, voltou a repetir isso na mesma cerimônia em que anunciou a retomada da obra da BR-319, duas coisas completamente contraditórias, porque é uma obra que, inclusive, vai aumentar emissões de gases do efeito estufa. Então, não tem sentido no mesmo evento sinalizar para dois lados completamente opostos. Mas, ainda assim, qualquer cenário é muito melhor do que a gente tinha durante o Bolsonaro. É só lembrar que no primeiro ano do Governo Lula, a Marina

conseguiu reduzir em 50% o desmatamento, e isso implica em uma redução de emissões diretas, de emissões de gases do efeito estufa, por exemplo. Então, foi uma medida em prol do clima no planeta, porque é uma outra particularidade do clima. Não existe clima no Brasil, existe clima no planeta. O Brasil é parte dessa equação, o meio ambiente e o clima não tem mapa, que é uma outra particularidade. Então, eu acho assim: existem alguns avanços, mas eu esperaria muito mais, eu espero muito mais desse governo; eu acho que tanto em medidas concretas quanto em mudanças legislativas, eu diria isso. Uma delas, eu posso citar: um projeto de lei que eu ajudei a fazer e continuo nesse movimento, que é para a criação do crime de ecocídio, que é uma medida bem concreta, bem prática, que seria um crime ambiental, proposto no PL 2933/2023, que propõe a adoção de um crime ambiental que seja realmente mais grave, mais abrangente, com penas maiores, que é algo que a gente ainda não tem, e isso serve diretamente ao controle do clima, porque faltam instrumentos mais contundentes, mais fortes para combater os desmatadores em série, os destruidores mais massivos do meio ambiente. Isso falta na lei brasileira. É um dos vários exemplos possíveis de medidas mais concretas e de mudanças legislativas que atenderiam a esse objetivo nosso, que é melhorar o controle do clima.

O que mais? Eu acho que é isso. Às vezes, eu falo demais. Você pode me interromper.

**Lúcia** Não, tá ótimo! Eu também sou dessa época em que eu não vejo muita razoabilidade em diferenciar direito ambiental e direito climático, haja visto que o meio ambiente, o clima é meio ambiente, né? Eu também parto desse pressuposto. E eu concordo contigo quando fala com relação a essa dicotomia que tem no governo na questão desenvolvimentista, econômica e sustentável, meio que parece que está sendo uma via de mão dupla e que cada um está indo para um lado e eles não estão convergindo, não falam a mesma língua e que realmente precisa ter um entrosamento em prol do bem comum e da conservação da espécie, porque a gente não está falando em economia ou em meio ambiente, a gente está falando muito mais do que isso: um direito à vida.

**Paulo:** E não só da espécie humana. A gente está falando de biodiversidade, de várias espécies, não só da humana.

**Lúcia:** Exatamente.

---

### Resposta do Terceiro Entrevistado

**Nauê:** O discurso avança, a política, a meu sentir, segue no mesmo lugar. Nós ainda temos muita dificuldade de colocar as coisas em evidência. Então, por exemplo, nós estamos chegando em novembro de 2024, e a gente ainda não tem atualização da política nacional de mudança do clima. Isso é um exemplo bastante sintomático. Da mesma forma, a nossa Contribuição Nacionalmente Determinada, que é o instrumento do Acordo de Paris de contribuição de cada país, deveria ter sido apresentada há muito, já que foi fechado um acordo em 2023 ainda, para encerrar uma das ações que judicializaram a questão, a ação, no caso, e até agora a gente não tem o resultado efetivo disso. Acabou ficando como um produto que o governo vai apresentar na COP. Então, algumas pessoas podem discordar, e eu respeito a discordância, mas eu vejo que o discurso avançou, de fato, mas nós ainda não temos evidências de que houve uma mudança estrutural nas políticas públicas em relação à mudança do Fundo Clima e Amazônia.

**Lúcia:** Entendi. Mas, por exemplo, a ADPF 708, ela foi interposta num contexto em que a política pública estava extremamente interrompida, à margem do que se esperava, pelo contexto político da época e o econômico acerca dos contingenciamentos. Você acha que, com a decisão da ADPF 708, a partir do momento que houve a decisão, esta foi um divisor de águas ali para forçar que o Executivo tivesse uma outra postura?

**Nauê:** Então, simbolicamente, sim. Hoje, você tem essa proibição formal de contingenciamento da verba do clima. Quando analisa em perspectiva essa tríade de ações: ADPF 708, ADPF 760, ADO 59, você vê que se forma um cordão protetivo ao orçamento do meio ambiente no Brasil. Mas quando você olha praticamente, o Fundo Clima, por exemplo, ele continua com as mesmas deficiências de sempre, na distribuição de recursos. Você tem uma parcela muito grande de recursos sendo distribuídos na categoria reembolsável e uma parcela muito pequena de recursos sendo distribuídos na categoria não reembolsável. Por sinal, a categoria não reembolsável é a que cobre a política de adaptação, por exemplo. Então, ainda há essa discrepância. Simbolicamente, houve sim um resultado, mas concretamente eu tenho dificuldade de enxergar o resultado na política climática propriamente dita, até porque é muito importante lembrar que, quando o caso foi julgado, o Governo Bolsonaro já tinha desbloqueado o Fundo clima. Então, acabou sendo uma espécie de julgamento prospectivo para trás. E olha, não pode fazer isso. O que você fez é inconstitucional. Não faça de novo.

**Lúcia:** Certo. Entendi.

### Resposta do Quarto Entrevistado

**Maurício:** Acho que aquilo que foi, as políticas que foram brindadas desse pacote, para além desse que você tá estudando, desse pacote, essas políticas, como eu disse, elas estão ainda avançando; inclusive, a fase mais complexa de uma ação estruturante é a fase de execução da decisão. É a fase de execução, porque é ali onde há uma interação entre todos os atores do Poder Judiciário, do Poder Executivo, que é quem vai executar a política pública, do Poder Legislativo, que é quem vai dar o suporte legal para o avanço das políticas públicas, que vai ter que responder nessa articulação internacional, da sociedade civil e da comunidade científica. Então, é ali em que nós temos o resultado da ação se ele de fato vai produzir resultados práticos ou não, e o Supremo já tem experiência mal-sucedida, na maioria das vezes de problemas complexos em ações estruturantes. Então, agora o Supremo, acho que está mais atento à fase de execução. A gente vê a postura do ministro Flávio Dino. Vamos ver como a postura do ministro André Mendonça, agora que concluiu o julgamento da ADPF 760, que virou relator e, portanto, devem guardar o documento da decisão, a lei do CNJ. No CNJ, deve haver debates, mas, além dessas políticas que foram objeto dessas eleições, nós temos muitas contradições dentro do governo federal em relação às políticas ambientais. Nós temos, primeiro, uma questão muito importante em relação ao licenciamento e empreendimentos. Eu, todo dia, só abrir o jornal, tem alguém criticando o presidente do Ibama porque não licenciou ainda esse ou outro empreendimento, que são vetores de emissão de gases, que são empreendimentos que precisam ter no mínimo um cuidado, se é que serão aprovados, desde estradas até exploração de petróleo. Então, esse é o primeiro aspecto importante. O segundo aspecto importante é a conjuntura atual do Congresso Nacional, que acaba pressionando, inclusive, as políticas públicas para um patamar inferior. Não essas que são judicializadas, mas para outras, a política florestal, o Código Florestal. Existem dezenas de propostas para trucidar o Código Florestal, e esse que já foi a proposta dos ruralistas, que foi aprovado em 2012, outras anistias, a liberação de desmatamento de vegetação nativa não florestal, propostas que vão na contramão do que disse o Supremo em

**linhas gerais.** Mas quando o Supremo trata das políticas específicas, o Supremo acaba não conseguindo resguardar o amplo espectro de políticas públicas do Poder Executivo. Então, eu acho que o **Poder Legislativo é um grande obstáculo**; inclusive, o próprio governo federal tem receio de adotar certos avanços que seriam necessários para não contrariar os interesses de um **Congresso antiambiental**, e depois ter problemas na sua **articulação política** em relação a outros temas como, por exemplo, Reforma Tributária. Então, minha avaliação é um pouco essa em relação a essa pergunta que você colocou.

**Lúcia:** Ótimo! Essa dicotomia ressaltada entre o aspecto ambiental e o aspecto econômico, até dentro do próprio governo, dos ministérios, às vezes a gente percebe que a pauta socioambiental dentro do Ministério do Meio Ambiente tá indo em um sentido e do Ministério da Economia, da Infraestrutura tá indo meio que na contramão. Realmente tem que haver essa conversão, ou seja, convergir para que falem a mesma língua e que vá no mesmo sentido, porque, senão, ficam falas meio que simbólicas e não efetivamente estruturadas.

---

### Resposta do Quinto Entrevistado

**Suely:** Bom, vamos lá, com relação ao período 2019-2022, com certeza avançado. Há um **processo de reconstrução** que retoma coisas que existiam anteriormente ao Governo Bolsonaro, como o **funcionamento do Fundo Amazônia, do Fundo Clima, a governança ambiental em si, com o Conselho Nacional do Meio Ambiente.** Tem, inclusive, decisões do Supremo sobre isso. Então, em geral, avançou, mas tem **contradições nesse campo de políticas públicas** no Governo Lula III. Eu acho até que são esperadas porque é um governo com a participação de muitos partidos e que tem que manter a base no congresso que é dominada pelo agro, desde sempre. Na verdade, isso não é novidade. O agro é forte desde a constituinte, só que agora as coisas estão mais polarizadas, e o **Executivo está fraco dentro da arena legislativa porque não controla todo o orçamento** mais. A principal razão para mim é essa. Então, o Executivo está sem poder dentro do Legislativo, e a regra sempre foi ao contrário. Então, ele está tendo que ceder em diversos posicionamentos que levam a contradições. Vou dar um exemplo: a aprovação da nova lei dos agrotóxicos, eu considero um retrocesso em relação à lei de 1989. O Executivo conseguiu colocar um relator, o senador Contarato, que é um bom relator em geral, mas eles só fizeram minorar os danos. A **lei que está em vigor agora é muito mais permissiva.** O Governo Lula não teve o que fazer, porque senão ele perderia tudo. Aí o texto sairia muito ruim mesmo, né? Mas ele não teve como bloquear isso, não teria força, e tem hora, por exemplo, a questão indígena, né? Do marco temporal e outras questões ligadas aos povos indígenas, estão perdendo tudo e, mesmo com os vetos, o Congresso está derrubando. Então, isso gera algumas contradições no governo, nessa área de clima e meio ambiente de forma geral. Tem **avanços; o governo tem resultados principalmente no controle do desmatamento da Amazônia.** Isso a equipe da Marina já mostrou que sabe fazer. Quando ela foi ministra a primeira vez, essa equipe está em parte repetida. Eles sabem reduzir o desmatamento da Amazônia, mas isso não é suficiente. Então, tem áreas em que isso está complicado, e a própria Marina está com pouca força no governo. Eu, pessoalmente, relacionando, e aí tem implicações climáticas claras, eu acho a **área de energia** muito contraditória. **Não dá para o Brasil querer ser um líder climático,** como o presidente Lula anunciou que quer ser internacionalmente, e ele tem condições de exercer esse papel internacional, ele é **super respeitado nas arenas internacionais,** mas não dá para ele ser um líder climático e o **quarto maior produtor de petróleo do mundo, como o governo quer.** As coisas são incompatíveis, porque **os combustíveis fósseis são o**

principal vilão do aquecimento global e dos problemas climáticos. Então, ao mesmo tempo que você quer ser um líder climático, você está incentivando e muito combustível fósseis. Não faz sentido. No caso brasileiro, as emissões de gás de efeito estufa, 48% são do desmatamento, mas o Brasil, gerando mais combustível, mais petróleo, exportando, esse petróleo vai ser queimado em algum lugar e vai gerar gás de efeito estufa não no Brasil, mas em outro lugar, e vai contribuir para o aquecimento global, igualzinho. Essa parte de expansão do petróleo eu acho a principal contradição que não tem a ver com forças políticas. O presidente Lula e a presidenta da Petrobras, o pessoal dessa área, está defendendo uma coisa, e aí não tem a ver com o ruralismo, que é contraditória com a posição de querer ser um líder climático, e eu acho, pessoalmente, que o presidente Lula pode e deve ser esse líder climático, mas aí tem que parar com essa história de expandir petróleo em plena crise climática. O mundo, a própria Agência Internacional de Energia, que não é uma ONG ambientalista, afirma que o ápice da produção de petróleo é 2030, depois vai cair. Então, até economicamente eu acho uma fria, porque o Brasil vai ter que intensificar uma produção quando o mercado está desaquecendo. Então, esse é um nó do ponto de vista, assim, do governo em si, eu acho que energia é a principal contradição. O restante foi pressão do agro, né? Então, há contradições. O governo então tem avanços, eles estão reconstruindo a governança, as coisas estão funcionando, mas tem problemas, sim, que têm que ser enfrentados.

**Lúcia:** O que parece é que tem uma dicotomia entre economia, desenvolvimento e meio ambiente: essa questão da infraestrutura, a pressão econômica, a pressão do agro para a expansão. Então, parece que os ministérios não se convergem, a comunicação parece que não está no mesmo sentido.

### Questão 03

A administração pública federal tem realizado ações suficientes com relação a política pública climática? Em caso negativo, o que deveria ser realizado? Em caso afirmativo, quais as boas práticas têm sido implementadas pela gestão?

### Resposta do Primeiro Entrevistado

**Rafael:** Eu acho que não, porque a sua pergunta é a Administração Pública Federal. A gente não tá seguindo para um dos ministérios. A Administração Pública Federal, não. Existe uma clara, uma mensagem dúbia, inclusive, da Administração Pública Federal, porque a gente tem o Ministério do Meio Ambiente trabalhando a questão climática com muita preocupação, com muita seriedade e tal, com uma análise da realidade. A ministra Marina vive todo o tempo reafirmando a urgência da questão climática. Como ela já vem reafirmando há 30 anos, não alterou. O que está acontecendo é que agora a gente tem os sinais dessa urgência acontecendo efetivamente no dia a dia das pessoas, e aí isso se tornou algo mais eloquente, mas isso vem sendo dito há mais de três décadas, e, ao mesmo tempo, a gente tem o Ministro de Minas e Energias que está falando sobre exploração de petróleo na Foz do Amazonas, aumento das fronteiras de exploração não só de petróleo, mas de mineração, de outros contextos que impactam diretamente nas mudanças climáticas. Então, o governo dá sinais dúbios. A gente vê claramente um desgaste do Ministério do Meio Ambiente nesse contexto, um desgaste do Ibama, principalmente nesse contexto da Foz do Amazonas, um tensionamento sobre isso, e essa visão que é uma visão desenvolvimentista que está fora do tempo. Talvez o que o governo

federal, e aí especificamente na figura do Presidente da República, não tenha entendido ainda é que a gente não tem mais tempo para tocar a política desenvolvimentista que o PT idealizou nos anos 80. A gente vive um outro contexto. O desenvolvimento deve acontecer em outras balizas, outras matrizes que não sejam as fósseis, esse impulsionamento de setores que são responsáveis, claro, diretamente responsáveis pelas mudanças climáticas. Então, no contexto do governo federal, eu acho que a gente está muito aquém ainda. Por mais que existam movimentos e tal, a gente tem um discurso supostamente alinhado, mas esses sinais não são só sinais, são práticas diferentes, são tensionamentos que ocorrem entre duas visões. É como se a gente tivesse dois governos operando ao mesmo tempo: um governo que entende a preocupação das mudanças climáticas, e um governo que está completamente alheio às mudanças climáticas. E ele está governando; essa visão dissonante é o que está pautando as ações do governo. A gente entende que o contexto político é talvez o pior Congresso no contexto, como diria Ulisses. Até agora, o pior Congresso na questão socioambiental, mas o governo realmente é dissonante nesse contexto da mitigação, da adaptação; inclusive, de todo esse contexto das mudanças climáticas.

**Lúcia:** Essa dicotomia entre economia, desenvolvimento e sustentabilidade da época passada é incompreensível, e acaba que parece que são dois universos dentro do mesmo mundo. Então, o governo tem que convergir essas ações em um mesmo sentido, mesmo para a mudança de rumo, porque igual o senhor falou: não tem como continuar com a mentalidade de desenvolvimento econômico atrelada aos combustíveis, de degradação dos combustíveis e da natureza, sem a preservação, a mitigação, a adaptação, que são fatores preponderantes para a continuidade das espécies.

**Rafael:** E é uma falsa dicotomia, porque eles tratam o desenvolvimento e esse contexto, essa relação, né? Ah, não, a gente precisa explorar o meio ambiente pra se desenvolver, né? Isso é uma coisa completamente falsa, porque o contexto que a gente vive evidencia o contrário: a gente precisa proteger pra desenvolver. Sem a proteção ambiental não tem desenvolvimento, porque não tem planeta viável pra espécie humana. Precisa lembrar que o planeta Terra vai permanecer, vai se alterar, vai mudar a sua sistemática, vai se refazer em outras premissas, mas, para nós, o desenvolvimento depende, ele passa pelo desenvolvimento sustentável, pela proteção do meio ambiente, senão é impossível.

---

## Resposta do Segundo Entrevistado

**Paulo:** Eu acho que já respondi um pouco na pergunta dois essa questão. Eu acho, em primeiro lugar, indo direto ao ponto, que não sou muito favorável a essa ideia de criar autoridade climática, a autoridade climática tem que ser o Presidente da República. Acho que caberia ao presidente assumir esses temas como prioridade e mandar um recado bem forte, bem claro para toda a classe política de que esses temas, proteção ambiental e controle do clima, são prioridades absolutas e negociáveis do governo, e fincar o pé nisso, traçar uma linha e dizer que nesses temas o governo não vai mais transigir como vem fazendo. Isso é utópico. Eu sei que o governo não está fazendo isso, mas eu acho que deveria começar assim, e aí, imediatamente, empoderaria as pessoas que trabalham com esses temas, a Marina Silva, a Sônia Guajajara, o Rodrigo Agostinho, no governo. Isso não é feito. O governo permanece dividido, porque eu acho que é uma divisão que existe dentro da cabeça do Presidente Lula. Ele realmente não acha que esses temas devem ser tratados como prioridade. Ele tem dúvidas a respeito disso e, por isso, que ele hesita e, por isso, que às vezes ele prioriza temas e empreendimentos

absolutamente contrários à proteção ambiental, como esses exemplos: exploração de petróleo na margem equatorial, abertura e reativação da obra da BR 319, que é uma rodovia que vai cortar uma das áreas mais protegidas da Amazônia. Então, eu acho que essa dúvida, hesitação por parte do Presidente da República gera uma espécie de paralisação da máquina pública como um todo em relação a esses temas. Então, deveria partir, o que eu estou dizendo, em primeiro lugar, uma mudança, deveria partir do próprio Palácio do Planalto, do próprio Presidente da República, e isso não está acontecendo. Isso enfraquece a Marina, enfraquece o Rodrigo Agostinho e todos os outros atores que querem fazer alguma coisa nessa área. Além disso, dificulta principalmente a negociação de qualquer mudança legislativa no Congresso, que a gente sabe que é majoritariamente contrário a qualquer projeto de lei no sentido de proteger e não destruir a Floresta. Então, essas hesitações do presidente têm até esse efeito de dificultar a vida dos parlamentares que querem fazer passar alguma mudança legislativa, como, por exemplo, esse projeto de lei que eu falei que visa criar o ecocídio no Congresso. Dito isso, eu acho inegável que esse governo é um avanço em relação ao governo anterior, basta citar o que a Marina fez em um ano, reduzindo o desmatamento em 50%. Dito isso, eu acho que se você olhar para aspectos bem objetivos, por exemplo, a falta de estrutura do Estado brasileiro na região amazônica, o aumento da presença de organizações criminosas na Amazônia, dividindo rotas com garimpo ilegal para escoar drogas para outros países, tudo isso em consequência da histórica ausência do Estado brasileiro na região amazônica. Tudo permanece mais ou menos como antes; inclusive, antes do Bolsonaro, algo que atravessou o Bolsonaro, mas continua acontecendo e com esse agravante que antes não havia, pelo menos não era identificado, que é a presença das organizações criminosas como o PCC, Amigos do Norte, Comando Vermelho, na Amazônia, dividindo rotas e regiões, aliadas a outros tipos variados de criminosos ambientais, como, por exemplo garimpeiros ilegais. Tudo isso é ausência do Estado. Tudo isso é não priorização de políticas públicas voltadas para combater o desmatamento e violações diversas de direitos humanos que acontecem na Amazônia. Quando se fala em desmatamento, pouco se pensa nesse aspecto de direitos humanos: pessoas são atacadas de todas as formas possíveis e morrem antes e durante a destruição da floresta também. É fundamental a gente sempre lembrar disso, não são só as árvores que são derrubadas, mas as pessoas, populações indígenas e não indígenas são atacadas nesse processo. E aí, a solução para isso são medidas muito concretas que começam com uma priorização política desses temas todos, começam com uma sinalização muito clara, sem hesitação, de quem está no poder, no centro do poder, que seria o presidente, de que essas questões agora são prioridade. E aí, avançam, deveriam avançar a partir daí para medidas concretas e práticas, que vão desde coisas mais simples, como contratação, que não é só mudança legislativa, é contratação imediata de agentes do meio ambiente, por exemplo, do Ibama, ICMBio, reforço das forças de segurança do Estado brasileiro; mas aí coisas muito objetivas: aumento de helicópteros, de lanchas, de picapes, treinamento desse pessoal todo para atuar na região, investimento em tecnologia para melhorar o monitoramento, de tudo o que a gente está falando aqui na Região Amazônica, e uma série de medidas concretas, todas dependentes de uma priorização desses temas. E isso a gente não está vendo. A gente realmente não está vendo acontecer.

**Lúcia:** Eu me pergunto se, em algum momento, a gente vai ver, né? Independente de governo, em algum momento essa pauta vai ter que acontecer, né? E, assim, tomara que não seja tarde demais, porque a emergência e a crise climática tá evidente, com as mudanças de temperaturas, a ciência, os testes tendo cada vez mais evidências. Então, assim, tem que litigar mesmo, estrategicamente, no sentido realmente de forçar o Executivo e o Legislativo a tomarem providências que sejam efetivas e eficazes.

**Paulo:** Eu desenvolvi muita, estou envolvido em muita litigância, continuo envolvido em muita **litigância estratégica nessas áreas ambiental e climática**, mas eu não acho que seja só litigar, sendo bem franco. Ao mesmo tempo, curiosamente, eu sou um pouco cético ao alcance dessa litigância. Eu acho que precisa de muito mais iniciativas, medidas que a litigância acompanha. Eu acredito numa **combinação de iniciativas**, sabe? Esperar a solução de litigância só, eu não espero. Eu sou a favor de litigância, mas eu sou a favor de litigância também como uma forma de **conscientização, de educação, de conscientização do judiciário e da sociedade civil**, mas não vai resolver só com litigância. Eu acho que é preciso muito mais: **políticas públicas, conscientização de políticos, treinamento de pessoas, projetos pedagógicos em escolas**, tudo isso junto ao mesmo tempo para chamar a atenção das pessoas para **sensibilizar as pessoas e aumentar a consciência das pessoas** sobre esse fenômeno que a gente está falando, que é da mudança climática. Por outro lado, eu acho que, com a aceleração dos efeitos da mudança climática, a gente vai começar cada vez mais a ver projetos, medidas, iniciativas sendo apresentadas e implementadas. Vai forçar isso. Infelizmente, eu acho que **quanto mais crítica for a situação do clima do planeta, esses projetos vão começar a se tornar prioridades políticas**, e é disso que a gente está falando: enquanto não houver essa priorização por parte dos políticos, a gente vai ficar enxugando gelo. Melhor enxugar o gelo. **A litigância estratégica é uma das formas de enxugar o gelo, mas é enxugar o gelo, é melhor ter, do que não ter, mas não é suficiente.** É isso que eu estou dizendo.

**Lúcia:** Concordo, fomenta aquele despertar, incômodo, inconveniência, mas não é o suficiente.

---

### Resposta do Terceiro Entrevistado

**Nauê:** Não consigo responder essa. Não tenho dados para responder essa.

**Lúcia:** E em caso afirmativo, quais seriam as boas práticas que a gestão deveria implementar?

**Nauê:** Seria irresponsável te responder essa, porque eu não tenho dados para isso.

**Lúcia:** Ok.

---

### Resposta do Quarto Entrevistado

**Maurício:** Eu acredito que é **evidente que houve melhorias em relação à gestão anterior**. Muito, muito evidente. Tem **muitos pontos problemáticos** aí: os **órgãos estão desmontados**, os órgãos estaduais não estão; quer dizer, o Sisnama está totalmente deteriorado, e a aplicação da norma ambiental é majoritariamente nos estados, conforme a lei complementar 140. Então, claro que temos muitos problemas na União. Eu linquei alguns aqui. Essa **contradição de políticas públicas** é matadora para o governo, ela é uma coisa **muito negativa**. É uma coisa que está muito mais intensa por conta, evidentemente, da cultura do que quando o PPCDAm foi lançado, em 2004. Você tinha lá também mais uma dezena de **ministérios, mas estavam bem coordenados** ali. Por isso, a redução tão brusca do desmatamento com a aplicação do PPCDAm

na época. As contradições que havia na década de 90 foram dirimidas com o PPCDAm e com o governo de 2003, e agora essas contradições estão muito aparentes: são contradições de partidos que estão no **Congresso Nacional destruindo a legislação ambiental**, que estão ocupando, com representantes, ministérios, com cargo de ministro, ministérios da linha econômica, porque o Ministro Haddad tem uma linha ambiental muito forte e ele tem adotado políticas e tem agora outras propostas a serem apresentadas, mais **Minas de Energia, Transportes**. Então, são ministérios e a própria **Casa Civil**, que é o Ministério Central, para não citar outros, mas num jogo de força entre a Casa Civil e a ministra Marina ou a ministra Sônia, do MPI. A gente sabe quem é o elo fraco dessa relação. Então, isso acaba também gerando algumas dificuldades em relação, inclusive, à política indígena, porque a questão das terras indígenas e quilombola tem tudo a ver com a questão climática. Tem um problema sério em relação à aprovação da Lei 14.701/2023 pelo Congresso, que não só estabelece o marco temporal como uma série de outros retrocessos em direitos condicionais indígenas, que foi aprovada pelo Congresso um dia depois de concluído o julgamento do Supremo sobre o mesmo tema, sendo contrário ao marco temporal e a favor dos direitos indígenas. Aquela decisão do RE e que agora está sob os cuidados do ministro Gilmar Mendes nas ADIs que tratam da nova lei, o processo de conciliação sobre direitos indisponíveis de povos indígenas, sem a presença dos indígenas na mesa de negociação, e isso também está trazendo problemas para o governo em relação à demarcação de territórios, à proteção de territórios. Mas houve avanços: a gente vê várias terras indígenas sendo desintrusadas com invasores, como, por exemplo, na terra indígena Iarombama e com os garimpeiros, em grande parte o governo já conseguiu retirar. Vamos ver se isso perdura, porque sempre que o governo retira os garimpeiros, eles voltam. Então, precisa ter um olhar permanente para essas questões. Mas é isso, **há avanços e há contradições** muito evidentes em relação à gestão anterior, mas **muito aquém do que já foi feito pelo Brasil na década de 2000, quando nós tivemos o nosso auge de execução das políticas públicas**, e é isso. Acho que hoje mais do que nunca a **pauta climática é a pauta do mundo**, tanto que, quando o Lula vai para qualquer campo internacional, esse assunto está presente 100% das vezes. Pode ser a discussão sobre a indústria, sobre a agricultura, sobre o próprio clima, sobre qualquer pauta, ou uma reunião diplomática sobre guerra, que a questão climática vai estar presente, sendo colocada nesse Fórum Internacional. Agora, a **política brasileira deve corresponder àquilo que está sendo dito lá fora, o que não está cem por cento acontecendo; inclusive, o próprio presidente fazendo falas nessas disputas entre ministérios, tomando partido a favor de determinados empreendimentos**, sem que eles estejam licenciados adequadamente.

**Lúcia:** Perfeito.

---

### Resposta do Quinto Entrevistado

**Suely:** Bom, em termos especificamente de clima, tem **boas práticas eu coloco o clima de forma transversal**; a **coordenação** até do Comitê Interministerial, que está na Casa Civil, eu acho correta essa visão transversal. Dentro do **Ministério do Meio Ambiente**, foi reconstruída a Secretaria de Clima. A secretária é uma **pessoa muito experiente, anatômica**, conhece muito do tema, pessoa reconhecida internacionalmente. Então, **eles estão tentando fazer**. O **principal produto que está ocorrendo é a elaboração do chamado Plano Clima**, que tem dois subplanos: o **Plano Clima Adaptação e o Plano Clima Mitigação**. Eles estão elaborando esses planos. Tem um deles que está em consulta pública agora em outubro, o de adaptação, e tem avançado nesse sentido. São dois planos realmente importantes, mas tem ainda muitas **dificuldades em garantir meios de implementação**. Então, quando a gente olha as **minutas que estão sendo elaboradas**,

tecnicamente são muito boas, mas não tem previsão concreta de recursos para dar conta do que eles estão propondo. Então, tem um nó a ser resolvido aí, que é direcionar mais recursos para a clima. E nós estamos em plena crise climática. Isso é super necessário. Tem uma coisa que eu acho que o governo poderia fazer, e eles vão até tentar fazer, que é marcar o orçamento, exatamente tudo que tem a ver com política climática, porque, se você falou só no Ministério do Ambiente, o que tem é quase uma piada de mau gosto, mas tem coisas sendo feitas, por exemplo: no Minha Casa, Minha Vida e outros programas, que em tese também são política climática. Então, quando eu coloco, por exemplo, aquecimento solar nas casas do Minha Casa, Minha Vida, isso é política climática. O próprio governo não contabiliza direito essas coisas. Então, é necessário, até para que a gente entenda o que está sendo empregado, que haja marcações em cada nas diferentes políticas públicas, para a gente entender o que realmente está no guarda-chuva da política climática. De forma geral, está caminhando. O governo tem se portado bem nas conferências de clima, tem liderado, por causa da COP 30, que vem no Brasil. Então, em princípio, sim, está indo bem. O que tem de contradição, eu já fiz referência, para mim, o principal é a área de energia, por exemplo, na conferência das partes, na COP 28, ano passado, o governo entrou na conferência com números excelentes de queda de desmatamento na Amazônia, e esses números foram absolutamente ofuscados, porque o Brasil, no mesmo dia, anunciou que queria se integrar a OPEP. Aí, a participação dele na COP do ano passado foi toda sem luz, sabe? Então, realmente essas coisas contraditórias têm que ser enfrentadas para que o governo possa exercer o papel que ele consegue, sabe? O Brasil tem condições privilegiadas em termos de energia, entre as grandes economias do mundo. O Brasil é o único que consegue chegar à situação de carbono negativo em 2045, nenhum outro país consegue. A gente tem realmente uma situação que é mais fácil do que a maior parte dos países. Nós não dependemos do carvão. Nós não temos que mudar nossa matriz energética, temos para botar mais eólico, solar. Então, realmente o Brasil pode despontar nesse campo. Internamente, eu acho que eles estão fazendo o que eles conseguem, mas faltam recursos, faltam recursos.

**Lúcia:** Perfeito.

#### Questão 04

As decisões contemplaram apenas os pedidos iniciais requeridos ou avançaram abrangendo outras ponderações?

#### Resposta do Primeiro Entrevistado

**Rafael:** Em todos os casos, a gente não tem exatamente os mesmos pedidos sendo deferidos, mas, em alguns casos, a gente tem decisões que trataram de perspectivas que não haviam sido pleiteadas. Por exemplo, essa questão do reconhecimento da legislação socioambiental como algo infralegal, no mesmo patamar dos tratados internacionais de direitos humanos, é algo que não estava no nosso pedido e que foi reconhecido pelo Supremo. Então, a gente tem aspectos que foram decisões que nós tivemos alguns pontos além, mas em todas a gente não tem os pedidos deferidos na sua integralidade. O Supremo fez ali um ajuste e tal, divisão da corte e tal, que é algo sempre esperado nessas decisões, nessas ações de controle de constitucionalidade. Na ADPF 708, nós tivemos a questão do reconhecimento dos tratados na questão da superlegalidade. Então, podemos inferir que houve um avanço além dos pedidos.

**Lúcia:** E na ADPF 760 o doutor acha que houve o deferimento dos pedidos, foi além do

que foi proposto? A questão do litígio estrutural está tendo os desdobramentos e foi uma decisão vanguardista para a questão ambiental no sentido de não reconhecer o estado de coisa inconstitucional. Teve a questão que foi protocolizada num período, porém foi julgada em outro contexto em que a questão ambiental já estava se desenvolvendo, já estava sendo um pouco mais estruturada, porque a mentalidade do contexto político foi modificada e teve a questão do reconhecimento do compromisso significativo, jamais antes configurado em ações. O Judiciário pincela os pedidos, mas ele tenta ir um pouquinho mais além do que foi pedido. O doutor concorda?

**Rafael:** Concordo. Inclusive, assim, esse é um **fenômeno das ações estruturantes**, né? A gente tem ali o processo de conhecimento, onde você tem os pedidos e tal, e eles estão restritos ao pedido, né? Uma vez, tendo decisão judicial, seja ela de primeira instância, nos tribunais ou nos tribunais superiores, o momento da execução aí se torna algo completamente distinto e a gente tá tendo um precedente muito claro disso. Na ADPF 760, claramente a **gente tem um observatório criado para acompanhar essas políticas públicas**, mas a gente tem no contexto da 857, da 743, da 746, novos deferimentos, novas decisões surgindo, que estão restritos num conceito da sentença, da decisão prolatada, mas que estão em outro espectro. Então, assim, na 857, no combate às queimadas do Pantanal e Amazônia, a gente tem um ministro determinando, autorizando ao Executivo brasileiro que especia créditos extraordinários fora dos limites do teto de gastos. Isso não estava na decisão, né? Isso é uma **decisão posterior para viabilizar a decisão**, mas que tem um impacto enorme de precedente. Então, a gente de fato tem, no **contexto das demandas estruturantes**, uma modificação muito grande desse contexto dessas decisões, né? Então, tem uma modificação.

---

### Resposta do Segundo Entrevistado

**Paulo:** **Muito além dos pedidos iniciais, isso foi uma surpresa.** Ao mesmo tempo, assim: eu acostumado a litigar. Eu sou advogado há mais de 20 anos. Normalmente, acontece isso: você mira em algo, e aí você obtém uma outra coisa sempre um pouco diferente do que você mirava inicialmente. Nunca vem exatamente o que você quer em qualquer litigância, mas eu diria que nessas ações, tanto na ADPF 760 como na ADPF 708, principalmente nessas duas, eu diria, a **gente colheu muito mais do que a gente objetivava, e não só em termos de medidas concretas.** As medidas concretas que a gente objetivava, mais ou menos a gente conseguiu nas duas, mas, em **termos de conceitos jurídicos, novos para fenômenos que a gente intuía que existia, mas a gente não conseguia traduzir em palavras ou que a gente realmente nem cogitou em colocar nas nossas petições iniciais.** Por exemplo, a **ideia de cupinização das instituições** foi introduzida pela Cármen Lúcia, que é mais ou menos o Salles **destruindo aos poucos e de forma imperceptível, inicialmente, todo o sistema de proteção ambiental** do Brasil, mas de uma forma que, como se fosse cupinização mesmo, que não se percebesse, de forma disfarçada, ele ia, com pequenos **atos e medidas**, destruindo aqui e ali, e aí, quando você via, o sistema poderia estar ruim. Essa ideia, inclusive, poderia ser aplicada a outras áreas. O Governo Bolsonaro em relação à **destruição das instituições da democracia, porque o projeto era também destruir a democracia.** Então, essa ideia de cupinização institucional aplicada ao sistema ambiental, de proteção ambiental, ela na verdade **acontecia em outras áreas do governo com outras instituições**, e isso foi o que a Cármen falou no seu voto. Isso **foi muito além do que a gente pediu.** A gente absolutamente não falou disso, por exemplo. E o outro conceito que ela introduziu foi a **teatralização dos atos públicos.** Esse termo **teatralização**, o governo, também o **Ministério do Meio Ambiente, fingia que defendia o meio ambiente**, quando, **na verdade, estava destruindo o**

meio ambiente, tomando medidas concretas para destruir o meio ambiente. Então, cupinização, teatralização são coisas que a gente não escreveu, foram da Cármen. Ou seja, a resposta dela foi muito além do que a gente escreveu na inicial dessa ADPF 760. Se eu não me engano, eu acho que não tem nenhum desses dois termos. Na inicial, você se lembra se tinha?

**Lúcia:** Não, não tinha. Somente aparece no voto dela, mas não aparece na inicial.

**Paulo:** É, não. Na inicial, não tem esse tema. Então, na ADPF 708, é a mesma coisa: a gente não pediu reconhecimento do Acordo de Paris como tratado de direitos humanos. Isso foi colocado pelo ministro Barroso, o relator. Então, essa experiência é incrível: de você jogar um tema para o Judiciário e receber muito mais do que você esperava e pediu inicialmente. Isso aconteceu nas duas. O interessante é que nesses exemplos que eu dei são conceitos e são ideias que se tornam precedentes para muitas outras coisas, vai muito além do próprio direito ambiental, do direito ao meio ambiente sadio e equilibrado, vai muito além do artigo 225. Eles extrapolam a proteção ambiental e podem ser invocados e usados como precedentes. Eu consigo imaginar em muitas outras situações, como, por exemplo, a proteção da democracia.

**Lúcia:** Exatamente. E eu gosto disso. Tanto é que a minha tese, eu estudo a judicialização sob à luz das teorias do processo estrutural e do estado de coisas inconstitucional, justamente porque eu acho que o processo civil, o direito administrativo e o constitucional, com essas decisões ganhou-se muito, porque realmente se extrai todos os conceitos contemplados e tratados em todas as decisões, permitindo muitos desdobramentos.

---

### Resposta do Terceiro Entrevistado

**Nauê:** Eu enxergo que elas foram além. Até porque essa é uma característica da decisão do Supremo, né? Ela raramente fica apenas no que é requerido; ela acaba avançando, a não ser quando são questões muito pacíficas na jurisprudência e tudo. Nesses litígios mais complexos, elas acabam avançando em outras pessoas.

---

### Resposta do Quarto Entrevistado

**Maurício:** Só da ADPF 708 e da ADO 59?

**Lúcia:** Não, das quatro, né? Das ADPF 708 e 760, das ADO 54 e 59.

**Maurício:** As decisões, elas são bastante similares. Quer dizer, a parte dispositiva dos acórdãos é bastante similar em relação ao que constava dos pedidos. Inclusive, foi um desafio enorme para a gente elaborar e redigir esses pedidos, porque são complexos do ponto de vista de você não esbarrar em violação ao princípio da separação de poderes, de modo que o Poder Judiciário não pode escolher qual a política pública vai ser executada, mas ele pode determinar que ela seja executada, que ela seja executada de forma suficiente e que ela atinja determinados resultados e pode determinar cronogramas para cumprimento, pode determinar a transparência em relação às ações de cumprimento, pode determinar a reestruturação de órgãos para o cumprimento dos resultados, mas nunca a forma de cumprimento. Inclusive, a discussão na

época da ADPF 760 é que a nova política do Governo Bolsonaro para o desmatamento, com a extinção do PPCDAm e a criação de uma nova, foi lançado esse argumento e eu rebati na sustentação oral para o AGU, Dr. Bruno Bianco, que disse: “Olha, o **governo tem toda a legitimidade para trocar política pública e executar da forma como bem entender**”. E eu disse: “Olha, **não se está trocando política pública. A atual política é uma política inexistente. Ela não existe nem no papel, nem em decreto, ela não está em norma, e mais do que isso: ela não está eficiente, não está sendo efetiva**”. Essa foi a **discussão no processo: se havia ou não efetividade nas ações da União e não sobre se a política ao bem ou ruim do seu ponto de vista conceitual. Apesar de ter havido o reconhecimento porque era muito evidente que aquela política do Governo Bolsonaro ela de fato não existia, ela foi lançada num tweet e depois ela não teve nenhum ato normativo e nenhum ato executório. Então, é isso.**

**Lúcia:** Mas, assim, na ADPF 708, além dos pedidos para destravar o Fundo Clima, o contingenciamento que estava ocorrendo, houve também o reconhecimento do *status* supralegal dos tratados. Então, nesse caso, o doutor acha que podemos falar que o pedido inicial foi contemplado, que houve uma contemplação além do que foi solicitado?

**Maurício:** **Em relação a pedidos de natureza declaratória, os comandos de natureza declaratória foram. De fato, o Supremo avançou bastante, não só na parte dispositiva, aí falando inclusive da fundamentação; inclusive, lá na ADPF 760, o estado de coisas inconstitucional e foi depois replicado na ADO 59, e foi também cogitado na ADPF 708. Sim, o Supremo avançou, mas ele não avança para além dos pedidos; ele avança na direção do que sustentavam as petições iniciais.** As petições iniciais desses casos, especialmente da ADPF 760, têm uma característica um pouco distinta do que se costuma operar, e isso foi feito de propósito. A ADPF 760 tem uma inicial, você sabe, de mais de 150 páginas. Não é uma coisa trivial. Mas, para se levar a uma **questão climática dessa complexidade, com uma natureza tão estrutural, com ações de dezenas de ministérios e entes federativos e questões diversas, como orçamento, retrocesso normativo, aplicação de sanções, trezentas e cinquenta questões que foram levadas ao conhecimento do Tribunal, e que a ideia era levar o tema de forma mais completa possível, né?** Então, isso eu acho que **viabilizou uma reflexão no Supremo Tribunal Federal, né?** Que, inclusive, com as **audiências públicas.** Mas, enfim, os ministros nesse período participaram de inúmeros **debates sobre a questão climática.** Os ministros foram aos fóruns climáticos internacionais, nas COPES, nos eventos em outras cidades. Então, isso passou a ser uma **agenda do Tribunal.** Agora, o próprio ministro Luiz Roberto Barroso, na presidência, está adotando ações para que o Tribunal seja carbono neutro. É uma **revolução institucional,** eu diria, do ponto de vista do Supremo. Então, acho que é isso que essas decisões elas acabam avançando nesse sentido, mas também por conta da **instrução processual, das peças que foram colocadas, do debate dos ministros com outros setores, especialmente a academia.** A ministra Cármen Lúcia, quando inicia o seu voto na ADPF 760, ela inicia com um **vídeo absolutamente atípico, nunca aconteceu na história do Supremo Tribunal Federal, primeira vez na história:** e inicia com um vídeo de uma personalidade famosíssima do cinema brasileiro, que é o Valter Salles, com uma personalidade altamente reconhecida do campo científico, que é o Gilberto Câmara, o Tasso Azevedo orientando a questão da análise dos dados pelo Supremo Tribunal Federal, que é uma **referência técnica da área ambiental em todo lugar.** O **diálogo foi fantástico,** e como os ministros hoje tratam do tema climático com uma naturalidade e um conhecimento tranquilo. O próprio ministro Luís Roberto Barroso nos procurou. Ele tem uma prática que eu acho muito interessante: a cada seis meses ele estuda um tema que ele não tem tanto conhecimento. Então, ele se dedicou a estudar a Amazônia, produziu até um artigo, que você pode pesquisar, com a Patrícia Peroni. Foi lançado em uma revista de Direito, se não me engano, de uma universidade de Minas Gerais, que ele fez a respeito justamente disso: objeto da ADPF 760, do desmatamento

da Amazônia, da degradação, do garimpo, das políticas públicas, né?

**Lúcia:** Sim, concordo quando diz na primeira pergunta que as questões climáticas não foram pontuadas somente com essas ações, mas me parece que a visibilidade e a forma como o Judiciário se posicionou diante da interposição das ações, diante do resultado com as decisões, me parece que não sei se também pelo contexto que estávamos vivendo, politicamente, socialmente e ambientalmente, que refletiu tão consideravelmente no posicionamento não só do Judiciário a nível federal. Eu faço parte do Judiciário e vejo isso: o Judiciário, hoje, se preocupando muito mais com as pautas verdes ambientais do que antes, com a estruturação, com a importância de que magistrados estejam capacitados para julgar as matérias. Então, assim, realmente os reflexos, eles são além da interposição das ações. E, outra questão que quero ressaltar é com relação ao não reconhecimento do estado de coisas inconstitucional: o doutor acha que teve algum tipo de prejuízo para a pauta, ou não?

**Maurício:** Acabou que se tornou mais uma questão política do que jurídica, né? Ela era jurídica do ponto de, claro, que sempre no Supremo vai ter um grau de política, mas o que se demonstrou no início da ação foi um conjunto de desestruturas que minaram a capacidade do Estado brasileiro de executar políticas públicas socioambientais, e depois com a retomada de algumas dessas políticas, especialmente aquelas que foram objeto da judicialização, passa a haver uma incidência muito grande do AGU e do próprio governo no Supremo para que não reconheça, para que desconheça o estado de coisas inconstitucional, porque isso teria uma repercussão política muito negativa para o governo, tendo em vista que parte da população brasileira e mundial não tem conhecimento sobre o que estamos tratando, porque o objeto da ação, é evidente que o objeto de uma ação estrutural ou estruturante, ela perpassa os governos e até a execução, como eu disse. Mas o objeto inicial da ação eram os atos do governo de 2019 e 2022. Mas isso é um detalhe que, se o Supremo declara o estado de coisa inconstitucional em meio a este governo, teria uma repercussão que o governo não queria. Então, trabalhou a realidade dos fatos, trabalhou-se no bastidor uma alternativa. Nós fomos dialogar com a ministra Cármen Lúcia e com outros ministros a respeito deste tema porque entendíamos na linha do que a ministra Cármen Lúcia veio acatar e nós defendemos essa posição. de que o estado de coisas era ainda inconstitucional em fase de constitucionalização. Foi uma solução adotada por três ministros, foi a solução derrotada, mas, do ponto de vista prático, não me parece que nesse momento está tendo um efeito tão importante essa diferenciação, porque as medidas que foram determinadas e os resultados a serem alcançados, que foram determinados, eles são muito explícitos e é isso que eles têm que atender, independente se são, como diz o acórdão vencedor, a ala vencedora, são compromissos significativos, que é a teoria que vem da Suprema Corte da África do Sul, ou se é um estado de coisas inconstitucionais que vem sendo desenvolvida pelo Supremo Tribunal Federal, pela Suprema Corte da Colômbia, são figuras similares. Mais uma: o estado de coisas inconstitucional parte do reconhecimento de que o Estado Constitucional, por coisas atuais, ele é antijurídico completamente, anticonstitucional, e o outro não tem necessariamente esse reconhecimento, mas ele mantém a imperatividade dos comandos que estão colocados na parte exclusiva dos acordos. Por ora, ainda não teve grande repercussão. Vamos ver se vai ter alguma repercussão na evolução da jurisprudência brasileira, mas, de fato, o estado de coisas inconvencionais é um instituto, e isso toda a doutrina diz: a ser utilizado com muita parcimônia em estados absolutamente excepcionais de coisas; não é algo para ser utilizado todos os dias; é para situações absolutamente excepcionais, fora de qualquer conexão com aquilo que determina a Constituição. Quando isso está realmente em lados totalmente opostos, aí nós podemos dizer que há um estado de coisas inconstitucionais. Acho que essa foi a parte que o Supremo adotou, porque, em outras matérias, já vinha tendo estado de coisas inconstitucionais aqui, estado de coisas inconstitucionais ali, por muitos casos, mas,

como eu disse, na execução desses casos, talvez uma experiência do Supremo não foi tão bem-sucedida. Então, não sei se isso vai ter alguma repercussão depois, com vista da gente em prudência, mas, por ora, não está tendo efeito prático, eu diria.

**Lúcia:** Concordo. Perfeito!

---

### Resposta do Quinto Entrevistado

---

**Suely:** Bom, a ADPF 708, ela deu uma ordem geral para o Fundo Clima, em qualquer época, tendo recurso disponível para o clima, e foi até além do próprio Fundo Clima, não poder contingenciar. Então, essa vai avançar para frente. A ADO 59 é uma ordem mais concreta de usar o Fundo Amazônia, mas vai aplicar para sempre no Fundo Amazônia. A ADPF 760, aí com certeza avança, porque o que está saindo são normas básicas de condução da política ambiental. A ADPF 760 acho que é mais ação estrutural, mesmo nesse conjunto.

**Lúcia:** Então, a gente pode falar que, na ADPF 708 e na ADO 59, foi mais simbólico, e na ADPF 760, foi mais estratégico?

**Suely:** Eu não chamaria de simbólico, não. Nessas três. Nenhum dos três tiveram atuações efetivas que de uma forma ou de outra ajudaram para o avanço da política pública. Tem um tom de simbolismo também, em cada uma. Se você for olhar, por exemplo, na ADPF 708, quando houve a decisão, o governo já tinha repassado o recurso e a demanda inicial era repassar os recursos. Mas aí, o ministro Barroso foi inteligente e deu uma ordem mais geral, que vem pra frente, porque, na prática, você poderia até, e o governo na época alegou, da perda de objeto, porque o repasse de recursos já tinha sido feito, e o Barroso pega uma decisão e avança para qualquer situação daquele tipo. Então, eu não acho que não tem um simbolismo, mas eu vejo essas três ações como estruturantes.

**Lúcia:** Entendi. E o fato de não ter tido um reconhecimento do estado de coisa inconstitucional na ADPF 760, a época em que foi requerido, né? Porque a ação foi judicializada, protocolizada em um período e foi julgada em outro, né?

**Suely:** Eu acho que deveria ter havido o reconhecimento. Eu gostaria que tivesse havido. Eu realmente estava na linha. O difícil é que eu acho, que a mudança de governo influenciou e estava todo mundo com tanta esperança que as coisas fossem resolvidas, que o Supremo teve dificuldade em agir de uma forma mais categórica e incluir o Governo Lula novo. Eu acho que teria tido mais força se tivesse reconhecido que as coisas não estavam solucionadas, não estavam em caminho de solucionar, talvez teria avançado mais na política, porque, na verdade, estava no início, e só a eleição de um novo presidente, uma nova postura para o clima não é suficiente, as coisas não estão feitas. A AGU trabalhou muito nessa linha de conseguir um reconhecimento de que já tinha sucessos caracterizados. Acompanhei a doutora Mariana Cirne, que trata desse tema na AGU, foi minha orientanda de doutorado, conheço bem de perto, e eles se empenharam muito para mostrar que o governo tinha resolvido, mas eu pessoalmente acho que nós teríamos ganhado mais com uma decisão mais forte.

**Lúcia:** Perfeito!

---

### Questão 05

Os debates fomentados por meio das audiências públicas influenciaram ou embasaram satisfatoriamente as decisões? A participação da sociedade civil auxiliou ou atrapalhou?

### Resposta do Primeiro Entrevistado

**Rafael:** Bom, primeiro sobre as audiências públicas. Sim, acredito que elas tenham contribuído, sim, porque, assim, é um debate qualificado, né? Então, a temática das mudanças climáticas, ela é algo que não é de conhecimento geral, mas não profundamente, tá? Não era uma questão nova sendo debatida no Supremo especificamente, que, por mais que tenha ministros e toda uma equipe, os juízes e instrutores são todos muito bem-preparados, mas ainda assim é uma nova temática que aporta à Corte. Então, isso altera. E aí você ter cientistas trazendo informações e tal, fazendo um debate qualificado, isso com certeza contribui na formação de uma decisão mais bem estruturada. No contexto específico da ADPF 708, a gente teve a convocação dos Estados para falarem sobre os seus contextos, suas realidades e assim por diante. Então, a gente tem, sim, uma contribuição das audiências públicas, nesse caso específico. Eu acho que elas auxiliaram, sim, nessa formação de convencimento e tal, trazendo informações. E aí, sobre a participação da sociedade civil, ela é preponderante. Eu sou autor, advoguei para um dos partidos políticos em todas as ações, e eu posso afirmar categoricamente: os litígios só foram possíveis na qualidade técnica e na propositura graças à participação da sociedade civil. Então, em todas as ações, nós temos não só um debate muito qualificado, mas todas as ações, todos os processos são constantemente atualizados com novos dados científicos. Isso não é possível em um litígio de tramitação em que apenas as partes estão participando. Então, a gente teve levantamento de dados das mais diversas atuações pelas entidades. Então, a gente tinha entidades especializadas, por exemplo, na defesa de direitos de crianças, na defesa de direitos de minorias negras e assim por diante. A gente tinha entidades que atuavam na questão indígena. Então, a gente tem um debate muito mais transversal e muito mais completo, porque eu tenho uma constante alimentação do processo judicial com informações técnicas muito bem embasadas dos setores mais diversos possíveis. Então, a decisão, e tanto é que ADPF 760 e ADPF 708, todas as ações tiveram em suas decisões trechos de dados trazidos pelos *amicus curiae*. Então, com certeza, a gente tem uma contribuição enorme, tanto pela gestação da ideia inicial, porque os partidos são procurados pelas instituições. As instituições trazem já uma base técnica, uma base de fundamentação para as medidas judiciais, dizendo: “Ó, acho que a gente tem uma tese aqui e a gente pode complementar com esses e aqueles dados técnicos, e aí, depois, no curso da ação, a gente tem uma participação constante dos *amicus curiae*, trazendo informações atualizadas”. Então, sobre o caso, sobre o PPCDAm, informações constantes sobre os dados de desmatamento, que eram trazidos sempre que atualizados pelo INPE e por todo o contexto de monitoramento e fiscalização. Esses dados são sempre trazidos aos autos, dizendo que os números estão aumentando. A paralisação está gerando esse impacto no contexto do desmatamento. Na ADPF 708, a gente teve, no curso do processo, o escândalo do contexto dos lixões lá de Rondônia, da associação lá das prefeituras, isso é informado nos autos. Então, é o tipo de informação que, no trâmite normal, geralmente, ela não aparece, e ali ela aparece. Então, as audiências públicas contribuem, mas a atuação dos *amicus curiae* com certeza foi essencial para o desfecho que nós tivemos.

**Lúcia:** Fundamental a questão da robustez; acerca da questão técnica para dar uma preparação e uma fundamentação melhor para as decisões é a representação social também, porque houve a representação de vários grupos sociais que, se não fossem os *amicus curiae*, não teriam os seus direitos representados nas ações. Eu concordo contigo também.

## Resposta do Segundo Entrevistado

**Paulo:** Eu acho que a participação da sociedade civil foi fundamental até para fazer, gerar essas ações. Começou muito antes, especialmente do caso da ADPF 760. Era um movimento que já havia na sociedade civil, em organizações da sociedade civil ambientais, ambientalista, do Observatório do Clima, Greenpeace, o ISA, WWF e várias outras, que trabalhavam já a ideia de fazer uma grande ação simbólica e representativa visando proteger o meio ambiente e o clima. Então, já havia essa conversa antes dos anos Bolsonaro até. O curioso que, quando o Bolsonaro ganha a eleição, essa ideia ganha muita força. Então, a ideia da ação ADPF 760, partiu de uma mobilização que já estava acontecendo da sociedade civil, que culminou e coincidiu com a eleição do Bolsonaro e tudo o que a gente está falando aqui. Então, sem dúvida nenhuma, a participação, o papel da sociedade civil, inclusive na organização, no alinhamento com os partidos políticos que ajuizaram as ações, depois essas organizações ingressaram todas como *amigos curiae*, mas até nesse alinhamento com os partidos políticos, tudo isso foi sociedade civil. Então, eu diria que a participação da sociedade civil foi crucial e foi muito além de uma mera participação em audiências públicas. Na verdade, fez nascer a Pauta Verde inteira, eu diria.

**Lúcia:** Nossa, que dado interessante esse trazido! Porque, quando a gente, eu digo, pesquisador e estudante e que tá do outro lado, a gente pensa que tudo culminou no Governo Bolsonaro, que foi o estopim, mas, de acordo com os dados trazidos, já estava tendo essas movimentações bem antes.

**Paulo:** Não sei se eu falei, mas eu estou há mais de 20 anos trabalhando com esses temas: proteção ambiental da floresta amazônica, principalmente, com organizações ambientalistas. A destruição ambiental sempre houve, esses problemas sempre existiram, muito antes do Bolsonaro. O que aconteceu no Bolsonaro é que, pela primeira vez, a gente teve um presidente que abertamente defendia destruir a floresta, atacar e usurpar os povos indígenas, e publicamente, abertamente defendia o ataque às populações tradicionais e à destruição da floresta, do meio ambiente, de tudo. E mais do que falar, como ele falava abertamente, um presidente que tomou medidas concretas nesse sentido, nomeando essa figura que é o Ricardo Salles como ministro do Meio Ambiente, que a gente chama de ministro contra o Meio Ambiente, porque é o nome mais apropriado para ele, absolutamente sem precedentes na história do país, que um ministro nomeado para um cargo cuja principal função era proteger a floresta, promover uma política para destruir o bem que deveria defender, isso é um pouco meio que sem precedentes no mundo e de forma tão clara e aberta. A diferença do Bolsonaro foi esta, mas a destruição já havia, as violações de direitos humanos já aconteciam muito antes do Governo do Bolsonaro e continuam acontecendo hoje, tanto uma quanto outra. A destruição ambiental, os crimes ambientais e as violações de direitos humanos continuam acontecendo nesse governo, mesmo depois do Bolsonaro. O que aconteceu é que durante os anos Bolsonaro recrudescer porque o presidente era a favor, mas a gente tinha um presidente favorável à destruição ambiental, e veio para um presidente hesitante.

**Lúcia:** E na sua opinião, o fato de não ter sido reconhecido o estado de coisas inconstitucional na ADPF 760, trouxe alguns impactos?

**Paulo:** Porque, por mais que a Cármen reconheceu no voto dela.

**Lúcia:** Sim, mas depois ela retroagiu, porque a ação foi interposta em um dado momento e acaba que ela foi concluída, julgada em outro. Então, configurou-se que já tinha havido a

mudança do cenário. Só que eu sou da opinião, assim, como o teu entendimento trazido na sua narrativa, que as coisas elas continuam acontecendo, ou seja, o desmatamento em menor escala, mas continua acontecendo, a política pública, a ausência de ações, de programas, é claro que o governo federal tem investido, liberado consideravelmente, o vulto financeiro para o Fundo Clima e Fundo Amazônia, só que, infelizmente, são ações que não têm sido suficientes.

**Paulo:** Não basta dotação orçamentária. Não basta isso. Falta muita medida concreta, muita, em todas as áreas: falta uma nova NDC, a nossa contribuição ao Acordo de Paris, mais ambiciosa, falta um plano clima, Plano Nacional de Mudança Climática, mais detalhado e que seja implementado, faltam medidas concretas, não basta anunciar recursos, investir esses recursos. Em relação ao estado de coisas inconstitucional, eu acho que, de forma bem clara, ele continua, isso foi um grande erro, o estado de coisas inconstitucional, com relação a sistemas da Amazônia, de proteção da Amazônia, sempre existiu, desde que existe a Constituição de 88. A proteção ambiental sempre esteve aquém do necessário no Brasil. Então, a mudança de governo não mudou o estado de coisas em constitucional, que já existia antes do Bolsonaro, na verdade. Também é verdade que já existia antes do Bolsonaro, não é só porque passou do Bolsonaro, que era uma ameaça mais grave. Então, eu realmente discordo completamente dessa decisão final como ficou.

---

### Resposta do Terceiro Entrevistado

**Nauê:** Tem dois momentos de participação da sociedade civil: na audiência pública e no julgamento. Na audiência pública, analisando o teor das audiências públicas, você vê que algumas coisas foram levadas em consideração e outras, não. Então, dá para dizer que houve um impacto, embora não seja um impacto determinante e decisivo, mas houve impacto, houve colaboração. No julgamento, a sociedade civil foi essencial porque levou argumentos, levou dados para que os ministros pudessem tomar suas decisões. Os dados técnicos embasaram as decisões, contribuíram com isso.

---

### Resposta do Quarto Entrevistado

**Maurício:** Acho que já comentei esse tema. Acho que as audiências públicas foram fundamentais; inclusive, em todas elas não havia a presença de apenas o relator ou a relatora; havia, na verdade, pelo menos quatro ministros acompanhando integralmente o dia inteiro da audiência. Na ADO 59, foi uma audiência mais enxuta de um dia, com menos representação e diversidade setorial. Na ADPF 708, a audiência pública foi de dois dias, com quatro macro setores; inclusive, participação do setor econômico, além do poder público, da sociedade civil, da comunidade científica. Mas eu diria que elas foram extremamente bem-sucedidas naquilo que era o objetivo delas, que era instruir os casos, o Tribunal no julgamento das ações climáticas e da compreensão de matérias tão complexas que interferem como o Supremo tem reconhecido. Inclusive, lá na ADPF 708, interferem em uma gama amplíssima de direitos fundamentais, outros que não o direito ao meio ambiente climático equilibrado. Tá na ADPF 708, tá nas ADO 59, tá na ADPF 760, tá na Corte Interamericana essa compreensão da interdependência entre os direitos fundamentais. E eu acho que a participação da sociedade civil não só foi importante, em relação a essas ações que você coloca, a sociedade civil estuda, se articula, idealiza as ações,

comunica à juíza, junto com os partidos, apresenta considerações complementares como *amicus curiae*, participa da ADPF 708, das audiências públicas, fornecendo subsídios, dados. O que eu fui lá fazer foi apresentar os dados de queda de autuações do Ibama, queda de orçamento, fiz um compilado. Então, na verdade, o que a sociedade civil fez foi comunicar o Supremo junto com outros setores de questões desse tema que o Tribunal conseguiu assimilar e conseguiu julgar bem.

**Lúcia:** Um embasamento mais técnico, né? Mas, para que o Supremo tivesse realmente o conhecimento complexo necessário que as ações exigiam.

### Resposta do Quinto Entrevistado

**Suely:** Bom, eu sempre acho que é. Aí tem um viés, né? Eu estou na sociedade civil desde que eu me aposentei. Eu acho que, em meio ambiente, a sociedade civil foi parte interessante da estruturação da política ambiental no Brasil. Na verdade, eu acho que desde a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, de 1981. Eu acho que é inerente a esse campo de políticas públicas uma participação ativa. Se você reparar, até na frente ambientalista do Congresso tem uma participação ativa e formalizada das ONGs. Para mim, é uma característica que molda esse campo de políticas públicas. Isso não poderia ser diferente no Supremo. E tem precedentes. Não foi só no pacote verde, nós temos, por exemplo, eu lembro de uma decisão há anos sobre a proibição de importação de lixo, que foi uma decisão da ministra Cármen, que teve audiência pública. Então, assim, isso não é exatamente uma novidade no Supremo, tem precedente, e eu acho que o Supremo está refletindo as características da governança desse campo de políticas públicas. Então, acho que ele faz bem, sabe? No voto da ADPF 760, eu acompanhei bem de perto. A ministra Cármen foi apoiada por muitos dados fornecidos pelas ONGs, muitos, e são dados técnicos. Ninguém tá comandando que a ministra escreva, não. Quem escreveu aquilo tudo com brilhantismo foi ela, a sua equipe, mas ela foi alimentada por muita informação técnica. E nesse ponto as ONGs ajudaram demais.

**Lúcia:** Serviu para embasar, tecnicamente, as decisões com os dados científicos, o próprio reconhecimento da ciência, dos dados trazidos pelos especialistas.

**Suely:** A relação entre desmatamento e clima, não é todo mundo que entende de forma simples essa relação. Tudo isso está nas informações que ela colocou no parecer dela.

### Questão 06

Qual a avaliação dos reflexos da judicialização para a litigância climática brasileira?

### Resposta do Primeiro Entrevistado

**Rafael:** Bom, a avaliação é de que nós temos a formação de precedentes que foram muito sólidos e que agora eles fundamentam outras ações, e as ações andaram, para que as novas ações pudessem correr, é mais ou menos isso. Então, a gente tem agora a AGU propondo

ações indenizatórias contra os desmatadores ilegais, precedente inexistente, e ele é lastreado nas ações do Supremo Tribunal Federal, no resultado dessas ações, a gente tem uma série de novas ações. Então, tem uma ação recente agora, que inclusive nós que fizemos a propositura de uma ACP no estado do Paraná contra uma térmica, responsabilizando pelos danos climáticos também. Então, essas ações acabaram trazendo e fortalecendo ainda mais. A gente tem o Jusclima 2030 do CNJ, muito mais empoderado, muito mais participante e ativo, fornecendo informações para os magistrados no Brasil todo, porque existe um ganho de escala que é decorrente dessas ações. Então, essas ações foram a base para que vários outros novos litígios, nas mais diversas áreas, pudessem existir, e daí a gente tem precedentes firmados pelos planos do Tribunal Federal, e aqui no Brasil esse contexto impacta. Em qualquer lugar do mundo, a posição das supremas cortes acaba ditando as decisões das cortes exteriores e tal, isso é um movimento natural. Mas, aqui no Brasil, a gente tem esse movimento muito bem estabelecido na relação infraconstitucional, na relação processual e assim por diante. Então, esse impacto é enorme. Ele muda o litígio climático no Brasil.

**Lúcia:** Na realidade, o despertar do Judiciário, né? Para essa temática, nas três instâncias, fazendo com que os magistrados estivessem mais capacitados, né? O CNJ também cobrando uma ação mais efetiva, mais eficaz, mesmo no desempenho das funções, foi preponderante para que a questão ambiental seja realmente reconhecida, não só a questão ambiental, mas a questão climática também. Então, finalizamos. O nosso diálogo foi extremamente enriquecedor. Agradeço muito a disposição do doutor em colaborar com a minha pesquisa. Eu tenho certeza de que vai ter vários outros desdobramentos científico e acadêmico, a colaboração que o doutor me possibilitou. Eu agradeço. E vamos continuar os debates, nesses diálogos para que a pauta ambiental climática possa realmente avançar e que tenha uma estruturação mais efetiva para que outros estudos possam ser desdobrados e que realmente possam ser efetivados nessas questões que a gente vem ressaltando.

**Rafael:** Com certeza. Eu que agradeço a oportunidade e me coloco à disposição, se precisar de novos esclarecimentos, de novas entrevistas. Já tive a oportunidade de auxiliar vários pesquisadores que estão pesquisando a questão do litígio climático no Brasil e no mundo. Fique à vontade. Você tem meu contato, pode me consultar. O que eu puder auxiliar, eu estou à disposição. Com certeza, o debate acadêmico enriquece o que a gente faz nos tribunais. A nossa atuação também é possível dentro do que a discussão acadêmica produziu nesses últimos anos e tal, e que continua produzindo, inclusive avaliando essas decisões para dizer se elas foram de fato efetivas, se elas estão trazendo um ganho social ou não, e talvez novos caminhos que podem ser explorados. Então, eu agradeço a oportunidade e me coloco à disposição.

**Lúcia:** Tá bom. Muito obrigada! Tenha um bom dia! Muito obrigada!

---

### Resposta do Segundo Entrevistado

**Paulo:** Eu não sei se eu entendi exatamente. Você pode explicar o que você quer exatamente saber?

**Lúcia:** É tipo assim: o doutor acha que a judicialização impactou, ela teve reflexo positivo, servindo como precedente para a litigiosidade de outras ações? Serviu de amparo ou pode servir de amparo para resguardar o direito de outras classes marginalizadas?

**Paulo:** Eu entendi. Agora, eu entendi. Eu acho que sim. Eu acho que eu já respondi, né? Eu acho que tem vários reflexos positivos nesse sentido que você colocou. Eu acho que não só para a área ambiental e climática, mas para outras áreas de interesse público, como proteção dos direitos humanos, por exemplo. Eu acho que essa experiência ela abre uma série de possibilidades para uma atuação judicial em várias outras áreas, para várias outras litigâncias estratégicas, para proteger outros bens jurídicos, para muito além da pauta ambiental e climática. Eu acho isso. Com relação à pauta ambiental e climática, eu acho que os resultados são até surpreendentes. Então, eles foram muito além, como a gente está conversando aqui, do que a gente esperava; por outro lado, é tudo muito insuficiente, é o que a gente também conversou: se esperar que toda mudança venha dos tribunais e de litigância estratégica, não esperar que as soluções para todos esses problemas como resultado de litigância estratégica, aí eu não acredito. É preciso uma combinação de iniciativas: de mobilização da sociedade civil, de advocacy, de articulação com a classe política; enfim, uma série de medidas, projetos pedagógicos, culturais; enfim, o céu é o limite para o tipo de medida que a gente precisa, de ações concretas todas combinadas. A litigância estratégica, a atuação judicial é só uma delas, é isso que eu acho, não dá para depender só de campanhas de conscientização, de mobilização da sociedade civil e também da classe política, projetos acadêmicos como o seu, tudo junto e combinado, ao mesmo tempo acontecendo. Então, essa ideia de colocar todas as fichas e achar que a gente vai conseguir a mudança social, por meio de litigância climática, eu acho muito ingênuo, e por meio de qualquer medida jurídica, não é só jurídica, acho que tem que ser combinado com várias outras áreas, inclusive, do saber, é um pouco isso.

**Lúcia:** Bom, professor Paulo, eu agradeço a gentileza e todo o tempo dispendido para o nosso diálogo. Foi muito enriquecedor. É sempre muito bom conversar, e a professora Suely foi categórica ao selecionar os entrevistados. E agora eu entendo o porquê, e fica até mais fácil de justificar metodologicamente o porquê das escolhas dos cinco entrevistados. Então, assim, eu agradeço demais. Com certeza contribuirá bastante para o desenvolvimento da tese.

---

### Resposta Terceiro Entrevistado

**Nauê:** Tem precedentes importantes hoje, precedentes que, se bem manejados, vão abrir as portas para que isso avance nesse sentido. Então, eu enxergo como impactos pelo menos simbolicamente positivos. A gente vai precisar ver como que os tribunais vão manejar, tanto os tribunais quanto os juízes, segundo e primeiro grau, respectivamente, vão manejar esses precedentes qualificados que foram criados pelo Supremo. A própria discussão dos incêndios foi por um caminho totalmente diferente: acabou pegando a questão do Fundo social e etc. Então, se a gente tem os contornos corretos para esses casos, talvez a gente consiga ir avançando cada vez mais. Então, eu avalio que a gente tem uma possibilidade de impacto bem positiva.

**Lúcia:** E sobre a litigância estratégica, litigância climática estratégica, você acha que ela foi preponderante para a interposição de outras ações?

**Nauê:** Não entendi sua pergunta.

**Lúcia:** A litigância estratégica e climática, que ela pode ajudar, auxiliar na interposição de outras ações que, porventura, tenham temática semelhante. A litigância estratégica pode auxiliar a litigância climática?

**Nauê:** Não, a litigância climática é estratégica.

**Lúcia:** Você acha que ela foi essencial para configurar esses precedentes que foram criados?

**Nauê:** Sim, com certeza.

**Lúcia:** E ela pode balizar a interposição de outras ações?

**Nauê:** Pode.

**Lúcia:** Outra questão, se essas questões da ADPF 708 e a ADPF 760, prioritariamente, se elas tivessem sido analisadas, por que foram interpostas em um contexto e julgadas em outro? A ADPF 760 foi interposta durante o Executivo de 2019, e foi julgada em 2024. Se ela tivesse sido julgada antes, se o estado de coisas inconstitucional tivesse sido reconhecido, mudaria alguma coisa na efetivação e na implementação da política pública?

**Nauê:** A minha avaliação é que não, porque, mesmo sem o estado de coisas inconstitucional reconhecido, por questões estritamente políticas, diga-se de passagem, você teve o mesmo avanço. Apesar, é claro, de você ter convergências e divergências muito importantes entre os votos do ministro André Mendonça, que acabou assumindo a relatoria porque saiu vencedor, e o voto da ministra Cármen Lúcia, você vê que ali são expostas preocupações a respeito de como a política pública está sendo conduzida. Então, questões políticas à parte, você vê que o ministro André Mendonça traz para um contexto mais atualizado para dizer: “Olha, a coisa continua ruim”, e ele até diz que não dá para você dizer que o estado de coisas inconstitucionais se formou dentro de um governo, dentro de um período de um governo, isso está lá no voto dele. Então, há uma divergência parcial até quando você olha os votos: eles concordam que não tem estado de coisas inconstitucionais por razões completamente diferentes, mas acabam ficando com essa tese. Então, eu acredito que, se o julgamento tivesse encerrado ainda em 2022, aí sim você teria declaração do estado de coisas inconstitucional que teria impacto simbólico, porque é isso, porque a rigor, apesar do governo atual não ter experimentado levar uma decisão de ECI, é quase como se tivesse, porque as exigências que o Supremo e o CNJ vêm fazendo vêm sendo acompanhadas. Exigência nem é o termo certo, né? Que a Corte não exige, a Corte determina.

**Lúcia:** Com certeza. E que a gente continua, na realidade, o estado de coisas inconstitucional na área ambiental e climática acaba que ele é contínuo, né? Ele não se limita à gestão.

**Nauê:** A minha defesa é que sim. A minha defesa é que nós estamos em estado de coisas inconstitucionais, na proteção do meio ambiente, na preservação do meio ambiente, na postura em relação à política climática, e que nós continuamos, e que em um ano você não tem condição de superar uma destruição que vem de década. Então, eu particularmente, respeitosamente, discordo do entendimento do Supremo Tribunal Federal na matéria.

**Lúcia:** Bom, o tempo finalizamos. É isso. Agradeço. Tenho certeza que será de bastante utilidade as análises. Obrigada por participar dessa pesquisa acadêmica! É isso.

**Nauê:** Obrigado, eu.

**Lúcia:** Tenha uma boa tarde! Tudo de bom! Tchau!

**Nauê:** Você também! Tchau!

---

### Resposta do Quarto Entrevistado

**Maurício:** Acho que parte eu já respondi, em relação especialmente a essas repercussões, a parte final. Eu, na minha avaliação, as ações climáticas, não só essas, mas outras também, tiveram um impacto muito positivo no Judiciário. Primeiro, no âmbito do CNJ, o ministro Luiz Fux, enquanto presidente do Supremo, presidente do CNJ, cria o Observatório do Meio Ambiente e Mudanças Climáticas, do qual eu faço parte como membro convidado, ele fomenta, e isso é levado adiante depois pelas gestões que se sucederam com muita prioridade. A ministra Rosa Weber, por exemplo, uma das ministras com maior sensibilidade para a questão ambiental, levou adiante no CNJ também essa pauta, com a participação de juízas e juizes de referência na pauta climática, a juíza Rafaela Rosa, o juiz Gabriel Wedy, e outros magistrados de importância que colaboraram para a construção de resoluções do CNJ, que estão tendo agora uma repercussão muito importante na aplicação dessas resoluções no julgamento de ações ambientais e climáticas. Por exemplo, comprovação em relação a dano ambiental florestal, de que havia um questionamento se essa prova poderia ou não ser feita por satélite de forma remota ou se precisava de um laudo de vistoria. Isso gerava um problema enorme para o julgamento das ações ambientais. Isso lá na ponta, as ações de desmatamentos específicos, etc. Então, isso passa a ter uma repercussão muito importante para a jurisprudência, também nas outras instâncias, e o reflexo do Supremo Tribunal Federal, debatendo esse assunto com profundidade, com prioridade, isso reflete evidentemente, no Judiciário de uma forma geral. Até porque esses processos formativos de magistrados, eu participei de alguns, mas a professora e juíza Rafaela Rosa, por exemplo, é uma pessoa que está sempre em todas as escolas de magistratura, tratando dessa questão climática. Então, isso é uma coisa muito importante. Porque, certamente, nem eu, nem você, tivemos direito climático quando fizemos faculdade. Eu e depois, enfim, somos de outro tempo. Então, todos nós operadores do Direito, de alguma forma, somos do tempo em que estudávamos o direito trabalhista, o direito civil, o direito penal, etc. Mas, agora, o direito ambiental, ele toma um outro lugar, acho que na história, de importância no âmbito jurídico, e isso está se refletindo nos debates que está havendo não só no Judiciário, na própria advocacia pública e não pública. Hoje, nós temos na AGU uma procuradoria especializada em mudança climática, da professora Mariana Cirne, que é uma grande amiga também, mas são pessoas que estão fazendo pequenas revoluções dentro das suas instituições, com história pública, a exercer isso com grande afinco também. Eu tive agora, recentemente, um evento deliberativo do Conselho da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, debatendo a criação de núcleos especializados, as varas ambientais e as câmaras e turmas especializadas nos tribunais são muito relevantes. Nós temos a sétima vara ambiental e agrária de Manaus, por exemplo, nós temos a Câmara, as duas Câmaras de Direito Ambiental do Tribunal de Justiça de São Paulo, que tem também outros tribunais, importantíssimas iniciativas. São magistrados com alta capacidade de compreensão de problemas complexos, que são os problemas ambientais, preparados e formados para realizarem julgamentos a contento e que possam contemplar todos os interesses, de alguma forma, que eventualmente estejam em colisão, que possam ser contemplados de alguma forma ou, no possível, os setores. Então, acho que isso é muito importante. Acho que o ajuizamento de ações climáticas, além de tudo, como eu já disse, pautou a sociedade, pautou debates nas esferas do Congresso, do Executivo, dos Executivos Estaduais, novamente, políticas públicas estaduais, as políticas climáticas estaduais, tudo tem um pouco de relação

com isso que aconteceu, que também as ações climáticas estão inseridas dentro desse contexto da relevância da questão climática cada vez mais presente no cotidiano da vida das pessoas.

**Lúcia:** Verdade. Bom, e finalizamos, foi um diálogo extremamente proveitoso. É muito bom conversar com pessoas e com profissionais que têm tanto conhecimento e que sabem do que estão falando. E eu tenho certeza que, para a parte acadêmica, é muito valiosa as contribuições como a sua, e eu agradeço bastante, em meu nome, no nome da professora Suely, e desejo uma boa tarde.

**Maurício:** Eu fico à disposição se você precisar de mais alguma coisa. Desejo muita sorte e sucesso no teu trabalho, e que esse trabalho possa depois virar um livro, ou publicações, para que esse conhecimento que você está desenvolvendo possa ser ampliado para outras pesquisas e que você possa contribuir com o desenvolvimento acadêmico sobre esse tema que é tão relevante. Obrigado! Parabéns pela escolha do tema, do orientador! Que fantástico, né? Os dois orientadores. E muito sucesso para você, Lúcia!

**Lúcia:** Muito obrigada, Maurício!

---

### Resposta do Quinto Entrevistado

**Suely:** Bom, a judicialização na área de clima só tende a aumentar no mundo inteiro. O Brasil está acompanhando o que está acontecendo internacionalmente. Na verdade, quando a gente pega os dados, tem dados do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente que mostram que a judicialização em clima está espalhando, e a gente está contemporâneo com tudo isso. Eu acho que isso não tem volta. Eu acho que, independentemente do governo que estiver de plantão, mesmo governos progressistas que atuam nessa área, eu acho que a judicialização em clima é um caminho sem volta, e eu acho bom. A crise climática é tão grande, é tão forte, está afetando tantas pessoas que você tem que garantir que o Judiciário esteja posto para exercer o controle das omissões governamentais, e também o que tiver nesse campo na área empresarial, no caso do Supremo, vai acabar agindo mais em omissões governamentais, e eu realmente acho que é um caminho sem volta, mas eu acho positivo.

Muita judicialização pode atrapalhar. Então, o Supremo tem que ter cautela para ir naquilo que for realmente estruturante, que for necessário para garantir o básico. Se ele começar a entrar em detalhes de políticas públicas, ele pode, eu até acho que colocar em risco os ganhos que nós temos com os resultados até agora nas sentenças. Eu acho que tem um limite. O Supremo não está preparado para governar. Quem tem que fazer isso é o Executivo. Ele não tem nem capacidade técnica, nem estrutura, nem tempo, nem entende a complexidade que é tudo isso. Então, tem limite. Mas eu acho que, se o Supremo se mantiver em decisões estruturais mesmo, básicas, na minha opinião, ele está cumprindo o papel necessário. Acaba que serve como estratégia para impulsionar e forçar o Executivo a ter ações mais efetivas. E quem trabalha nessa área no Executivo, às vezes, não tem a força política necessária. Então, na verdade, se eu estivesse no Ministério do Meio Ambiente, eu estaria agradecendo essas decisões, porque o pessoal do ministério pode não ter a força necessária para conseguir isso na máquina governamental.

**Lúcia:** Bom, terminamos. Eu agradeço muito a gentileza da senhora, como sempre, né? Sempre muito solícita. Só tenho mesmo gratidão por estar me orientando e supervisionando nessa parte da pesquisa. Eu me sinto muito agradecida!

**Suely:** Se tiver dúvidas, é só entrar em contato. Tá, Lúcia?

**Lúcia:** Tá bom. Muito obrigada! Tenha um bom dia!

**Suely:** Você também!

Após a transcrição integral de todas as entrevistas, estas foram organizadas seguindo a ordem numérica e cronológica de realização com os respectivos entrevistados. A seguir, apresenta-se a catalogação dos núcleos essenciais dos conteúdos extraídos das entrevistas, correspondendo aos núcleos de sentido presentes nas respostas dos entrevistados. Esses núcleos foram codificados em unidades de registro e alinhados a cada eixo temático proposto.

#### 4.2 EIXOS TEMÁTICOS E UNIDADES DE REGISTROS

Os eixos temáticos emergem a partir do contexto essencial da pesquisa, sendo configurados como macronúcleos que abrangem os questionamentos relevantes retratados pelo problema e pelos objetivos da investigação. Nesse sentido, foram registrados quatro núcleos principais, conforme apresentados no Quadro 1, extraídos dos núcleos essenciais de sentido de cada pergunta realizada aos entrevistados.

**Quadro 1 – Eixos Temáticos**

<b>Índice</b>	<b>Eixos Temáticos</b>
1.	Judicialização das Mudanças Climáticas
2.	Política Pública Ambiental Climática
3.	Administração Pública Federal
4.	Sociedade Civil

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

Os eixos temáticos correspondem aos argumentos apresentados pela pesquisa ao longo da exposição desenvolvida nos capítulos. Buscou-se, com isso, contemplar os argumentos da tese nas seis questões formuladas aos entrevistados, as quais abordam o conteúdo presente em um ou mais dos eixos temáticos.

As entrevistas contribuíram para complementar o estudo e ratificar a tese proposta, propiciando uma abordagem mais prática sobre o contexto, as ideias e os argumentos relacionados com a judicialização das mudanças climáticas no STF. Elas permitem uma

narrativa além das peças processuais, destacada pelos entrevistados, e formam parte da retórica composta por alguns dos promotores das ações analisadas.

A seguir, será apresentada a decodificação das unidades de registro, categorizadas conforme os eixos temáticos, com base em cada pergunta realizada. Essa análise compreende fragmentos do texto coletado que identificam padrões, categorias e dados utilizados para a extração de significado.

A partir das partes assinaladas e grifadas em cores após a transcrição das entrevistas, foi elaborada uma legenda correspondente a cada entrevistado. Isso possibilitou extrair e recortar as partes grifadas, intituladas de núcleo de essência. Os núcleos representam fragmentos de categorias ou códigos relevantes para a pesquisa, que serão transformados em unidades de registro, como detalhados mais adiante.

A primeira pergunta abrangeu quatro eixos temáticos, cujas respostas desdobraram-se em 10 unidades de registro relevantes. Estas foram sintetizadas em microtemas que abordam assuntos como judicialização, políticas públicas, precedentes, governança, proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado garantido constitucionalmente, vedação do retrocesso ambiental e matérias tratadas nas ADO 54 e 59 e nas ADPF 708 e 760.

### Questão 01

A judicialização das mudanças climáticas no STF influenciou ou não estruturalmente a política pública ambiental climática? Em que sentido?

Mediante esse primeiro questionamento, buscou-se extrair dos entrevistados as perspectivas sobre a possível influência da judicialização na política pública ambiental climática, com o objetivo de entender de que maneira as ações judiciais auxiliaram ou não no avanço da agenda e no ciclo estrutural das demandas.

No Quadro 2, é apresentada a categorização, discriminando os eixos temáticos que a Questão 01 abrangeu, bem como os códigos de desdobramento extraídos dos núcleos essenciais das entrevistas, catalogados como unidades de registro:

**Quadro 2 – Questão 01**

<b>Categorização (Eixos)</b>	<b>Unidade de Registro (Códigos)</b>
1. Judicialização no STF; 2. Política Pública Climática; 3. Administração Pública; 4. Sociedade Civil.	1. Impacto da judicialização; 2. Contexto das políticas públicas; 3. Formação de precedentes; 4. Proteção do artigo 225 CF;

	5. Vedação do retrocesso ambiental; 6. Pauta Verde; 7. Reestruturação institucional; 8. Governança da política pública; 9. Repercussão e pressão social e cultural; 10. Ausência de articulação institucional.
--	---

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

Na narrativa dos entrevistados, ficou evidenciado que o enfraquecimento institucional da União em relação à execução da política pública financiadora do PPCDAm, um importante instrumento no combate ao desmatamento na Amazônia, bem como a extinção e a modificação de outras políticas públicas ambientais, resultaram na protocolização de diversas ações.

O quarto entrevistado, Maurício Guetta, ressaltou que as discussões sobre a judicialização começaram a ser debatidas em 2016, no grupo Rede de Justiça Climática, com foco, principalmente, na preocupação com o aumento das taxas de desmatamento, que reverberavam diretamente nas questões climáticas.

O crescimento gradual do desmatamento, associado à inação, ao negacionismo e à desestruturação ambiental do Executivo, levou à busca pela intervenção judiciária, com o intuito de conter as condutas omissivas da gestão e tentar restaurar o curso regular das políticas ambientais.

O engajamento do STF com a Pauta Verde, apoiado por diversas organizações e categorias de classe, teve repercussões negativas para o governo. As mídias sociais deram notoriedade à questão, que, sustentada por dados científicos, validou a relevância e a gravidade do debate.

A pressão popular, o apoio de partidos políticos e a sociedade civil foram fundamentais, conferindo credibilidade aos protocolos que impulsionaram o desenvolvimento da Pauta Verde. Tais ações geraram debates significativos sobre a desestruturação institucional, o contingenciamento dos recursos do Fundo Clima e do Fundo Amazônia, a ausência de repasses para políticas públicas de apoio à redução do desmatamento, e o investimento insuficiente em ações e programas voltados para mitigação, adaptação e responsabilização pelos danos climáticos.

A judicialização foi, portanto, o recurso utilizado por partidos políticos e pela sociedade civil para destravar a política pública ambiental climática, com o objetivo de constranger o Executivo a revisar sua forma de atuação. O Judiciário, então, determinou que os recursos contingenciados fossem desbloqueados, com o fim de direcioná-los para as finalidades previamente estabelecidas.

Os entrevistados reconheceram a importância da judicialização para a reestruturação da governança da política pública ambiental climática, visando atenuar o momento político e social vivido pelo país, marcado pelo negacionismo climático, pela desestruturação institucional, pelo aumento do desmatamento e pela falta de investimentos nas ações ambientais.

Constata-se que a política pública climática ambiental tem apresentado uma evolução progressiva ao longo dos anos, com o objetivo de resguardar a integridade e a preservação ambiental, conforme garantido constitucionalmente às presentes e futuras gerações. Tanto o poder público quanto a coletividade possuem o dever de proteger o meio ambiente, assegurando que a política pública não seja prejudicada por alterações legislativas que reduzam a garantia de um ecossistema seguro e equilibrado.

Marcos importantes foram estabelecidos com ações que respeitaram a supra legalidade dos tratados internacionais relacionados com a proteção ambiental, oferecendo subsídios essenciais para aqueles que atuam na litigância climática. A vedação ao retrocesso ambiental foi uma dessas ações, que visou garantir que o Executivo fortalecesse os comandos e controles da política pública ambiental climática.

Essas ações também definiram e trouxeram um arcabouço jurisprudencial positivo para questões que envolvem a efetividade e a aplicação da política pública, assegurando o cumprimento continuado de medidas estruturantes, fortalecendo a litigância estratégica ambiental climática.

Na visão da quinta entrevistada, Suely Vaz, a judicialização teve o objetivo de reorganizar a política climática no governo federal, garantindo que os recursos empenhados fossem devidamente utilizados para os fins propostos, estruturando a governança para evitar paralisações, com a perspectiva de avanços. Nota-se que a judicialização foi apresentada como o meio encontrado para contrariar a política de desmonte promovida pelo Executivo, resultando no ajuizamento de diversas ações, enquadradas como parte da Pauta Verde, e todas com êxito nos objetivos propostos.

A interdisciplinaridade das questões ambientais influencia diretamente os direitos humanos, possibilitando mudanças institucionais e elevando o direito ambiental a um novo patamar. Isso ocorre porque essas ações geram resultados que vão além do processo, como ressaltado pelo segundo entrevistado, Paulo Busse.

Por outro lado, o terceiro entrevistado, Nauê Bernardo, argumentou que a judicialização das mudanças climáticas teve mais um impacto simbólico do que real. Segundo ele, questões relacionadas com a aplicação dos recursos continuam sendo tratadas de forma morosa, o que resulta em prejuízos e impactos negativos para a política pública.

Embora se reconheça a importância da análise de Nauê Bernardo, esta pesquisa alinha-se à perspectiva de que as judicializações tiveram resultados substanciais, mais do que simbólicos. Defende-se que, embora a política pública ambiental climática ainda esteja distante de ser um referencial ideal, as ações interpostas cumpriram o objetivo proposto e estão desempenhando um papel fundamental para estruturar a litigância estratégica ambiental.

Contribuíram para destravar pautas, estabelecer diretrizes, destacar princípios, definir teorias e gerar visibilidade, promovendo debates e discussões importantes para a proteção de um meio ambiente seguro e equilibrado para as gerações.

Na questão 02, procurou entender se, na visão dos entrevistados, a política pública ambiental climática tem avançado ou retrocedido. Todos foram enfáticos em afirmar que, em termos gerais, a política tem avançado. Todavia, destacaram que o período compreendido entre 2019 e 2022 foi marcado por alguns retrocessos, resultado de escolhas políticas que se mostraram contrárias à progressividade da pauta ambiental.

<b>Questão 02</b>
A política pública climática brasileira tem avançado ou retroagido? Em quais aspectos?

Essa questão abordou dois eixos temáticos de categorização: a Política Pública Climática e a Administração Pública, abrangendo dez unidades de registros codificados no contexto dos litígios estratégicos, que envolvem problemas estruturais na governança da política pública. Esses problemas incluem questões como a dissonância nas pautas ministeriais, a desarticulação política, o antiambientalismo e a deficiência na distribuição de recursos, aspectos retratados pela gestão do chefe do Executivo de 2019 a 2022.

De acordo com o primeiro entrevistado, Rafael Escheverria, o Brasil tem um histórico de avanços na proteção e na legislação ambiental. No entanto, entre 2019 e 2022, houve um retrocesso atípico, caracterizado pelo desmonte e pela paralisação das políticas públicas.

A política pública ambiental segue seu curso contínuo, iniciando muito antes da promulgação da Constituição. Ela envolve questões complexas, que demandam a interinstitucionalidade, a integração dos poderes, a liberação de recursos, bem como a concordância em ações, metas, diretrizes, objetivos e legislações.

Esses aspectos exigem uma busca árdua e desafiadora para o cumprimento dos acordos internacionais dos quais o Brasil é signatário, com o objetivo de garantir os direitos constitucionais de planejar, fiscalizar, monitorar e avaliar a política pública. Isso envolve

também a expertise de diversos setores.

Para o segundo entrevistado, Paulo Busse, a simples troca de gestão, com a saída do Governo Bolsonaro e a entrada do Governo Lula, representou avanços na política pública climática. No entanto, ele observa que, embora o discurso tenha mudado, renovando a imagem de representatividade do país e ampliando a liberação de recursos, a realidade ainda está aquém do necessário.

Apesar da atual governança dar atenção à pauta climática, há muitas questões complexas, sistêmicas e estruturais que ainda precisam ser revisadas e efetivadas para garantir o progresso contínuo da agenda ambiental.

O terceiro entrevistado, Nauê Bernardo, compartilha a opinião de que o discurso avançou, mas a política pública em si permanece estagnada. Não há evidências concretas de que houve uma mudança estrutural significativa nas políticas públicas. No entanto, essa visão precisa ser ponderada quando consideramos o desenvolvimento do Plano Clima, que se dedica à mitigação e adaptação das mudanças climáticas.

Recentemente, na COP 29, o Brasil propôs a ampliação dos financiamentos climáticos e anunciou uma meta de redução das emissões de GEE em uma faixa de 59 a 67% até 2035. Embora esses avanços sejam visíveis, Nauê Bernardo reconhece que ainda são insuficientes, mas são sinais de um progresso que tem que ser contínuo.

Os entraves burocráticos, políticos e econômicos têm traduzido a morosidade das ações, mas não podem ser usados como justificativa para o distanciamento entre a teoria e a prática. As ações propostas precisam ser cumpridas para garantir credibilidade e segurança jurídica ao país.

Na visão da quinta entrevistada, Suely Vaz, a gestão Lula III representou um processo de reconstrução e avanços em relação ao período anterior. As unidades de registro definiram algumas das demandas que a política pública climática precisa enfrentar para estabelecer a agenda como uma prioridade tanto para a sociedade quanto para o Estado.

O Quadro 3 traz a categorização, discriminando os eixos temáticos que a Questão 02 contemplou, e os códigos de desdobramento extraídos dos núcleos essenciais das entrevistas, catalogados como unidades de registro:

**Quadro 3 – Questão 02**

<b>Categorização (Eixos)</b>	<b>Unidade de Registro (Códigos)</b>
2. Política Pública Climática; 3. Administração Pública.	1. Problemas estruturais; 2. Contexto político; 3. Antiambientalismo;

	<ol style="list-style-type: none"> <li>4. Litígio Estratégico;</li> <li>5. Dicotomia nas pautas dos ministérios;</li> <li>6. Clima, como questão transversal, transnacional, transfronteiriça e extraterritorial;</li> <li>7. Deficiência na distribuição dos recursos;</li> <li>8. Retrocesso ambiental;</li> <li>9. Dificuldade de articulação política entre Executivo e Legislativo;</li> <li>10. Ataque à Democracia.</li> </ol>
--	---

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

O clima, compreendido pelos entrevistados como uma questão transversal para a gestão e a política pública, estabelece que o aquecimento global e as mudanças climáticas afetam regiões e populações, independentemente da localização geográfica. Os efeitos ultrapassam fronteiras, não possuem barreiras no tempo nem no espaço, e, por isso, devem ser tratados pelos governantes como uma pauta prioritária para o desenvolvimento socioeconômico.

Os marcos jurídicos da litigância climática brasileira refletem as demandas interpostas nas cortes internacionais, demonstrando avanços em questões debatidas no Judiciário. Essas ações visam garantir a integridade de um meio ambiente ecologicamente digno e equilibrado para as gerações.

A instabilidade e a ausência de consonância entre o Legislativo e o Executivo refletem o desmonte da legislação ambiental, criando brechas que permitem o avanço de práticas prejudiciais ao meio ambiente, como o aumento do desmatamento e a redução das áreas de preservação. Essas ações têm repercussões diretas no assoreamento dos rios e no aumento das temperaturas. O pacto efetivo para viabilizar a transformação ecológica sustentável, em questões fundiárias, territoriais e energéticas, sinaliza que as políticas devem ser tratadas de forma progressiva e contínua pelo Estado e pelo governo.

A dicotomia nas relações entre os ministérios gera instabilidade no governo. De um lado, o MMAMC trabalha para conter o desmatamento, mitigar o aquecimento global, adaptar e responsabilizar pelos danos ambientais; do outro, o Ministério de Minas e Energia defende a expansão do petróleo e o consumo de combustíveis fósseis, o que vai contra a reconstrução da governança que a pauta ambiental climática vem tentando construir.

As respostas dos entrevistados evidenciam que, embora a política pública climática tenha avançado e a judicialização tenha tido uma contribuição significativa para a definição dessa pauta, alguns retrocessos legislativos são evidentes e preocupantes.

A aprovação de normativos que afrouxam a proteção ambiental, como projetos que

reduzem a proteção de áreas florestais, flexibilizam medidas contra incêndios e extinguem taxas que sustentam o Ibama, dificulta a execução de ações e programas voltados para o combate ao desmatamento, às queimadas e à grilagem, especialmente em áreas de preservação em todos os biomas brasileiros.

A dificuldade de interação entre os poderes e a articulação política no Congresso, que conta com uma bancada predominantemente antiambiental, como afirmado pelo quarto entrevistado, Maurício Guetta, afeta o desenvolvimento das políticas públicas. A bancada do agronegócio e os ruralistas tendem a avançar cada vez mais, pressionando e dificultando o progresso dos interesses ambientais climáticos.

No mesmo sentido, a quinta entrevistada, Suely Vaz, ponderou que o Executivo está enfraquecido, pois não controla mais todo o orçamento, diante de uma arena legislativa robusta e dominada pelo setor agropecuário.

Ressaltou-se também que o simples aumento de recursos e investimentos não são medidas suficientes; é necessário implementar ações conjuntas para ampliar a consciência e a educação ambiental. Agir pedagogicamente para promover a mudança de atitudes é visto como uma possibilidade e um caminho alternativo para a redefinição da rota da pegada ecológica sustentável.

Importa salientar que o negacionismo climático, o antiambientalismo e o desmonte das estruturas institucionais ambientais configuram uma agressão ao Estado Democrático de Direito e à soberania nacional, que visa salvaguardar a segurança e a harmonia para todos.

A integridade e a estabilidade climática são componentes essenciais do direito fundamental ao meio ambiente estável, seguro e íntegro, conforme estabelecido no mínimo existencial ecológico, assegurando dignidade à vida humana e proteção aos processos ecológicos, conforme o dispositivo constitucional do artigo 225 (Brasil, 1988).

Na Questão 03, foram contemplados dois eixos temáticos, desdobrando-se em 10 unidades de registros:

<b>Questão 03</b>
A administração pública federal tem realizado ações suficientes com relação a política pública climática? Em caso negativo, o que deveria ser realizado? Em caso afirmativo, quais as boas práticas têm sido implementadas pela gestão?

Nesta questão, buscou-se compreender, através da visão dos entrevistados, o

desempenho e a atuação desenvolvida pela Administração Pública Federal, verificando se as ações estão sendo suficientes para a efetivação da política pública climática.

Como desdobramento da pergunta, foram abordados diversos assuntos importantes, como a emergência climática, que destaca dados científicos sobre o aumento da temperatura, exigindo medidas urgentes de redução das emissões de GEE. Além disso, a mitigação e adaptação para a prevenção e restauração do meio ambiente também são questões prioritárias.

O investimento em pesquisas que fundamentem a tomada de decisões, a transição para uma economia de baixo carbono, a adaptação aos impactos climáticos, a transição energética, a redução da queima de combustíveis fósseis e o fomento a financiamentos climáticos para o desenvolvimento de ações e programas sustentáveis são essenciais para envolver a comunidade e aumentar a resiliência social e ambiental.

Além disso, a convergência entre os contextos de Desenvolvimento, Economia e Sustentabilidade precisa ser revisitada, sendo compreendida como pilares de uma engrenagem alinhada ao respeito e à preservação dos recursos naturais, com o objetivo de garantir a continuidade da vida humana na Terra.

De acordo com o primeiro entrevistado, Rafael Escheverria, o governo precisa resolver as questões e visões dissonantes no contexto de mitigação e adaptação das mudanças climáticas. É fundamental abandonar a falsa ideia de que é necessário explorar o meio ambiente para se desenvolver, quando, na realidade, o que precisa ser feito é protegê-lo para garantir a própria sobrevivência como espécie no planeta.

Os valores humanos de economia, política e sustentabilidade devem ser orientados pela racionalidade, de modo que o presente não comprometa as condições das futuras gerações. A conciliação entre esses sistemas precisa gerar segurança e bem-estar para a sociedade e o ecossistema. A responsabilidade coletiva de avançar e fortalecer a relação com a natureza deve ser planejada de forma a não representar a degradação dos recursos naturais.

O gerenciamento de políticas governamentais que incentivem a produção sustentável, a responsabilidade ambiental corporativa, a conservação da biodiversidade e a redução de poluentes é essencial para minimizar os impactos do consumo, dentro dos limites da capacidade que o planeta pode suportar.

Conforme apontado pelo segundo entrevistado, Paulo Busse, a ausência do Estado na Região Amazônica abre espaço para a atuação de organizações criminosas, aliadas a práticas de garimpo ilegal, tráfico, grilagem e diversas infrações ambientais. A priorização das políticas públicas de combate ao desmatamento precisa ser concreta, com fiscalização, monitoramento e uso de tecnologias.

O empoderamento da pauta climática, tanto nacional quanto internacionalmente, possibilitou pressionar a administração pública para o cumprimento das metas e diretrizes estabelecidas no Acordo de Paris. Busca-se, ainda, a liberação dos recursos contingenciados do Fundo Clima e do Fundo Amazônia, necessários para o controle do desmatamento e para o desenvolvimento das ações e programas do PPCDAm.

Nesse contexto, segundo o quarto entrevistado, Maurício Guetta, a execução das políticas públicas está aquém em comparação com o auge da implementação e efetivação ocorrido nos anos 2000. Por ser uma pauta global, o Brasil precisa corresponder às falas proferidas em fóruns e congressos internacionais, transformando o discurso em prática concreta.

Para a quinta entrevistada, Suely Vaz, as minutas do Plano Clima de Adaptação e Mitigação estão sendo elaboradas com robustez técnica. No entanto, há uma dissonância entre o que está sendo proposto e os recursos empenhados para o desenvolvimento das ações e programas. Ou seja, a teoria precisa estar alinhada à prática, pois, do contrário, as metas e diretrizes não sairão do papel, permanecendo apenas no campo das ideias, o que não é o objetivo desejado.

A Questão 03, conforme demonstrado no Quadro 4, abordou dois eixos temáticos e 10 unidades de registro, codificadas de acordo com a explanação dos entrevistados:

**Quadro 4 – Questão 03**

<b>Categorização (Eixos)</b>	<b>Unidade de Registro (Códigos)</b>
2. Política Pública Climática 3. Administração Pública	1. Emergência climática; 2. Dicotomia na pauta dos ministérios; 3. Contexto político do Congresso; 4. Contradição entre desenvolvimento, economia e sustentabilidade; 5. Ausência de priorização e medidas concretas; 6. Ausência de recursos; 7. Litigância estratégica; 8. Empoderamento da pauta climática; 9. Integração das políticas climáticas; 10. Clima tratado de modo transversal.

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

A integração das políticas climáticas com a agenda ambiental do governo, ao incorporar ideias convergentes entre os poderes, direcionadas por anseios comuns, fortalece o enfrentamento dos desafios impostos pelas mudanças climáticas. O desenvolvimento de planos, diretrizes e objetivos que sinalizem a priorização da proteção ambiental como uma medida

necessária a ser efetivada pelo Governo e Estado é fundamental, superando as omissões e deficiências destacadas pela administração pública. Para isso, é imprescindível uma mudança de paradigmas, visando o avanço dos direitos e deveres fundamentais relacionados com a pauta climática.

Na Questão 04, buscou-se identificar, por meio das respostas dos entrevistados, que também são autores das ações investigadas, se a proposta inicial foi contemplada e acatada nas decisões proferidas pelo STF e se os objetivos a que as ações se propuseram foram alcançados com o resultado esperado.

<b>Questão 04</b>
As decisões contemplaram apenas os pedidos iniciais requeridos ou avançaram abrangendo outras ponderações?

A Questão 04 compreendeu quatro eixos temáticos e 12 unidades de registro, conforme demonstrado no Quadro 5.

**Quadro 5 – Questão 04**

<b>Categorização (Eixos)</b>	<b>Unidade de Registro (Códigos)</b>
1. Judicialização das Mudanças Climáticas; 2. Política Pública Climática; 3. Administração Pública; 4. Sociedade Civil.	1. Decisões avançaram além dos pedidos; 2. Reconhecimento da legislação socioambiental como infralegal, do Acordo de Paris como tratado de direitos humanos; 3. Reconhecimento da “cupinização” das instituições e da “teatralização” com relação à defesa e à proteção do meio ambiente; 4. Reconhecimento técnico e científico; 5. Diálogo com a sociedade civil; 6. Definição de conceitos e ideias que se tornam precedentes; 7. Ações estruturantes, litígios e pedidos complexos, decisões progressistas; 8. Ausência de política pública; 9. Integração entre os ministérios; 10. Agenda do Tribunal, revolução institucional; 11. Ações tiveram atuações efetivas e auxiliaram o avanço da política pública; 12. Reconhecimento do estado de coisas inconstitucional deveria ter ocorrido.

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

A narrativa dos entrevistados indicou que as decisões judiciais avançaram além dos pedidos iniciais nas judicializações. Na ADPF 708, por exemplo, a determinação para o desbloqueio do Fundo Clima ocorreu após a administração já ter realizado essa ação. No entanto, o STF decidiu ampliar a questão, estabelecendo que o Poder Executivo tem o dever de fazer funcionar e alocar anualmente os recursos do Fundo Clima, vedando o contingenciamento, com base no dever constitucional de proteção ao meio ambiente e nos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil.

Para o segundo entrevistado, Paulo Busse, o resultado foi muito mais amplo do que o inicialmente objetivado, com a definição de termos, conceitos e princípios. Segundo ele, foi uma experiência incrível apresentar um tema ao Judiciário e receber mais do que se esperava ou solicitou.

O terceiro entrevistado, Nauê Bernardo, também destacou que os pedidos avançaram além do que foi inicialmente solicitado, mas afirmou que as decisões do Supremo foram pertinentes ao lidar com litígios complexos.

Na visão do quarto entrevistado, Maurício Guetta, os pedidos de natureza declaratória foram mais abrangentes, tanto na parte dispositiva quanto na fundamentação. Na ADPF 708 e na ADO 59, não houve avanços significativos além dos pedidos. Contudo, na ADPF 760, por tratar de uma série de pedidos complexos e multifatoriais, envolvendo questões normativas, orçamentárias e interministeriais, a decisão avançou consideravelmente, promovendo uma revolução institucional.

A decisão também reconheceu, por meio de audiências públicas e da participação da sociedade civil, os dados científicos registrados pelo INPE, que apontam o aumento progressivo do desmatamento na Amazônia e a iminente aproximação do ponto de não retorno e da savanização.

O voto do relator, o ministro Barroso, fortaleceu a jurisprudência sobre a litigância climática no Brasil, alinhando-se com julgados da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Ele atribuiu aos tratados internacionais em matéria ambiental o mesmo *status* e hierarquia normativa especial dos tratados internacionais de direitos humanos, considerando-os supralegais.

Nesse contexto, foi reconhecido que os tratados de direito ambiental fazem parte do gênero dos tratados de direitos humanos, desfrutando de *status* supranacional. A decisão do STF admitiu os deveres constitucionais do Estado de proteção climática, conforme o artigo 225 da CF/88, limitando a discricionariedade do Poder Executivo. Dessa forma, a omissão no combate às mudanças climáticas deixou de ser uma opção juridicamente válida (Brasil, 1988).

A Corte também identificou a violação de vários princípios, em virtude da omissão do governo federal no combate ao desmatamento e às mudanças climáticas. Isso afetou princípios fundamentais, como a proibição do retrocesso ambiental, a vedação de proteção insuficiente ou deficiente, a proteção do direito à vida e da dignidade da pessoa humana, essenciais para se viver em um meio ambiente equilibrado e saudável.

Na ADO 59, o reconhecimento da omissão normativa diante das obrigações de ativação do Fundo Amazônia, em desrespeito ao artigo 225, § 4º da CF/88, evidenciou o inadimplemento dos deveres constitucionais do Estado na tutela do meio ambiente. Isso resultou na ausência de políticas públicas adequadas e suficientes para a proteção da Amazônia Legal, agravada pela desestruturação institucional promovida pelo Executivo. A paralisação do funcionamento do Fundo Amazônia afetou diretamente o recebimento de doações, interrompendo o fluxo de recursos e culminando no descumprimento dos compromissos e metas internacionais de caráter supralegal assumidos pelo Brasil. A alteração na gestão do Fundo, acompanhada pela extinção de normativos essenciais, configurou um retrocesso ambiental.

O plenário reconheceu essa situação ao julgar parcialmente procedente a ação, declarando a inconstitucionalidade do artigo 12, inciso II, do Decreto 10.144/2019, e do artigo 1º do Decreto 9.759/2019. A decisão determinou que a União tomasse medidas administrativas para restabelecer a governança ambiental e reativar o Fundo Amazônia, conforme estabelecido no Decreto 6.527/2008, que instituiu o Fundo Amazônia.

Com relação à ADPF 760, a Corte proferiu uma decisão que ultrapassou os limites dos pedidos iniciais, abordando questões inovadoras para a pauta ambiental climática. A articulação dos partidos políticos e da sociedade civil, especialmente na busca pela retomada do PPCDAm como mecanismo de controle efetivo, foi fundamental para o combate ao desmatamento. A apresentação e o reconhecimento dos dados científicos sobre o aumento do desmatamento e a desestruturação das políticas ambientais ampararam a fundamentação da decisão, que alertou para os graves e irreparáveis danos aos preceitos fundamentais, causados pela omissão e ação inadequada da União na fiscalização e execução da política ambiental climática.

Um ponto de consenso entre os entrevistados foi a não adoção do conceito de ECI, uma decisão que foi vista como uma regressão na política pública ambiental climática. Contudo, Maurício Guetta, o quarto entrevistado, ressaltou que a não inclusão do ECI foi uma decisão acordada com o governo atual. Ele argumentou que o reconhecimento do ECI geraria um impacto negativo no país sob a atual gestão.

Nesse contexto, a Corte entendeu que, sob a administração do governo atual, a omissão contínua e permanente do poder público havia sido superada. O governo buscou reestabelecer

a governança ambiental, liberando verbas e propondo ações e medidas de reconfiguração da política pública ambiental climática. Esse movimento foi considerado um passo importante para a mitigação do desmatamento na Amazônia. Embora o reconhecimento do ECI ambientais climáticos não tenha sido declarado, a Corte observou que a situação estava em processo de constitucionalização, dado os esforços do governo para corrigir as falhas e restaurar a efetividade da política ambiental.

Conforme ressaltado pelo terceiro entrevistado, Nauê Bernardo, o Brasil vive um ECI na proteção e preservação do meio ambiente, especialmente no que tange à postura do Estado em relação à política climática. Nesse contexto, a desconformidade não foi erradicada apenas pela mudança de governo, sendo o resultado de questões estruturais e históricas que vêm sendo estabelecidas há muito tempo. Essas questões exigem uma reconfiguração profunda, com diagnóstico preciso das falhas existentes e a implementação de medidas reparadoras e preventivas.

As falhas estruturais enraizadas na política pública ambiental climática brasileira afetam diretamente a preservação dos biomas, além de dificultar a diminuição do desmatamento e das queimadas. Esses problemas são progressivos e não podem ser resolvidos de maneira rápida. É necessário um planejamento a longo prazo, fiscalização contínua, monitoramento rigoroso das metas e diretrizes estabelecidas, e a implementação de estratégias interinstitucionais que garantam os direitos fundamentais previstos constitucionalmente. Somente assim será possível realizar a transformação necessária para a proteção ambiental e o cumprimento dos compromissos climáticos.

A educação ambiental e a conscientização social desempenham papéis fundamentais nesse processo, pois permitem mudanças de comportamento e reconfiguração das culturas organizacionais. Esses fatores são essenciais para ressaltar valores locais e sociais, desenvolver habilidades e competências voltadas para a conservação e repensar hábitos de gestão que, até o momento, não se mostraram eficientes. As políticas públicas, nesse sentido, devem ser realistas e incluir uma articulação eficaz entre as diversas instituições e poderes responsáveis pela preservação do meio ambiente.

Todavia, as dificuldades e os contratempos no desempenho da política ambiental climática não foram totalmente superados com a mudança de gestão. A transição política não estancou por completo os problemas preexistentes, e as falhas estruturais persistem. Nesse contexto, os entrevistados concordam que, se o reconhecimento do ECI tivesse ocorrido na pauta ambiental climática, as políticas de mitigação, adaptação e responsabilização teriam sido significativamente fortalecidas. Esse reconhecimento teria conferido maior notoriedade ao

problema, que continua a violar massivamente direitos e a atentar contra a democracia.

Vale ainda destacar, no voto da ministra Cármen Lúcia na ADPF 760, o estabelecimento inaugural da expressão “cupinização”. Esse termo descreve o processo pelo qual as instituições administrativas são minadas e corroídas em suas estruturas, através do desmonte e da paralisação de atividades e legislação essenciais. A expressão, que ganhou relevância nesse contexto, pode ser ampliada e aplicada em diversas áreas, tornando-se um precedente importante para a análise de outras questões administrativas.

Outra terminologia que merece destaque é a “teatralização”, usada para descrever a aparente proteção ao meio ambiente, enquanto as ações e práticas adotadas demonstravam exatamente o oposto. Esse conceito implica em descrédito ao governo e às suas metas sob as políticas ambientais, evidenciando a desconformidade entre as intenções e a realidade das ações implementadas.

Ratifica-se a explanação dos entrevistados, que destacaram que as decisões da Suprema Corte, além de atenderem aos pedidos iniciais, foram além das expectativas. Elas estabeleceram critérios, diretrizes, conceitos, ideias e princípios que poderão servir como precedentes importantes para a litigância estratégica climática, fortalecendo a agenda e a pauta ambiental no Brasil. Essa abordagem robustecerá as políticas ambientais e reforçará a necessidade de um comprometimento contínuo e eficaz por parte do Estado.

A judicialização das ações teve um papel fundamental ao impulsionar o avanço e o destravamento da política pública ambiental climática. Ao cobrar do Executivo a efetivação e implementação dos planos, metas e diretrizes estabelecidas para cumprir o Acordo de Paris, o Judiciário contribuiu ainda para desbloquear as verbas paralisadas, garantindo a execução das políticas públicas ambientais que estavam comprometidas pela omissão governamental.

Nesse panorama, o problema ambiental climático envolve questões complexas e estruturais, que exigem a ação coordenada de múltiplos atores e da sociedade em geral. O desenho e fortalecimento das políticas públicas, aliados à adoção de meios dialógicos que favoreçam a cooperação entre todos os envolvidos, são essenciais para o sucesso da agenda ambiental

Para a quinta entrevistada, Suely Vaz, a ADPF 708 e a ADO 59 são vistas como decisões estruturantes, enquanto a ADPF 760 pode ser encarada como uma ação estrutural, pois sua decisão trouxe um marco importante para o litígio ambiental. Nesse sentido, a Suprema Corte categorizou a ADPF 760 como um litígio estrutural, no qual os desdobramentos da execução e monitoramento das medidas determinadas no acórdão são acompanhados pelo Núcleo de Processos Estruturais Complexos (NUPEC) no STF.

Portanto, o Judiciário enfrenta desafios ao lidar com questões que exigem formas diferenciadas de tomada de decisão, distantes dos processos judiciais ordinários. Esse cenário reivindica um processo contínuo de ressignificação das normas constitucionais, buscando superar problemas estruturais que envolvem violação massiva de direitos fundamentais, como ocorre na área ambiental.

Litígios estruturais, como os relacionados com o desmatamento, as queimadas, a mitigação, a adaptação, a responsabilização e o gerenciamento de riscos de desastres, exigem uma abordagem que garanta a preservação dos biomas e o aperfeiçoamento de políticas públicas, como o Fundo Clima, o Fundo Amazônia, o PPCDAm, dentre outros, projetos essenciais para mitigar o cenário catastrófico climático a ser enfrentado.

O reconhecimento dos dados científicos utilizados para embasar os pedidos demonstrou claramente o avanço do desmatamento, ratificando os índices da emergência climática. Além disso, os esclarecimentos técnicos trazidos nas audiências públicas pela sociedade civil foram fundamentais para respaldar as decisões do STF, tornando a argumentação ainda mais sólida e embasada em evidências científicas.

A forma como as ações da Pauta Verde foram tratadas na Suprema Corte institucionalizou, no Judiciário, uma abertura para debates profundos e complexos sobre a questão ambiental. Com a abrangência de diversos setores, essa abordagem promovida pelo STF impulsionou a integração de ministérios, o que foi essencial para que a política pública ambiental seja desempenhada de forma coordenada, alinhando os anseios da administração, da sociedade e da legislação. Esse processo convergente reflete o contexto do governo e do Estado, garantindo que as ações climáticas sejam sustentáveis e eficazes.

Toda a discussão serviu para fortalecer e ampliar a resolução das demandas relacionadas com as mudanças climáticas no âmbito do Judiciário, replicando, para as demais instâncias, as boas práticas e os julgados voltados à preservação do meio ambiente. Isso visa garantir o equilíbrio dos ecossistemas para as gerações com o objetivo de cumprir os compromissos da Agenda 2030, do Acordo de Paris, das diretrizes do CNJ e das COPs.

A pauta ambiental climática provocou uma verdadeira revolução institucional no Judiciário, que se viu obrigado a atuar sob a perspectiva de um contexto complexo e desafiador. Nesse novo cenário, desempenhou funções atípicas, atribuindo à administração pública a responsabilidade de cumprir efetivamente suas obrigações gerenciais, o que inclui planejamento, fiscalização, monitoramento e execução das políticas públicas ambientais.

A Questão 05 abordou três eixos temáticos, resultando em 10 unidades de registro, conforme demonstrado no Quadro 6. A indagação buscou compreender qual foi o impacto da

audiência pública e da participação da sociedade civil nas decisões do Judiciário.

### Questão 05

Os debates fomentados por meio das audiências públicas influenciaram ou embasaram satisfatoriamente as decisões? A participação da sociedade civil auxiliou ou atrapalhou?

Os entrevistados reconheceram que as audiências públicas representaram momentos importantes ao destacar questões técnicas, com a apresentação de dados científicos e a realização de debates promovidos por organizações especializadas no tema ambiental climático, além da participação de autoridades públicas. Esses debates ampliaram a discussão sobre as omissões do governo federal na área ambiental, evidenciando a necessidade de uma ação mais eficaz e urgente.

Tanto a audiência pública quanto a sociedade civil tiveram contribuições essenciais para o desenvolvimento da Pauta Verde e das políticas públicas ambientais climáticas. Isso resultou em uma multiplicidade de unidades de registro, conforme ilustrado no Quadro 6, refletindo a importância da participação cidadã no processo decisório e no fortalecimento das políticas ambientais:

Quadro 6 – Questão 05

Categorização (Eixos)	Unidade de Registro (Códigos)
1. Judicialização das Mudanças Climáticas; 2. Política Pública Climática; 4. Sociedade Civil.	1. Audiência pública foi fundamental para um debate qualificado; 2. Reconhecimento da ciência nas decisões; 3. Debate transversal; 4. Participação da sociedade civil e do <i>amicus curiae</i> foi essencial; 5. Mobilização da sociedade civil culminou nas ações da Pauta Verde; 6. Negacionismo ambiental; 7. Desmantelamento das instituições; 8. Ausência de recursos e medidas concretas; 9. A ausência do reconhecimento do estado de coisas inconstitucional foi um erro; 10. A sociedade Civil estruturou e teve participação ativa na política ambiental no Brasil.

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

Para o terceiro entrevistado, Nauê Bernardo, a participação da sociedade civil pode ser

analisada em dois momentos distintos: a audiência pública e o julgamento. Embora o impacto das audiências públicas não tenha sido determinante nem decisivo, houve uma colaboração significativa. Já no julgamento, a sociedade civil teve um papel essencial, fazendo a diferença ao trazer dados e informações técnicas, que foram fundamentais para as decisões dos ministros.

Em ambas as fases, a atuação da sociedade civil foi de grande importância, mas no julgamento ela se destacou de forma mais evidente, tendo maior visibilidade devido ao lugar de fala ocupado, alinhado às informações científicas que sustentaram toda a discussão.

O quarto entrevistado, Maurício Guetta, fez uma ponderação interessante ao comparar as audiências públicas da ADO 59 e da ADPF 708. Para ele, a audiência da ADO 59 foi mais enxuta, com duração de apenas um dia, enquanto na ADPF 708 a audiência foi mais complexa, com dois dias de duração e a participação de diversos setores, incluindo o econômico, o que reconheceu a interdependência dos direitos fundamentais ao meio ambiente climático equilibrado.

A quinta entrevistada, Suely Vaz, também reconheceu a relevância da sociedade civil, destacando seu papel fundamental na estruturação da política ambiental, desde a criação da PNMA, em 1981. Na ADPF 760, a colaboração da sociedade civil foi robusta, trazendo dados e informações técnicas que subsidiaram o voto da relatora, ministra Cármen Lúcia.

Os debates transversais sobre o clima e o meio ambiente buscaram apoio junto a representantes da academia jurídica, grupos sociais, partidos políticos e autoridades, abrangendo o Estado democrático e social. Esses debates conferiram maior notoriedade ao tema, visando encontrar soluções concretas para a proteção ecológica.

Os entrevistados reconheceram que a participação da sociedade civil e dos *amicus curiae* foram imprescindíveis para o avanço democrático e a legitimidade popular da tutela do meio ambiente. A contribuição de conhecimentos técnicos, científicos e fáticos sobre o contexto de riscos ajudou os julgadores a aprimorarem as decisões judiciais, tornando-as mais fundamentadas e efetivas.

A mobilização da sociedade consistiu em um diferencial significativo para a interposição das ações da Pauta Verde, como apontado pelos entrevistados. Essa mobilização gerou clamor e pressão sobre o Executivo, impulsionando o cumprimento das políticas públicas e o desbloqueio de verbas anteriormente interrompidas.

Além disso, proporcionou visibilidade ao contexto ambiental, evidenciando o negacionismo e o desmantelamento das instituições, que contrariam as evidências apresentadas pelas instituições especializadas e por estudiosos, destacando a gravidade e os desafios que a humanidade enfrenta diante da emergência climática.

A sociedade civil desempenhou um papel essencial nas políticas públicas ambientais e climáticas, promovendo o diálogo e assumindo protagonismo na conciliação entre os poderes. Auxiliou na tomada de decisões, fomentando o ambientalismo e incorporando as dimensões de vida da sociedade. Esse movimento tem sido fundamental para inserir o desenvolvimento sustentável no manejo social, econômico e cultural, especialmente no desenho de instituições participativas que busquem a inclusão e a justiça ambiental.

As comunidades locais, como as ribeirinhas, têm reproduzido instrumentos valiosos para a promoção das políticas ambientais, desenvolvendo práticas sustentáveis como resposta à exploração excessiva dos recursos naturais. Elas questionam a falta de educação em relação aos hábitos e comportamentos capitalistas que contribuem para a degradação ambiental, chamando a atenção para a necessidade de responsabilização e mudança de comportamentos que não podem ser tolerados.

A sensibilização para uma política ambiental teve um marco importante com a CF/1988, considerada "verde" pela amplitude da proteção que estabelece. A Constituição incorporou dispositivos que garantem a participação social diante das problemáticas socioambientais, refletindo o reconhecimento da importância da ação cidadã. Assim, uma sociedade bem articulada e proativa pode gerar pressões políticas que refletem os anseios da comunidade, especialmente dos grupos vulneráveis que são mais diretamente afetados pelos impactos ambientais.

No âmbito da gestão pública ambiental, a educação ambiental é tema imprescindível tanto em nível local quanto nacional. Isso porque, ela é importante para a responsabilização das administrações e dos poderes públicos, garantindo o controle e a utilização responsável dos recursos naturais.

A disseminação de uma cultura consciente, voltada para a proteção e a melhoria ambiental, com ênfase na mitigação dos riscos e na participação social no processo decisório, representa um compromisso com a transparência, o acesso à informação e a mobilização das comunidades para cobrar a efetividade da política pública.

Portanto, para garantir uma boa governança ambiental, é preciso participação ampla e ativa dos cidadãos no processo deliberativo das questões ambientais e climáticas. Esse engajamento traz maior consciência à sociedade, despertando reflexões sobre a forma de consumo e exploração dos recursos naturais, além de fomentar uma mudança de paradigma necessária para a construção de um futuro mais sustentável e justo para todos.

A Questão 06 abordou três eixos temáticos principais: Judicialização das Mudanças Climáticas, Política Pública Climática e Sociedade Civil. As unidades de registro geradas a

partir dessa questão totalizaram 12 unidades, como ilustrado no Quadro 7.

<b>Questão 06</b>
Qual a avaliação dos reflexos da judicialização para a litigância climática brasileira?

Essa indagação teve como objetivo analisar, a partir da perspectiva dos entrevistados, as respostas das judicializações no contexto da litigância climática brasileira, bem como os reflexos, avanços e panoramas que surgiram estrategicamente e estruturalmente. O foco foi entender como esses processos impactaram a configuração de precedentes e a consolidação da política pública ambiental climática no país.

No Quadro 7, são evidenciadas as unidades de registro extraídas essencialmente das entrevistas, que abordam as diversas facetas da judicialização e seu papel na construção de um novo panorama para a litigância climática no Brasil:

**Quadro 7 – Questão 06**

<b>Categorização (Eixos)</b>	<b>Unidade de Registro (Códigos)</b>
1. Judicialização das Mudanças Climáticas; 2. Política Pública Climática; 4. Sociedade Civil.	1. Formação de precedentes; 2. Judiciário mais ativo e empoderado; 3. Mudança do litígio climático no Brasil; 4. Litigância estratégica climática; 5. Mobilização da sociedade civil; 6. Conscientização e projetos pedagógicos; 7. Vivemos o ECI na proteção e preservação do meio ambiente e na política climática; 8. Reflexo positivo, com debates do assunto no STF; 9. Atuação da AGU, resguardando a proteção do meio ambiente e buscando o cumprimento da política ambiental climática; 10. Possibilitou debates nos poderes; 11. Evidenciou a emergência climática; 12. Limite do Judiciário na governança ambiental climática.

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

Foi unânime entre os entrevistados a importância da judicialização como instrumento para regular e impulsionar o destravamento da pauta ambiental climática, especialmente no contexto político e social vivido entre 2018 e 2022. Além disso, destacou-se o papel da judicialização no estabelecimento de delimitações e no avanço de conceitos, ideias e princípios

essenciais para a definição de parâmetros que poderão servir de fundamentação para futuras ações.

Durante as entrevistas, foi ressaltada a dificuldade de comunicação com o Executivo na época, marcada pela retórica do negacionismo climático, pela desestruturação institucional e pela desconstrução legislativa. Nesse cenário, tornou-se inviável buscar soluções por outros meios que não a provocação do Judiciário para intervir na resolução das demandas ambientais.

A pressão gerada pelas ações judiciais, por sua vez, provocou uma reação no Executivo, resultando na liberação dos recursos que estavam bloqueados. Contudo, essa vitória não foi suficiente para reverter a inação em relação a ações e programas voltados para as questões climáticas, nem para assegurar o cumprimento das metas e diretrizes acordadas pelo país como signatário de compromissos internacionais.

A litigância climática atuou de forma estratégica, buscando provocar uma mudança social e política, ao mesmo tempo em que consolidava a jurisprudência relacionada ao tema, garantindo direitos fundamentais dentro do marco do Estado Democrático de Direito.

Os debates gerados por essas ações foram, em sua maioria, positivos, pois demandaram a participação social e a colaboratividade para corroborar as discussões. Em especial, destacou a importância dos dados técnicos e científicos apresentados nos processos, que auxiliaram na fundamentação técnica das decisões judiciais e no entendimento do contexto complexo das questões climáticas.

As causas ambientais climáticas envolvem demandas estruturais e complexas, que são delicadas e impactam diretamente eventos extremos, colocando em risco a dignidade humana. Essas questões exigem amparo institucional para lidar com as desconformidades permanentes e progressivas, as quais precisam ser identificadas a fim de resolver os problemas que afetam os resultados desejados.

O primeiro entrevistado, Rafael Escheverria, destacou o papel das instituições, como o CNJ, que promove capacitação aos magistrados. Ressalta-se também o desempenho da Advocacia Geral da União (AGU), que tem se empenhado na responsabilização e indenização de desmatadores ilegais, traçando um caminho para o litígio climático no Brasil.

A reestruturação das instituições, o diálogo e a comunicação aberta e interativa entre os poderes são fundamentais para viabilizar medidas resolutivas, prospectivas e contínuas, que envolvem diversos atores e visam o cumprimento das políticas públicas. Isso implica elaborar planos, metas, indicadores, cronogramas e prazos, os quais devem ser definidos para o planejamento, a fiscalização e a regularidade da implementação das ações.

Essas ações demandam medidas estruturantes que exigem do Judiciário uma atuação

diferenciada daquelas observadas nos processos civis comuns. O Judiciário precisa de amparo técnico diante de questões multifacetadas, isto é, um desempenho mais complexo para garantir a tutela e a proteção do direito fundamental a um meio ambiente equilibrado.

Desse modo, um Judiciário mais ativo, empoderado e capacitado para lidar com questões de gestão de políticas públicas é essencial. Contudo, isso não significa invadir a competência de outros poderes. As decisões judiciais devem, na verdade, permitir a definição de diretrizes para a reparação dos litígios, além de atuarem na reestruturação institucional, buscando sempre a conformidade e o estado ideal das coisas.

A integração entre os poderes, permitindo que cada um atue dentro de suas atribuições, é essencial para garantir a regularidade dos procedimentos e reconfigurar falhas estruturais, possibilitando a concretização dos princípios estabelecidos pela Constituição. O diálogo entre os poderes torna-se um instrumento indispensável, uma vez que possibilita a racionalização, a organização e a legitimidade das instituições, contribuindo para a efetividade das políticas que afetam diretamente os interesses da sociedade.

O segundo entrevistado, Paulo Busse, destacou que não se pode esperar que as mudanças na gestão e nas políticas públicas venham unicamente da litigância climática estratégica. É necessário adotar uma composição conjugada de alternativas, como a conscientização, a mobilização social e o desenvolvimento de projetos acadêmicos e pedagógicos. Essas alternativas, juntamente com a ação judicial, formam uma base mais ampla e efetiva para promover as transformações desejadas.

As falas dos entrevistados evidenciam a fragilidade da gestão ambiental climática no Brasil, bem como a vulnerabilidade das políticas públicas e as tendências políticas momentâneas. A pressão social se mostrou fundamental para o redirecionamento das políticas públicas, do desbloqueio de recursos e das estratégias voltadas para a segurança, a preservação e o respeito ao meio ambiente.

A continuidade da agenda ambiental, dissociada das conveniências políticas, é essencial. A combinação de fatores como o aquecimento global, causado pelo desmatamento, queimadas, grilagem, ausência de fiscalização, mineração e exploração irresponsável dos recursos naturais, tem obstruído o progresso sustentável da humanidade na Terra. Para superar esses desafios, é urgente a adoção de medidas que vão além da gestão imediata, focando em soluções duradouras.

Destaca-se, assim, a importância do Judiciário debater questões ambientais e climáticas com profundidade. Embora as alterações institucionais possam ser, inicialmente, singelas, elas são essenciais para o fortalecimento da pauta ambiental, incentivando a capacitação e o engajamento dos julgadores. Tais medidas contribuem para uma abordagem mais efetiva e

integrada na busca por soluções para as questões climáticas.

Para a quinta entrevistada, Suely Vaz, a judicialização das questões climáticas é um caminho que tende a aumentar cada vez mais. Esse aumento está diretamente relacionado com o crescente número de judicializações em todo o mundo envolvendo a temática ambiental climática. O Judiciário tem sido cada vez mais acionado para exercer o controle das omissões governamentais, garantindo a proteção de direitos fundamentais, conforme amparado pela Constituição.

As entrevistas foram de grande contribuição para a elucidação das questões centrais, conforme delineadas pelas narrativas dos entrevistados. As falas envolveram conteúdo jurídico e experiência prática no âmbito da temática ambiental climática, ratificando problemas identificados pela pesquisadora.

Essas questões evidenciam o drama causado pelos eventos climáticos extremos, a fragilidade da governança, a instabilidade na gestão e a irresponsabilidade da retórica governamental, os quais geraram um impacto negativo no desenvolvimento da agenda climática e no ciclo de formulação e implementação de políticas públicas.

Os enredos trazidos pelos entrevistados se entrelaçam nas indagações e, de maneira concatenada, cumpriram o papel proposto de elucidar questões que vão além do instrumento formal processual.

O estudo foi enriquecido com teorias como o processo estrutural e o ECI, que são instrumentos importantes para entender situações de desconformidade, falhas institucionais e os desafios processuais que envolvem questões complexas como as climáticas.

As ações judiciais analisadas representaram um ponto de partida estrutural para questionar a morosidade do sistema, promover reflexões e incomodar o Executivo. Essas ações também foram cruciais para definir conceitos, estabelecer precedentes e marcar jurisprudencialmente a litigância estratégica ambiental climática no país. Esse movimento contribuiu para o fortalecimento do direito climático no Brasil, evidenciando a importância do Judiciário na garantia de um meio ambiente equilibrado e protegido.

A seguir, será analisada a compreensão do contexto e os reflexos das decisões proferidas nas ADC 54 e 59 e nas ADPF 708 e 760. Serão destacados os pontos relevantes abordados nesses julgados e os reflexos que esses precedentes causaram na política pública climática ambiental brasileira, especialmente no que diz respeito à garantia de um meio ambiente seguro e equilibrado.

---

As entrevistas completas estão disponíveis em áudio e vídeo na pasta Entrevistas, com acesso por meio deste QR Code:



## CAPÍTULO 5 – SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E A JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA AMBIENTAL CLIMÁTICA: DESAFIOS E POSSIBILIDADES DA LITIGÂNCIA CLIMÁTICA BRASILEIRA

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.  
Voto Ministra Cármen Lúcia, ADPF 760 (Brasil, 2024b, p. 35).

A mudança climática tornou-se um problema global. O descumprimento, por parte dos Estados, de obrigações relacionadas com a redução da emissão de GEE, bem como de metas de mitigação e adaptação, tem motivado ações judiciais em diversos países. De acordo com o Preâmbulo do Acordo de Paris:

A mudança do clima é uma preocupação comum da humanidade. As partes deverão adotar medidas para enfrentá-la, respeitar, promover e considerar suas respectivas obrigações em matéria de direitos humanos, direito à saúde, direitos dos povos indígenas, comunidades locais, migrantes, crianças, pessoas com deficiência e indivíduos em situação de vulnerabilidade, garantindo o direito ao desenvolvimento, bem como a igualdade de gênero, o empoderamento das mulheres e a equidade intergeracional (Brasil, 2017a, n. p.).

Nesse contexto, não apenas a vida humana está ameaçada, mas também toda a biodiversidade do planeta. A formulação e a implementação de políticas climáticas exigem a colaboração entre diferentes nações para enfrentar essa crise de maneira eficaz. A intervenção do Poder Judiciário cumpre papel relevante, buscando conter excessos por parte de autoridades públicas e privadas e garantir respaldo jurídico para a efetiva governança climática.

A incorporação da dimensão ecológica e social ao ordenamento jurídico fortalece a afirmação da proteção ambiental como um direito existencial. Na Alemanha, por exemplo, o reconhecimento do meio ambiente como direito fundamental decorre de uma releitura e reestruturação do papel do Estado, tornando-o mais solidário e universalista.

O equilíbrio da biosfera é uma condição essencial para a manutenção da vida. A proteção ambiental deve possuir um *status* constitucional privilegiado, influenciando diretamente os elementos estruturantes da Constituição, como os objetivos políticos, os direitos fundamentais e a organização das instituições estatais. Isso significa a ampliação do sistema econômico e social para abarcar o bem-estar ecológico, estabelecendo um vínculo indissociável entre direitos fundamentais, deveres ambientais e direitos ecológicos (Winter, 2009).

A maioria dos países possui legislações e políticas públicas que abordam, direta ou indiretamente, a questão das mudanças climáticas, especialmente aqueles que assinaram ou

ratificaram o Acordo de Paris.

O envolvimento conjunto dos poderes Legislativo e Executivo, aliado à crescente mobilização pública, tem se tornado cada vez mais comum, resultando, muitas vezes, na intervenção do Judiciário em demandas relacionadas com a formulação, implementação e regulação de políticas públicas voltadas para a sustentabilidade climática.

A inércia governamental, somada à omissão e à postura irresponsável de indústrias e empresas com alta capacidade de emissão de GEE, tem levado cidadãos e organizações da sociedade civil a recorrerem ao Poder Judiciário diante da iminente emergência climática. Essas ações buscam responsabilizar os grandes poluidores e as autoridades públicas, visando garantir a proteção da estabilidade climática.

A litigância climática em nível global tem revelado a crescente aplicação de direitos e obrigações relacionados às mudanças do clima. O termo litigância climática (Setzer; Cunha; Fabbri, 2019) é utilizado para descrever o conjunto de ações judiciais e administrativas que visam à redução das emissões de GEE. Essas iniciativas têm o propósito de mitigar e adaptar os impactos das mudanças climáticas, além de responsabilizar agentes por perdas, danos e riscos decorrentes de eventos extremos, como secas prolongadas, inundações, chuvas excessivas e desastres ambientais.

O STF tem desempenhado papel fundamental nas questões ambientais e climáticas, reafirmando a importância da proteção ao meio ambiente, conforme previsto na CF/1988. A Corte atua sempre que provocada, principalmente em casos de omissão e inconstitucionalidade, e tem se posicionado no sentido de assegurar o cumprimento dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil para a redução das emissões de GEE. Desse modo, o STF reforça o compromisso do Poder Judiciário brasileiro com a preservação ambiental e o enfrentamento das mudanças climáticas.

As entrevistas foram fundamentais para a compreensão do contexto em que as ações foram judicializadas. Nessa etapa, são analisadas as decisões do STF, ressaltando os principais pontos enfrentados pela Corte e seus impactos na governança e na pauta ambiental e climática do país.

Nos julgados, destaca-se o reconhecimento dos princípios da proteção, da eficiência e da dignidade ambiental, bem como dos preceitos de responsabilidade, ética, solidariedade e da proibição do retrocesso ambiental, todos voltados para a consolidação do Estado Constitucional Ecológico.

As decisões progressivas e contínuas enfatizam a relevância da controvérsia constitucional estabelecida no artigo 225 da CF/1988, no qual a Corte reafirma o dever do

Estado e da coletividade de garantir um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Essa diretriz impõe ao Estado a obrigação de intervir, tanto no âmbito legislativo quanto no administrativo, para assegurar a manutenção dos processos ecológicos essenciais, fortalecer a fiscalização e adotar medidas eficazes para prevenir a degradação ambiental (Brasil, 1988).

As ações correlacionadas integram o debate sobre as questões climáticas, promovendo a proatividade na proteção da integridade ecológica, incentivando a colaboração entre o poder público e a sociedade na fiscalização, preservação e cumprimento das medidas voltadas para o bem-estar coletivo.

Os julgados analisados corroboram com a narrativa apresentada nas entrevistas, nas quais os atores ressaltaram os motivos que os levaram a interpor as ações, bem como as prerrogativas e fundamentações que embasaram seus requerimentos diante do cenário social e político da época.

O panorama da litigância climática destaca questões essenciais relacionadas à implementação de normas e políticas públicas, ao cumprimento das metas estabelecidas em tratados internacionais, às omissões governamentais e à possível violação da separação de poderes, conferindo legitimidade ao Judiciário para avaliar a constitucionalidade, determinar o cumprimento e a vinculação dos tratados internacionais.

O reconhecimento do vínculo causal entre os emissores de GEE e as mudanças climáticas decorrentes das atividades humanas ratificam a confirmação dos dados e indicadores científicos, evidenciando a mudança climática como um fator prejudicial aos direitos fundamentais. Esse reconhecimento reforça a responsabilidade das partes envolvidas e a necessidade de ações legais para mitigar os impactos.

O regime internacional do clima contribui para um campo de regulação focado na mudança climática, em que a judicialização serve de apoio à legislação nacional e ao cumprimento das políticas públicas, confirmando os compromissos ambientais assumidos pelos países.

A litigância climática pode desempenhar funções educativas e punitivas, consolidando ações que promovem a prevenção, mitigação, adaptação, responsabilização e reparação dos danos climáticos resultantes das emissões de GEE. Esse processo busca gerar avanços políticos, legislativos, além de contribuir para a conscientização social sobre a urgência da questão climática.

O mapeamento da litigância climática, com base em suas finalidades, demonstra o cenário da judicialização, construindo estratégias de demandas junto à sociedade em resposta ao estado de necessidade e à emergência climática. Esse processo demonstra a interação entre

a sociedade civil e o sistema Judiciário para a promoção de mudanças efetivas.

A litigância climática também busca a governança, gestão e administração climática, destacando a necessidade de transparência nas ações do poder público, bem como a divulgação dos dados, metas e políticas adotadas para controlar as emissões. Além disso, envolve a avaliação de investimentos e riscos necessários para enfrentar as mudanças climáticas.

A regulação climática visa pressionar o poder público a promulgar, fiscalizar e aprimorar a legislação e as políticas públicas, alinhadas aos compromissos internacionais ratificados, como o Protocolo de Quioto e o Acordo de Paris.

A temática da litigância climática pode ser abordada de forma central ou periférica, com ou sem um fundamento determinante, envolvendo causas complexas e multipolares. Essas causas geralmente abrangem mais de um aspecto normativo, incluindo a violação de direitos fundamentais. As litigâncias podem ser direcionadas contra entidades governamentais ou empresas privadas, combinando fundamentos do direito civil, constitucional e administrativo, com o objetivo de promover e aprimorar a regulamentação das emissões de GEE.

O diálogo institucional entre os poderes, a administração pública e os requerentes parece ser a abordagem mais eficaz para garantir harmonia e estabilidade aos sistemas. A crescente judicialização das questões climáticas tem redefinido rotas políticas e regulatórias, destacando a urgência do problema, inserindo-o na agenda pública. Ao mesmo tempo, a mobilização comunitária e o ativismo social fortalecem a litigância como um mecanismo de governança, ampliando a pressão por soluções efetivas.

O aumento dos casos de litigância climática ao redor do mundo tem impulsionado um diálogo entre as Cortes, promovendo uma influência internacional na tutela climática. Esse fenômeno reflete a interligação entre os ordenamentos jurídicos e as jurisdições nacionais, tornando-se indissociável a influência de decisões judiciais climáticas entre diferentes países (Kokke; Wedy, 2021).

A governança climática emerge como um arranjo participativo, no qual diversos atores tomam decisões em diferentes níveis, estabelecendo normas jurídicas e sociais de forma dinâmica e inclusiva (Nusdeo, 2019).

O litígio estratégico, ao ser utilizado para sensibilizar a opinião pública e os magistrados, pode gerar impactos significativos mesmo sem decisões favoráveis definitivas. A seleção de casos paradigmáticos contribui para a formação de precedentes, promovendo mudanças legislativas e políticas que reforcem a proteção climática.

O estudo permitiu compreender que a litigância climática busca, por meio da judicialização:

- a) avaliação, fiscalização, implementação e efetivação de direitos e obrigações;
- b) melhoria no padrão da proteção climática;
- c) redução na emissão de GEE;
- d) promoção da justiça climática;
- e) cumprimento das metas estabelecidas em tratados e acordos internacionais ratificados pelos signatários;
- f) transparência nos dados, nas metas e nos índices climáticos;
- g) proteção de direitos humanos relacionados com a mudança climática;
- h) cumprimento de normas constitucionais, políticas públicas e legislações ambientais;
- i) gerenciamento dos riscos climáticos;
- j) redução das vulnerabilidades sociais e ambientais;
- k) responsabilização de poluidores e infratores ambientais;
- l) mitigação de perdas e danos associados a eventos climáticos extremos;
- m) implementação de medidas de adaptação climática;
- n) controle e redução do desmatamento;
- o) reparação de desastres ambientais;
- p) correção de omissões e inércias do poder público;
- q) reconhecimento de inconstitucionalidade, ilegalidade em ações e omissões estatais, dentre outros.

As ações judiciais climáticas transcendem a esfera ambiental, integrando questões sociais e econômicas, promovendo a governança e a eficiência das políticas públicas. A litigância climática reforça o compromisso coletivo de proteção do meio ambiente, estimulando uma consciência ecológica global, contribuindo para a construção de um futuro mais justo e sustentável.

A abordagem das questões climáticas pode ser principal, direta ou periférica, contextual ou indireta. Quanto à matéria, pode destacar características sistêmicas, estruturais ou pontuais. No Brasil e nas cortes internacionais, as ações abordam ambas as pautas, ressaltando questões que envolvem políticas públicas e estruturais.

Cada vez mais, a litigância climática tem definido os parâmetros reivindicatórios da sociedade pela proteção ecológica e climática, emergindo uma consciência coletiva e impulsionando os poderes públicos a cumprirem e efetivarem as políticas públicas, agindo com

governança na preservação de um bem que é público e de todos, que precisa ser garantido para as gerações presentes e futuras.

Assim sendo o ECI deve ser caracterizado como um ponto de partida, sem retrocessos, buscando avanços progressivos, alicerçados na responsabilidade, cooperação e sinergia dos entes federados.

O poder público precisa insistir na mitigação para efetivar políticas e leis destinadas a reduzir as emissões de GEE. A adaptação, por sua vez, visa responsabilizar governos, empresas e cidadãos, adotando medidas para enfrentar os impactos.

O avanço da regulação e a mudança de comportamento influenciam a opinião pública, independentemente da esfera, seja local, nacional ou mundial. Isso favorece a governança climática, que envolve todos os poderes e países, com o objetivo de estabelecer adequações para o cumprimento de metas que promovam a redução das emissões.

As normas de proteção ambiental que compõem a política climática brasileira possuem amparo constitucional e infraconstitucional para a litigância climática, configurando a conservação, a mitigação, a adaptação, a reparação, as perdas e os danos decorrentes das mudanças climáticas como uma política pública de Estado.

O regime internacional ambiental pode ser definido como o “[...] conjunto de princípios e normas implícitos e explícitos, em torno dos quais as expectativas dos atores convergem para uma área das relações internacionais” (Krasner, 1985, p. 2).

Nesse contexto, busca-se mitigar as mudanças climáticas, amparado pelas negociações das COPs, tomando decisões que comprometam os Estados a limitar a elevação da temperatura a menos de 2°C, conforme pactuado no Acordo de Paris e na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas.

A litigância climática pode ser justificada pelas ações ou omissões governamentais em relação ao clima, destacando a crise climática em curso e buscando mitigá-la. Grupos e indivíduos, ao confrontarem a inércia dos órgãos governamentais ou o não cumprimento das regulamentações, recorrem ao Judiciário para garantir a proteção do clima e a preservação dos direitos das gerações. A judicialização busca auxiliar o Executivo na execução de medidas de combate ao aquecimento global e o Legislativo na elaboração e revisão dos marcos normativos climáticos.

O conceito de litígio climático, definido pela Conectas, parece ser o mais adequado para fortalecer substancialmente o arcabouço jurídico, ao se posicionar como uma “[...] estratégia viável na batalha contra a mudança climática em prol da proteção dos direitos humanos” (Conectas, 2021, p. 12).

Desse modo, o litígio climático pode ser caracterizado como uma ferramenta jurídica utilizada para mobilizar o poder Judiciário e as instâncias administrativas ou extrajudiciais na análise, supervisão, implementação e na efetivação dos direitos e responsabilidades pertinentes às mudanças climáticas.

O método jurídico pode ser descrito como um dispositivo poderoso para instigar transformações no comportamento de diversos agentes sociais e institucionais, orientando-os a agir em conformidade com as leis e regulamentos ambientais, com o objetivo de reduzir os danos ao meio ambiente e gerenciar os riscos associados de forma eficaz.

No Brasil, a definição de litígios climáticos, conforme abordado acima, é acompanhada pelo JusClima 2030 (2024), vinculado ao Conselho Nacional de Justiça e ao Grupo de Pesquisa em Direito, Ambiente e Justiça no Antropoceno, da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (Juma-PUC/RJ)<sup>17</sup>. No âmbito internacional, corroboram com esse entendimento o *Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment*, ligado à *London School of Economics*<sup>18</sup>, bem como o *Sabin Center for Climate Change Law*.<sup>19</sup>

A conexão entre a estabilidade climática e a salvaguarda dos direitos, associada à inadequação das medidas adotadas por entidades públicas e privadas, é reconhecida tanto no âmbito internacional quanto nacional. Isso fortalece as bases para as ações judiciais que visam à mitigação, à adaptação e à redução das emissões de GEE, à diminuição de vulnerabilidades, à reparação de danos e à avaliação da gestão de riscos climáticos.

O *Sabin Center for Climate Change Law* (2024), da Universidade de Columbia, nos Estados Unidos, apresenta o contencioso global dos casos relacionados as mudanças climáticas, com a identificação de aproximadamente 2.666 casos climáticos espalhados pelo mundo. Destes, a maior concentração de litígios encontra-se nos Estados Unidos (1.745), no Reino Unido (139), na Austrália (132), no Brasil (82), na União Europeia (70) e na Alemanha (60).

A plataforma de Litigância Climática no Brasil, gerenciada pela Juma PUC-RJ, registra o quantitativo de 80 casos distribuídos pelas jurisdições estadual, federal e no Supremo Tribunal Federal, catalogados até março de 2024 (Moreira, 2024). No Sul Global<sup>20</sup>, o Brasil é a jurisdição com mais casos judicializados, ficando atrás apenas dos Estados Unidos, Austrália e Reino Unido.

---

<sup>17</sup> Produz conhecimento sobre questões ambientais e climáticas no contexto do Antropoceno, tendo três linhas de pesquisas, relacionadas com: Justiça Climática, Clima e Licenciamento ambiental e Litigância Climática.

<sup>18</sup> Para mais informações, consultar: <https://www.lse.ac.uk/>.

<sup>19</sup> Para mais informações, consultar: <https://climate.law.columbia.edu/>.

<sup>20</sup> A distinção entre Norte global e Sul global, baseia-se nas desigualdades econômicas, não compreendendo um grupo homogêneo de países, o desenvolvimento e a capacidade variam de acordo com o país, foi utilizado a lista dos países do G7.

Muitos casos de judicialização climática pelo mundo não abordam as mudanças climáticas como tema central de discussão, concentrando-se em uma abordagem secundária, servindo de visibilidade e divulgação do tema da redução das emissões de GEE. Isso mobiliza a regulação e a governança climática, envolvendo as instituições e o Judiciário.

A influência das judicializações mundiais, conforme ressaltado pelos entrevistados Maurício Guetta e Paulo Busse, destacou a inspiração dos atores para a interposição das ADO 54 e 59, e ADPF 708 e 760, invocando o Judiciário para a resolução das questões ambientais e climáticas enfrentadas.

O embasamento teórico e jurisdicional das ações climáticas gira em torno de dispositivos constitucionais, direitos humanos e princípios. Na maioria das vezes, os casos são interpostos contra os governos, seguidos pelas instituições privadas, com o objetivo de garantir o cumprimento dos normativos e das políticas que tratam da mitigação, da adaptação e da responsabilização por perdas e danos.

As normas mais utilizadas como embasamento nas ações climáticas brasileiras são o artigo 225 da CF/88, seguida pela Lei 6.938/81, da Política Nacional de Meio Ambiente e a Lei 12.187/2009, sobre a Política Nacional de Mudança Climática.

O relatório apresentado pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, intitulado *The Status of Climate Change Litigation — A Global Review* (2017), identificou cinco estratégias adotadas pelos litígios climáticos. Essas estratégias incluem: 1) vincular os governos aos compromissos legislativos e políticos; 2) identificar onexo causal entre a extração de recursos naturais e as mudanças climáticas; 3) estabelecer onexo de causalidade entre as emissões e os impactos das mudanças climáticas; 4) estabelecer a responsabilidade por falhas, sejam elas omissivas ou comissivas, na adoção de medidas de adaptação às mudanças climáticas; e 5) desenvolver a confiança pública ou o princípio do *public trust doctrine* em relação às mudanças climáticas.

A estratégia de litígio tem gerado um impacto positivo na regulação climática, fundamentada no contexto científico dos relatórios do IPCC (2021), com vistas à implementação de políticas públicas climáticas, ações de mitigação e adaptação conectadas à proteção e garantia de direitos constitucionais. Busca-se, com isso, o aprimoramento de normativos alinhados à agenda internacional, de modo a salvaguardar os bens jurídicos essenciais para o planeta.

Para os entrevistados, a pauta ambiental avançou além das demandas iniciais, o que resultou no destravamento de investimentos, além de propiciar reflexões, debates e a evidência dos dados científicos. Esse processo contribuiu significativamente para o reconhecimento de

princípios ambientais e para o embasamento jurisprudencial que fundamentam as ações climáticas, preparando o terreno para futuras demandas no âmbito jurídico.

A litigância climática surge, portanto, como uma resposta à inércia ou indiferença de governos e particulares diante das questões críticas relacionadas às mudanças climáticas. O Poder Judiciário é provocado a se pronunciar sobre a implementação de políticas públicas ou o cumprimento dos mandamentos constitucionais, desempenhando um papel fundamental na proteção da vida e da dignidade humana.

No contexto processual, a legitimidade das partes envolvidas configura-se como aspecto relevante, buscando sustentar a litigância climática. Essa legitimidade visa à interpretação e à aplicação dos direitos e garantias constitucionais, ressaltando, assim, a importância estratégica das demandas, que, no geral, se configuram como instrumentos essenciais para a efetivação dos direitos fundamentais, as discussões sobre a interpretação das leis relacionadas com as mudanças climáticas emergem como elementos essenciais para a concretização dos princípios ambientais.

Os litígios climáticos podem ser classificados em quatro categorias distintas, quais sejam: 1) aqueles que questionam as emissões GEE originadas de autorizações ou licenças; 2) os que envolvem entidades governamentais ou privadas, relacionadas com informações sobre emissões e medidas de adaptação, considerando o risco climático; 3) os que requerem a implementação de normas jurídicas ou políticas públicas em decorrência da violação dos direitos humanos e fundamentais ao meio ambiente; 4) aqueles que buscam a responsabilização por danos materiais ou morais causados pela mudança climática (Setzer; Bangalore, 2017).

Sob essa perspectiva, o relatório *The Status of Climate Change Litigation — A Global Review*, publicado pelo *Sabin Center for Climate Change Law* das Nações Unidas em 2017, destaca algumas estratégias comuns adotadas nos litígios climáticos, como:

- a) vinculação de governos aos compromissos legislativos e políticos assumidos em acordos e tratados internacionais;
- b) identificação do vínculo causal entre a emissão de poluentes, a extração de recursos naturais e os impactos causados pelas mudanças climáticas;
- c) responsabilização do governo por falhas omissivas ou comissivas na implementação de políticas de adaptação às mudanças climáticas;
- d) aplicação da confiança pública (*public trust doctrine*) à variação do clima.

Outro ponto relevante é a conexão entre os aspectos da tríade econômica, social e ambiental, que estão interligados e visam atender aos anseios de grupos vulnerabilizados

socialmente. Estes grupos, que sofrem as consequências das alterações climáticas devido à falta de infraestrutura adequada e à carência de amparo econômico e social, são os mais impactados pelos desastres climáticos.

Vale destacar que, para o fortalecimento ambiental, não há necessidade de desaceleração econômica. É essencial afastar a ideia de que o crescimento está, por natureza, avesso à sustentabilidade. Contudo, é fundamental que haja uma readequação dos rumos, com a implementação de alternativas que promovam o desenvolvimento sustentável, a descarbonização e a substituição do uso de combustíveis fósseis por fontes mais limpas. Essas mudanças visam a proteção ambiental e o bem-estar de toda a população, buscando um equilíbrio entre crescimento econômico e responsabilidade ecológica.

Como enfatizado pelo primeiro entrevistado, Rafael Echeverria, não é possível dissociar a economia e o desenvolvimento dos aspectos ambientais, climáticos e sustentáveis. Esses elementos precisam estar interligados, pois o modelo capitalista de crescimento desenfreado não pode continuar sem a devida responsabilidade socioambiental. É urgente que essas questões sejam abordadas sob uma perspectiva de longo prazo, garantindo a proteção dos recursos naturais e o legado para as próximas gerações.

O reconhecimento e fortalecimento do arcabouço legislativo e constitucional são essenciais para oferecer os instrumentos adequados à tutela do clima e das mudanças climáticas, cujas causas, como ratificado pelo IPCC, são amplamente antrópicas. A adoção de medidas de adaptação e resiliência, fundamentadas nos princípios da precaução, prevenção e desenvolvimento sustentável, busca garantir o cumprimento das metas estabelecidas no Acordo de Paris.

No entanto, como apontado por Paulo Busse, a evolução dos normativos ambientais tem sido progressiva, embora esteja sendo ameaçada por setores, como as bancadas agropecuárias no Congresso, que pressionam pelo afrouxamento legislativo. Esse retrocesso legislativo prejudica a eficácia das políticas públicas e o avanço das ações climáticas no país.

Os litígios climáticos devem ser analisados sob a ótica dos efeitos que buscam alcançar. O objetivo principal é tripartido para: a) garantir que indivíduos e instituições possam reivindicar direitos específicos que foram desrespeitados; b) pressionar os governos a avançarem nas medidas de governança climática e c) ampliar o engajamento da opinião pública, sensibilizando a sociedade sobre a urgência de uma ação climática eficaz (Cunha; Rei, 2018).

A era das mudanças climáticas, evidenciada pela litigância climática global, confere consistência aos direitos humanos e direitos fundamentais, com o intuito de impulsionar o corte das emissões de GEE. Esse movimento favorece a adoção de medidas de adaptação, mitigação

e responsabilização, buscando garantir o direito à vida, à qualidade e à estabilidade climática, independentemente da jurisdição ou disposição geográfica. O direito a um ambiente saudável se estende a todos os seres vivos do planeta Terra, refletindo uma abordagem global e inclusiva para a proteção ambiental.

A ausência ou a ineficácia de políticas públicas voltadas para o enfrentamento adequado da crise climática tem levado o Poder Judiciário a lidar com demandas de alta complexidade. A tutela de diversos direitos e garantias fundamentais relacionados com o clima permite ao judiciário transcender barreiras políticas, promovendo um diálogo institucional em defesa do clima, resguardando os direitos das gerações.

A existência de duas tendências constitucionais em relação ao direito ao ambiente oferece um quadro de análise interessante sobre o papel do Estado na proteção ambiental. A primeira tendência, defendida pela Lei Fundamental Alemã e seguida pelas constituições de países como Holanda, Itália, Suécia e Grécia, considera o direito ao ambiente como uma tarefa, objetivo ou incumbência do Estado. Já a segunda tendência, consagrada pelas constituições de Portugal, Espanha, Colômbia, Argentina e Brasil, reconhece o direito ao ambiente como um direito fundamental da pessoa humana, estabelecendo sua proteção como responsabilidade do Estado (Dias, 2022).

A Alemanha se destaca por sediar um pensamento vanguardista no campo da política ambiental, com ênfase no artigo 20a da Lei Fundamental. Esse artigo define a proteção ambiental como uma tarefa ou objetivo do Estado, incorporando medidas preventivas e o dever de proteger e tutelar os interesses das gerações futuras (Alemanha, 2022).

Em Portugal, a proteção do ambiente como direito fundamental implica em reconhecimento das dimensões subjetiva e objetiva desse direito. A dimensão subjetiva refere-se ao direito do indivíduo, enquanto a dimensão objetiva representa a tarefa do Estado. O ambiente, assim, é tratado como um novo valor, que tem ganhado crescente relevância para a comunidade jurídica politicamente organizada, considerando sua dimensão pública e coletiva (Canotilho, 2018).

O direito ao ambiente deve ser reconhecido como um bem social unitário e público, com uma dimensão pessoal que precisa ser tutelada, conforme estabelece o artigo 66 da Constituição Portuguesa. Este artigo reconhece o direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado, afirmando-o como um direito fundamental autônomo, independente de outros direitos (Portugal, 2005).

Assim, adota-se um dever fundamental de defesa e proteção do ambiente, atribuindo a todos os particulares a responsabilidade de garantir a sua conservação, o que introduz um

critério subjetivo no compromisso de preservação ambiental.

Na Espanha (2024), o artigo 45 da Constituição daquele país vai ao encontro dessa visão, ao caracterizar o direito ao ambiente como essencial ao direito de personalidade, vinculado à qualidade do ambiente e à dignidade humana. Esse artigo também estabelece o dever de todos os particulares de cuidar da conservação do ambiente, com ênfase na solidariedade coletiva, reforçando a ideia de que a proteção ambiental é uma responsabilidade compartilhada entre o Estado e a sociedade.

A França (1958), por sua vez, adota uma doutrina consolidada que considera a Carta Constitucional do Meio Ambiente em consonância com a Declaração de Direitos Humanos e do Cidadão, estabelecendo diretrizes que consagram expressamente o princípio da precaução. A Constituição francesa reconhece a importância da informação ambiental e do direito à participação nas políticas públicas voltadas para o meio ambiente, destacando a necessidade de envolver os cidadãos na tomada de decisões que impactam o ecossistema.

A África do Sul (1996) também reconhece a proteção ambiental como um direito fundamental, conferindo ao ambiente o mesmo status que outros direitos essenciais. Este reconhecimento obriga o Estado a adotar medidas de natureza prestacional para garantir a realização efetiva do direito ao ambiente, assegurando que a proteção do meio ambiente seja parte integrante das políticas públicas do continente.

A Argentina (1994) consagra o direito fundamental ao ambiente em sua constituição, associando-o ao desenvolvimento humano e à proteção ambiental das atividades produtivas. Esse direito visa atender às necessidades das gerações, com ênfase no direito à informação, à educação ambiental e à participação cidadã, fortalecendo a responsabilidade social na preservação do meio ambiente.

No Brasil, a Constituição portuguesa influenciou diretamente a redação do artigo 225 da CF/1988, que trata da proteção do meio ambiente como direito fundamental. Esse texto constitucional configura o Brasil como um Estado eminentemente ambientalista, destacando o direito ao meio ambiente equilibrado como essencial para a qualidade de vida.

A legislação infraconstitucional brasileira, como a Lei 6.938/81, que institui a PNMA, e o Código Florestal, Lei 4.771/65, estabeleceu os fins e os meios necessários para a tutela ambiental no país. Com uma abordagem integral e sistemática, essas leis reconhecem o protagonismo da sociedade civil na proteção ambiental, conferindo-lhe um papel ativo e democrático na preservação dos recursos naturais.

O país impõe direitos e deveres à pessoa humana, assegurando uma tutela efetiva, plena e integral do meio ambiente. O Estado mobiliza-se, em parceria com a sociedade, para a defesa

da preservação ambiental, visando garantir a qualidade de vida para as gerações.

Os elementos fundamentais do clima possuem tanto uma perspectiva objetiva quanto subjetiva, sendo inseridos em um contexto individual e coletivo. A perspectiva subjetiva refere-se à relevância da norma consagrada de um direito fundamental para o indivíduo, seus interesses e sua liberdade. Por outro lado, a perspectiva objetiva abrange toda a coletividade, com um interesse público voltado para a vida em comunidade, como enfatizado por Canotilho (2023).

O ambiente, consagrado no artigo 225 da CF/1988, pode ser compreendido como um bem jurídico autônomo, pertencente a toda a coletividade. É importante ressaltar que não se trata de um bem jurídico divisível ou individualizado, e sim de um bem que pertence a todos, com natureza difusa e transindividual, o que o distingue dos demais direitos fundamentais.

A disposição constitucional que garante o direito ao ambiente, consagrada no Título III da Ordem Social, o classifica como um direito social do ser humano, com foco na proteção e conservação do meio ambiente para toda a sociedade.

O regime jurídico constitucional de proteção climática possui, desse modo, características coletivas, pois todos têm o direito de desfrutar de um clima limpo, saudável e seguro. Esse direito vincula as esferas públicas aos deveres de proteção e governança ecológica, estabelecendo uma responsabilidade compartilhada entre o Estado e a sociedade.

A perspectiva subjetiva pode se manifestar por meio da litigância climática<sup>21</sup>, que ocorre quando os indivíduos ou grupos invocam o Poder Judiciário diante da omissão ou atuação insuficiente dos entes públicos. Essa litigância visa assegurar que tanto o indivíduo quanto a sociedade possam reivindicar judicialmente a proteção e a integridade ecológica climática, promovendo a justiça climática e a responsabilização dos responsáveis por violações ambientais.

Na jurisdição constitucional brasileira, um elemento dinamizador do controle democrático é a ADPF, uma ação constitucional destinada ao controle concentrado de constitucionalidade, com o objetivo de evitar ou reparar a lesão a preceitos fundamentais, resultante de ato do Poder público.

Inicialmente prevista no parágrafo único do artigo 102 da Constituição, a ADPF foi transformada em § 1º pela Emenda Constitucional 25, adquirindo *status* de norma constitucional de eficácia limitada. Isso significa que a ADPF necessita de regulamentação legal

---

<sup>21</sup> O STF, em 2020, recebeu o ajuizamento de três ações que pautaram a proteção do regime climático e especificamente configuraram a litigância climática: ADPF 708 (caso Fundo Clima), ADO59 (caso Fundo Amazônia) e ADPF 760 (caso PPCDAm).

para produzir efeitos positivos e garantir sua plena aplicabilidade.

É importante destacar que, embora todo preceito fundamental seja constitucional, nem todo preceito constitucional é considerado fundamental. Não existe um rol fechado de preceitos fundamentais, sendo responsabilidade do intérprete identificá-los. Nesse sentido, são considerados preceitos fundamentais aqueles que, além de estarem expressa ou tacitamente previstos na Constituição, refletem valores de singular importância para a sociedade democraticamente organizada, como os fundamentos da República, os direitos e garantias fundamentais, os deveres do Estado e as cláusulas pétreas (Abboud, 2016).

A arguição de descumprimento tem como objeto atos do poder público, sejam normativos ou administrativos, comissivos ou omissivos, todos sujeitos à fiscalização. O descumprimento deve ser interpretado de forma abrangente, constando não apenas atos contrários aos preceitos constitucionais fundamentais, como também situações de incompatibilidade entre atos do poder público e a Constituição, como a não recepção de normas pré-constitucionais.

A ADPF pode ser caracterizada como um instrumento capaz de viabilizar a concretização de políticas públicas. Especialmente quando essas políticas, previstas na Constituição, são descumpridas total ou parcialmente pelas instâncias governamentais, a ADPF funciona como um estímulo processual de controle democrático, dinamizando a jurisdição constitucional, buscando a efetivação dos preceitos constitucionais.

A ADO complementa esse mecanismo de controle ao reconhecer a existência de omissão inconstitucional, ou seja, quando há falha no cumprimento do dever constitucional de legislar ou adotar providências administrativas, compelindo o órgão competente a sanar a omissão, garantindo que a Constituição seja cumprida em sua totalidade.

O sistema jurídico vigente pode ser visto como uma árvore cuja raiz se alimenta da estabilidade institucional e da preservação da legalidade constitucional. Se a raiz enfraquece, a nação também se enfraquece. Para fortalecer essas raízes, o poder político deve criar leis justas e políticas públicas eficientes e inclusivas (Von Ihering, 2012).

A Constituição, como norma fundamental, possui uma força normativa capaz de preservar a estabilidade das instituições. Entretanto, para que seja eficaz, é necessário que o Estado seja bem-organizado, atribuindo-lhe deveres claros para garantir os direitos fundamentais dos cidadãos, sempre levando em consideração os fatores sociais, históricos, econômicos e culturais que caracterizam a nação.

O futuro da sociedade depende, em grande parte, da preservação ambiental, não como uma utopia distante, mas como uma tutela efetiva para restabelecer as relações equilibradas

entre o homem e a natureza, compreendendo que todos os elementos do ecossistema estão interconectados. Para garantir que a humanidade floresça de maneira sustentável, é imperativo fortalecer as raízes do nosso ecossistema e promover uma convivência harmônica entre os seres humanos e o ambiente natural.

Analisa-se, a seguir, os julgados objeto desta pesquisa, que envolvem a temática ambiental climática, destacando pontos essenciais dos precedentes formados pelas ADO 54 e 59, bem como pelas ADPF 708 e 760. A reflexão sobre os impactos dessas decisões será fundamental para compreender sua influência nas políticas públicas e na governança ambiental do país.

### 5.1 A ADO 54 E O PPCDAm

A ADO 54 foi proposta com a acusação de que a União estava negligenciando suas obrigações constitucionais de combater o desmatamento, conforme estabelecido nos artigos 23, incisos VI e VII, e 225, caput e §1º, incisos VI e VII da CF/1988. A omissão da União, segundo a ADO, resultava em graves consequências para o meio ambiente, principalmente na Amazônia, região de grande importância ecológica. Na defesa, a União argumentou que o processo judicial utilizado não seria o mais adequado para a coordenação, a supervisão e o monitoramento de políticas públicas ambientais, especialmente no que diz respeito à proteção da Amazônia.

Os autores da ADO destacaram uma série de falhas na execução das políticas públicas de proteção ambiental. Dentre as deficiências apontadas estavam a redução na fiscalização e no controle ambiental, o abandono do PPCDAm, cortes orçamentários, enfraquecimento das normas ambientais e falhas na execução de programas ambientais essenciais.

Além disso, foi mencionada a falta de transparência na divulgação de informações sobre a implementação do PPCDAm e a existência de um estado de inconstitucionalidade no tratamento da questão ambiental, o que potencializou o agravamento da crise climática e ecológica.

O cerne da ação, portanto, buscava a concretização do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado, conforme estipulado no artigo 225 da Constituição. A ADO visava garantir a efetiva implementação de programas e ações governamentais de maneira eficiente, a fim de preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações, em consonância com os princípios constitucionais que asseguram a qualidade ambiental como um direito fundamental (Brasil, 1988).

O problema do desmatamento na Amazônia, como enfatizado pelos entrevistados na pesquisa, exige esforços conjuntos e coordenados entre União, Estados e Municípios, além da atuação integrada de órgãos autônomos e organizações da sociedade civil. A solução para essa questão ambiental climática demanda um olhar prospectivo e estruturante, que envolva todos os níveis de governo e respeite as competências e responsabilidades de cada ente federativo, com uma clara distribuição orçamentária e de responsabilidades. A integração entre os entes federativos, como observado pelos entrevistados, é fundamental para o sucesso das políticas públicas e a proteção efetiva da Amazônia.

O dever constitucional de proteger o meio ambiente impõe limites à margem de discricionariedade do poder público em questões ambientais, exigindo uma atuação eficaz e responsável para evitar a insuficiência da proteção estatal e assegurar que não haja retrocessos. A omissão ou ação inadequada do administrador público em relação a essa responsabilidade configura inconstitucionalidade, legitimando a intervenção do Poder Judiciário para garantir a efetividade dos direitos ambientais.

As políticas públicas ambientais, em muitos casos, são marcadas pela ineficácia em cumprir o mandamento constitucional de preservar o meio ambiente e garantir o direito a um ambiente ecologicamente equilibrado. Esse cenário configura uma violação estrutural, abrangente e sistemática dos direitos fundamentais ao meio ambiente saudável e à vida, uma vez que os descompassos nas políticas públicas comprometem o cumprimento dos princípios constitucionais.

As considerações de interesse social, segurança jurídica, repercussão internacional e outras consequências negativas indicam a necessidade de se evitar o reconhecimento, à época, de um estado de coisas inconstitucional quanto à política pública de proteção ambiental adotada pelos poderes públicos.

A alternativa proposta para enfrentar o desmatamento ilegal na Floresta Amazônica foi a adoção do compromisso significativo, uma medida estratégica que incluiu a elaboração de um plano de ação voltado para a execução eficaz do PPCDAm. Esse plano de ação focava no planejamento e na estruturação de políticas públicas ambientais adequadas para a região amazônica, com a intenção de frear o avanço do desmatamento e promover a sustentabilidade da região.

O compromisso previa a criação de um plano específico para o fortalecimento institucional de órgãos essenciais na defesa e proteção ambiental, como o Ibama, o ICMBio e a Funai. O fortalecimento desses órgãos era considerado uma medida fundamental para garantir a efetividade das ações de fiscalização e monitoramento do meio ambiente, além de assegurar

a implementação adequada das políticas pública.

A proposta também incluiu a exigência de transparência nas ações governamentais, por meio da apresentação de relatórios objetivos, claros e de fácil compreensão, os quais deveriam ser disponibilizados em um site indicado pela União. Esses relatórios detalhariam as ações realizadas e os resultados alcançados no cumprimento das determinações do STF.

A proposta ainda sugeriu a abertura de créditos extraordinários para garantir os recursos necessários às áreas ambientais, com a proibição de contingenciamento orçamentário nessas áreas, além da notificação do Congresso Nacional sobre o conteúdo da decisão.

Na decisão, o pedido foi parcialmente procedente, evidenciando os princípios da prevenção, precaução e proibição do retrocesso, que foram reconhecidos como descumpridos. Contudo, não houve o reconhecimento formal de um ECI, sendo o compromisso significativo apontado como alternativa viável para reverter o desmatamento ilegal na Amazônia.

Para os entrevistados Rafael, Paulo e Suely, a não aceitação do ECI dificultou o avanço da pauta ambiental climática, impedindo a definição de metas, planos e ações mais robustos que pudessem forçar o Executivo a intervir de forma mais eficaz na contenção do desmatamento. Para eles, a falta de uma declaração formal de ECI resultou em um cenário de morosidade nas ações do governo, o que impediu um avanço substancial nas políticas públicas ambientais.

Por outro lado, o entrevistado Maurício Guetta argumentou que o fato de o STF não ter reconhecido o ECI estava relacionado com o impacto significativo que tal reconhecimento teria para uma nova gestão que ainda não havia implementado as ações necessárias e estava, naquele momento, em um processo de revisão das políticas ambientais. Para ele, o processo de constitucionalização foi a escolha mais assertada adotada pelos ministros como uma forma de mediar a transição entre a gestão anterior e a nova administração, buscando conduzir o Estado a alcançar o estado ideal de coisas em relação ao meio ambiente.

Apesar de não ter sido reconhecido o ECI, o julgamento reconheceu a postura omissiva, inconstitucional e deficiente do Estado, que não conseguiu atingir os níveis mínimos necessários de eficácia, efetividade e eficiência para reduzir o desmatamento e a degradação ambiental. Esse reconhecimento sublinha a urgência da implementação de ações para reverter a situação.

Logo, por unanimidade, os pedidos formulados na ADPF 760 e na ADO 54 foram parcialmente procedentes, sendo analisados em conjunto devido à similaridade de seus objetos e à convergência das situações por elas tratadas, voltadas à defesa e proteção do meio ambiente, enquanto direitos fundamentais.

A decisão abordou de forma enfática a necessidade de proteção da Floresta Amazônica, determinando que a União, juntamente com os órgãos e entidades federais competentes (como o Ibama, o ICMBio, a Funai e outros indicados pelo Poder Executivo), elaborassem e apresentassem um plano detalhado para a execução efetiva do PPCDAm.

Esse plano deveria incluir medidas específicas para retomar as atividades de fiscalização e controle da proteção ambiental na Floresta Amazônica, com foco no combate aos crimes ambientais na região e na redução do desmatamento. O plano deveria ser composto por cronogramas, metas claras, objetivos, prazos e projeções de resultados, acompanhados de indicadores esperados para monitoramento.

O objetivo era garantir que o processo fosse conduzido de maneira eficiente, com recursos orçamentários adequados, assegurando a máxima efetividade na execução das políticas públicas ambientais, essenciais para a preservação da região e o cumprimento das metas estabelecidas.

A insuficiência estrutural dos órgãos públicos na luta contra o desmatamento na Amazônia Legal compromete a eficácia da implementação do PPCDAm. Nesse sentido, é imperativo que a União adote medidas de fortalecimento institucional para órgãos de fiscalização e controle, como os mencionados. Isso inclui a alocação de recursos financeiros adequados, o aumento do quadro de pessoal, a promoção da transparência nas informações com uma linguagem clara e acessível, e o incentivo à participação social, de modo a garantir os direitos fundamentais a um meio ambiente ecologicamente equilibrado e à dignidade ambiental. Um passo importante nesse sentido seria viabilizar a abertura de créditos extraordinários, com a vedação de contingenciamento orçamentário, a fim de assegurar a continuidade e a efetividade das políticas ambientais.

Para o entrevistado Paulo Busse, no entanto, a solução para a questão não depende apenas da disponibilidade orçamentária, como também de uma transformação cultural mais profunda. Segundo ele, é necessário promover educação e conscientização ambiental, além de promover uma mudança de comportamento por meio de ações que favoreçam a prevenção e ajam pedagogicamente na formação de atitudes responsáveis e sustentáveis.

No processo, houve a admissão do *amicus curiae* da Associação Civil Alternativa Terrazul. A defesa argumentou que o meio processual escolhido era inadequado, destacando a ausência de questão constitucional relevante e a inaplicabilidade do uso do processo objetivo para a coordenação, supervisão e monitoramento das políticas públicas ambientais. Em sua argumentação, a associação sublinhou a omissão inconstitucional do poder público, que deixou de agir conforme as normas constitucionais e legais em matéria ambiental, não cumprindo sua

obrigação de garantir a efetividade do direito constitucionalmente assegurado.

Dessa forma, constatou-se uma ruptura estrutural significativa em um tema de relevância constitucional, com implicações globais. A questão climática, que antes era tratada de maneira local, passou a ter uma dimensão transnacional e transfronteiriça, afetando a condição de vida no planeta.

A ADO, que é cabível no caso em questão, impõe ao poder público a obrigação de emitir um comando normativo ou adotar uma ação positiva. A inércia do Estado diante da sua responsabilidade de preservar, promover e restaurar o meio ambiente configura uma violação grave aos princípios constitucionais de proteção ambiental (Brasil, 1988).

Neste contexto, fica evidente o desrespeito ao artigo 225 da CF/1988, que estabelece os deveres do Estado e da coletividade para garantir um meio ambiente ecologicamente equilibrado. O Estado tem a obrigação não apenas de intervir administrativamente, mas também de adotar medidas legislativas que assegurem a manutenção dos processos ecológicos essenciais, impedindo retrocessos e promovendo a sustentabilidade.

A omissão do Estado enfraquece a fiscalização necessária para prevenir e conter a degradação ambiental, comprometendo, a eficácia na proteção de um meio ambiente equilibrado. Quando a ação pública se torna deficiente ou ineficaz na implementação de políticas ambientais, isso resulta em violações dos direitos fundamentais garantidos pela Constituição, demandando, a intervenção do Poder Judiciário para restabelecer sua proteção e assegurar o cumprimento dos princípios constitucionais.

O reconhecimento da importância da ciência na comprovação do agravamento das condições climáticas reforça a urgência de uma atuação conjunta entre o Estado e a sociedade. Essa colaboração é essencial para evitar desastres ambientais e corrigir o desequilíbrio crescente entre a humanidade e o meio ambiente. O papel da ciência é fundamental, pois fornece as evidências necessárias para fundamentar ações mais eficazes na mitigação dos danos já causados e na prevenção de novos impactos.

A ADO 54 e a ADPF 760 abordaram questões semelhantes. A primeira ação foi ajuizada em 23 de agosto de 2019 e a segunda em 11 de novembro de 2020. Ambas denunciaram as omissões e ações inconstitucionais do poder público federal, que paralisaram e inviabilizaram a execução eficaz das políticas de combate ao desmatamento na Amazônia Legal e de enfrentamento à emergência climática, comprometendo, a efetividade da proteção ambiental.

A Constituição de 1988 atribui ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado um caráter fundamental, impondo ao poder público e à coletividade a responsabilidade de preservá-lo para as futuras gerações. Esse princípio consagra a proteção ambiental como uma

questão de interesse público e de extrema relevância para a continuidade da vida no planeta.

A natureza tem reagido de maneira cada vez mais visível aos danos causados pelo ser humano, elevando a vulnerabilidade do planeta comprometendo a viabilidade da vida humana. O agravamento das condições climáticas é uma manifestação clara dessa relação desequilibrada, evidenciando que a atividade econômica não pode ser conduzida em desacordo com a proteção efetiva do meio ambiente.

A dignidade ambiental, que está intrinsecamente vinculada à dignidade humana, encontra amparo na Constituição como um dos fundamentos do Estado democrático de direito. Isso reforça a ideia de que a preservação ambiental, além de obrigação do Estado, é um direito fundamental de cada indivíduo, garantindo condições de vida digna para as gerações.

A eficiência administrativa em questões ambientais limita a discricionariedade da administração pública, restringindo as escolhas quanto à oportunidade de ação e aos objetivos a serem cumpridos. A razoabilidade da ação ou omissão estatal deve ser avaliada à luz dos fins a que se destinam, sempre com foco na proteção de um ambiente ecologicamente saudável. A busca por resultados preventivos e de preservação, em benefício de toda a coletividade, é essencial para o cumprimento das normas constitucionais e para garantir a qualidade de vida.

A proibição do retrocesso ambiental impede que medidas legislativas ou administrativas visem suprimir ou reduzir os níveis de proteção ambiental já alcançados ao longo do processo civilizatório. O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, garantido a todos, impõe ao poder público e à coletividade o dever de defender e preservar esse bem. Essa proteção é um compromisso que transcende fronteiras e gerações, refletindo o entendimento de que a saúde ambiental é essencial para a dignidade humana e a sobrevivência do planeta.

No contexto ambiental, o conceito de retrocesso está intrinsecamente vinculado às obrigações constitucionais e internacionais de promover, de forma contínua, a melhoria das condições do meio ambiente. No entanto, essa noção de retrocesso não implica paralisar a ação legislativa e administrativa, mas, ao contrário, assegura que ajustes ou restrições sejam realizados de maneira a reforçar e não enfraquecer a proteção aos direitos socioambientais. O equilíbrio entre progresso e proteção ambiental deve ser buscado constantemente, por meio de políticas públicas e ações que considerem os limites ecológicos do planeta.

Medidas restritivas, quando necessárias, devem ser submetidas ao controle de constitucionalidade, com base nos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade. Esse controle visa assegurar que os direitos socioambientais não sejam prejudicados e que a segurança jurídica seja garantida, permitindo a continuidade da proteção ambiental sem excessos ou omissões por parte do Estado.

A atuação legislativa e administrativa precisa ser pautada pela necessidade de prevenir a degradação ambiental, sempre com o objetivo de garantir a sobrevivência da humanidade em um futuro sustentável, respeitando os direitos das próximas gerações.

A ADO 54 confirma a alegada omissão inconstitucional, evidenciada pela ausência e insuficiência da aplicação das normas e práticas administrativas que comprometem o cumprimento do compromisso constitucional brasileiro (art. 225) e os compromissos internacionais de reduzir emissões e combater o desmatamento ilegal.

Essa omissão revela um descumprimento do princípio da proibição do retrocesso, desafiando a eficácia e a efetividade das políticas públicas ambientais, colocando em risco a proteção de um bem essencial para a sobrevivência humana e para o equilíbrio ecológico (Brasil, 2024n).

A proteção do meio ambiente, conforme estabelecido pela CF/1988, é um dever estatal que limita a discricionariedade do poder público em questões ambientais. A atuação do Estado não deve ser opcional, e sim uma obrigação normativa e administrativa que visa corrigir qualquer deficiência na proteção ambiental. Portanto, a função do Estado é garantir a manutenção e o fortalecimento das políticas ambientais, evitando retrocessos, promovendo de maneira contínua a preservação e a recuperação dos ecossistemas.

A a proteção de direitos fundamentais, incluindo os ambientais, exige ações concretas e eficazes por parte do Estado. Os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário têm a obrigação constitucional de proteger e promover o meio ambiente dentro de suas respectivas competências, assegurando que os direitos e deveres ecológicos previstos na Constituição sejam plenamente efetivos.

A inércia do administrador público, sua atuação insuficiente ou, ainda pior, contrária aos deveres constitucionais, configura uma violação da Constituição, o que justifica a intervenção judicial. Tal intervenção é essencial para restaurar a eficácia dos direitos constitucionais, especialmente no que tange à dignidade ambiental, assegurando os direitos fundamentais das gerações (Brasil, 2024n).

A atuação estatal que reduz ou enfraquece a proteção ambiental nem sempre se apresenta de forma explícita. Muitas vezes, é disfarçada como uma simples readequação de medidas de implementação ou reestruturação de órgãos ambientais, com o objetivo de esvaziar a tutela ecológica sem revelar o verdadeiro caráter ilegítimo dessas mudanças.

Os retrocessos ambientais se manifestam de forma sutil e podem ocorrer por meio de diversas ameaças. Primeiramente, as políticas públicas podem ser influenciadas por uma vontade demagógica de simplificar o direito, resultando em desregulamentação e em uma

resposta à crescente complexidade das normas jurídicas ambientais, tanto nacionais quanto internacionais.

Em segundo lugar, as crises econômicas globais alimentam discursos que defendem a redução das obrigações jurídicas no campo ambiental, alegando que tais obrigações representariam obstáculos ao desenvolvimento econômico e ao combate à pobreza. Por fim, a complexidade e a extensão das normas ambientais, que muitas vezes formam um conjunto difícil de ser compreendido por não especialistas, favorecem argumentos que buscam diminuir as obrigações impostas pelo Direito Ambiental, enfraquecendo a proteção do meio ambiente (Priour, 2012).

O desmatamento na Floresta Amazônica, com consequências globais, é uma responsabilidade coletiva e internacional. A Amazônia desempenha um papel fundamental na regulação climática, na manutenção da biodiversidade, na disponibilidade hídrica, na alta concentração de carbono e no vasto bioma que abriga. Sua preservação é imprescindível não apenas para a sobrevivência de inúmeras espécies, como também para a continuidade da vida humana no planeta.

O PPCDAm tem como objetivo reduzir continuamente o desmatamento na região e promover o desenvolvimento sustentável. Coordenado por diversos órgãos ambientais, esse plano está estruturado em três eixos temáticos: (a) ordenamento fundiário e territorial, (b) monitoramento e controle ambiental, e (c) atividades produtivas sustentáveis (Brasil, 2024n).

Durante as três primeiras fases de execução do PPCDAm, abrangendo os períodos de 2003 a 2008, 2009 a 2011 e 2012 a 2015, o plano contribuiu significativamente para a redução das taxas de desmatamento na Amazônia. Ao longo de suas fases de implementação, tornou-se o principal marco institucional brasileiro no entendimento da dinâmica do desmatamento na Amazônia. Esse plano foi fundamental para a identificação das causas e consequências do desmatamento, além de propor e implementar políticas públicas para enfrentar o problema.

A ADO 54 buscou garantir a execução integral do orçamento dos órgãos ambientais, com ênfase na contratação de pessoal para fiscalização ambiental na Amazônia e na elaboração de um plano de contingência para a redução do desmatamento. Essa ação demonstra como válidas, do ponto de vista constitucional, as políticas públicas que são comprovadamente aptas a antecipar e reduzir os riscos de danos ao meio ambiente.

Embora não seja função do STF escolher a política pública mais adequada para combater as queimadas ilegais, o desmatamento e a degradação ambiental, cabe a essa Corte a função de ser guardião da Constituição e do Estado de Direito Ambiental Climático. O STF tem o papel de assegurar o cumprimento da ordem constitucional, incluindo a observância do

princípio da prevenção para a preservação do meio ambiente equilibrado e a proibição do retrocesso (Brasil, 2024n).

O Decreto 9.203/2017, que trata da política de governança da administração pública federal, estabelece que uma das diretrizes fundamentais da governança pública é a definição clara das funções, competências e responsabilidades das estruturas e arranjos institucionais (art. 4º, inciso X) (Brasil, 2017b). Essa norma reforça a importância de uma gestão pública eficiente, transparente e com a capacidade de agir de maneira coordenada para enfrentar os desafios ambientais.

O Referencial de Governança de Políticas Públicas do TCU, no componente de institucionalização, destaca a importância de as políticas públicas definirem de forma precisa as arenas decisórias, a divisão de competências e as atribuições dos atores envolvidos. Essa abordagem é fundamental para assegurar que as políticas ambientais sejam implementadas de maneira eficaz, com clareza nas responsabilidades de cada instituição e agente público, permitindo uma execução harmoniosa e eficiente das ações previstas (Brasil, 2024n).

Por mais que não seja função do Poder Judiciário examinar em detalhes as condições e a forma de execução orçamentária, o que está em questão é a omissão na implementação de uma norma constitucional obrigatória. A administração pública tem a responsabilidade de executar as programações orçamentárias com o objetivo de garantir a entrega eficaz de bens e serviços à sociedade, implementando medidas adequadas para prevenir e combater o desmatamento ambiental.

No caso em questão, ficou comprovada a falha da Administração Pública em cumprir o dever constitucional de executar as programações orçamentárias e garantir a entrega efetiva de bens e serviços relacionados à proteção ambiental.

Por unanimidade, o Tribunal julgou parcialmente procedentes os pedidos formulados na ADO 54, determinando que a União e os órgãos competentes (Ibama, ICMBio e Funai), dentro de suas respectivas competências legais, elaborem e apresentem um plano para a execução efetiva e satisfatória do PPCDAm, especificando as medidas adotadas para retomar as ações de fiscalização e controle das atividades voltadas à proteção ambiental da Floresta Amazônica, com o objetivo de garantir a preservação desse patrimônio vital para o equilíbrio climático global.

Os órgãos responsáveis deveriam apresentar ao STF, no prazo de até sessenta dias, um plano detalhado que incluía cronogramas, metas, objetivos, prazos, projeções de resultados com datas e indicadores esperados, além de um sistema de monitoramento para garantir a efetividade do processo e a execução eficiente das políticas públicas. O plano deveria especificar, ainda, os

recursos destinados ao cumprimento dos objetivos, com um horizonte de ação até 2027, demonstrando, de forma clara, como será alcançada a redução efetiva nos índices de desmatamento na Amazônia Legal. Essa redução deveria estar em conformidade com a meta estabelecida de 3.925 km<sup>2</sup> de desmatamento anual.

A fiscalização e a investigação das infrações ambientais relacionadas com o desmatamento ilegal na Amazônia Legal, ao tráfico de madeira e de animais, são responsabilidades dos órgãos competentes, que devem continuar com o monitoramento e o controle do PPCDAm. Além disso, é essencial o fortalecimento institucional do Ibama, ICMBio e Funai, com um cronograma contínuo e gradual de melhoria, aumento e alocação de pessoal.

O fortalecimento institucional deve ser conduzido com total transparência e participação social. Para tanto, é necessário a publicação de relatórios objetivos, claros, acessíveis ao público e transparentes, incluindo mapas, gráficos e outras ferramentas de comunicação visual, no sítio eletrônico oficial. Esses relatórios devem detalhar as ações realizadas e os resultados das medidas adotadas para alcançar as metas e os objetivos propostos, permitindo o acompanhamento e a avaliação da sociedade sobre os avanços e desafios enfrentados.

Contudo, para que todas essas ações se realizassem efetivamente, foi imprescindível a abertura de créditos extraordinários, com a proibição de contingenciamento orçamentário. A não limitação dos recursos destinados à proteção ambiental é fundamental para garantir a execução das políticas públicas de forma plena e sem interrupções. Além disso, a notificação do Congresso Nacional sobre o conteúdo da decisão foi necessária para garantir a transparência e a devida fiscalização sobre o uso dos recursos públicos destinados à preservação ambiental.

A ADO 54 e ADPF 760 contribuíram consideravelmente para a litigância climática brasileira, emergindo como resposta à inércia ou indiferença do poder público diante das questões relacionadas às mudanças climáticas. Essas ações provocaram o Poder Judiciário a se posicionar sobre a concretização de políticas públicas, a liberação de verbas e o cumprimento dos mandamentos constitucionais, restabelecendo o papel fundamental do Judiciário na proteção da vida e da dignidade humana.

As decisões resguardaram a tutela de diversos direitos e garantias fundamentais relacionados ao clima, permitindo ao Judiciário transcender barreiras políticas e promover um diálogo institucional em defesa do clima. Esse papel garante, portanto, a proteção dos direitos das gerações atuais e futuras, afirmando que a preservação ambiental não pode ser vista apenas como um problema técnico, e sim como um compromisso com a dignidade humana e o direito a um ambiente equilibrado e saudável.

Adiante, será analisada a decisão da ADO 59 e seus reflexos para a política pública

ambiental climática. Essa decisão atuou como uma diretriz para garantir um equilíbrio ecológico saudável, reforçando a ideia de que a intervenção judiciária pode ser uma estratégia eficaz para pressionar a administração pública a cumprir e resguardar os direitos fundamentais infringidos.

## 5.2 A ADO 59 E O FUNDO AMAZÔNIA

A inconstitucional omissão da União quanto à adoção de medidas administrativas para reverter a paralisação do Fundo Amazônia configura uma questão de grande relevância humanitária, cultural e econômica, com impactos sociais e constitucionais. Tal omissão viola o disposto no artigo 225, caput, §§ 1º e 4º, da CF/1988 (Brasil, 1988).

A inércia dos poderes públicos seja do Legislativo, do Executivo ou do Judiciário, resultou na ausência de proteção aos direitos fundamentais e na insuficiência do cumprimento do dever de garantir um meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações.

A efetivação dos direitos fundamentais insere-se no âmbito de atuação dos Poderes Públicos, especialmente do Legislativo e do Executivo. Embora haja liberdade para a formulação de políticas normativas, essa prerrogativa deve estar subordinada ao dever de proteção dos direitos fundamentais. A proteção ambiental não é uma opção discricionária, mas um imperativo constitucional, cuja implementação deve considerar a proporcionalidade entre a intervenção estatal e a necessidade de tutela eficaz desses direitos.

As audiências públicas cumpriram papel relevante ao fornecerem informações e argumentos fundamentais para a contextualização e a compreensão do problema em questão. Segundo os entrevistados, tais audiências foram essenciais para ampliar a compreensão sobre o contexto climático e ambiental, servindo de base para a fundamentação dos julgados. Além disso, os atores sociais tiveram um papel central ao evidenciar dados científicos, expor a gravidade da emergência climática e demonstrar seus impactos e reflexos na sociedade.

O panorama normativo e factual da Amazônia Legal evidencia um verdadeiro ECI, marcado pela insuficiência e inadequação da tutela estatal na proteção dos biomas e patrimônios nacionais. Os deveres de proteção atribuídos ao poder público são, na maioria das vezes, descumpridos, contrariando o disposto no artigo 225 Constituição e desconsiderando as diretrizes da Lei 12.187/2009, que institui a PNMC. Além disso, tais omissões afrontam compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, como a Convenção-Quadro sobre

Mudanças Climáticas de 1992, o Protocolo de Quioto e o Acordo de Paris.

O Fundo Amazônia, reconhecido como a principal política financeira vigente para apoiar ações de prevenção, controle e combate ao desmatamento, bem como para a conservação das florestas e o desenvolvimento sustentável, desempenha relevante papel na proteção da Amazônia Legal. Sua atuação é fundamental para conter as queimadas e reduzir o desmatamento do bioma.

O Fundo Amazônia fundamenta-se no artigo 23, incisos VI e VII, da CF/1988 e se insere no contexto do federalismo cooperativo em matéria ambiental, tendo a União como coordenadora dos esforços e políticas ambientais em parceria com os demais entes federativos.

Representa uma iniciativa pioneira no financiamento de ações voltadas para a redução de emissões provenientes do desmatamento e da degradação florestal, alinhando-se às diretrizes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas. Seu principal objetivo é recompensar financeiramente os países em desenvolvimento pelos resultados aferidos na redução das emissões de GEE, reforçando a importância da conservação dos estoques de carbono florestal.

A extinção dos comitês gestores do Fundo Amazônia, como o COFA e o CTFA, entre 2019 e 2023, resultou na suspensão da aprovação de verbas e de novos projetos para o Fundo. Essa situação foi solucionada por meio da ADPF 651, que declarou a inconstitucionalidade dos decretos responsáveis pela extinção dos comitês. O restabelecimento dos comitês gestores foi importante para a definição de diretrizes e critérios na aplicação dos recursos do Fundo Amazônia, viabilizando ações voltadas à mitigação e adaptação às emissões de GEE.

A interpretação do artigo 225 da CF/1988, ao abranger a governança ambiental e o Estado de Direito, evidencia a complexidade normativa envolvida na proteção climática como um direito fundamental. Esse entendimento impõe responsabilidades tanto aos poderes públicos quanto à sociedade civil (Brasil, 1988).

A inobservância dos deveres de proteção estabelecidos no §1º, incisos I, III e VII, desse artigo, especialmente aqueles referentes à preservação e restauração de processos ecológicos, ao manejo sustentável dos ecossistemas, à definição de espaços territoriais especialmente protegidos e à proteção da fauna e flora, configura um grave descumprimento constitucional.

A omissão estatal na execução desses deveres resultou na retenção de mais de R\$ 1,5 bilhão em recursos, comprometendo a contratação de novos projetos voltados ao combate e controle do desmatamento. Essa ação omissiva, ao desestruturar normas e não garantir a proteção do direito fundamental a um meio ambiente equilibrado, violou as obrigações climáticas assumidas pelo Brasil em acordos internacionais.

Esse cenário teve impactos negativos no funcionamento das atividades do Fundo Amazônia, prejudicando suas operações e o recebimento de recursos, o que, por sua vez, contribuiu para o aumento do desmatamento e das queimadas na região amazônica.

O desbloqueio dos recursos paralisados do Fundo Amazônia reativou o repasse financeiro para projetos já aprovados, medida determinada pela declaração de inconstitucionalidade das ações omissas e prejudiciais do poder público que interromperam o funcionamento do Fundo. Além disso, a decisão proibiu novos atos omissivos em futuras programações, assegurando o respeito ao pacto federativo e aos direitos fundamentais relacionados a um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A defesa argumentou que os pedidos eram improcedentes, alegando ausência de questão constitucional e inadequação do processo escolhido. Sustentou que a ADO não seria o meio adequado para tratar de situações individuais e concretas, as quais deveriam ser analisadas pelo controle difuso.

Além disso, a defesa afirmou que não havia um dever constitucional pendente de concretização por parte do Poder Executivo, justificando a suposta omissão como consequência da atuação legislativa. Refutou, ainda, o caráter genérico dos pedidos formulados na petição inicial, informando que haviam sido adotadas medidas de negociação com os doadores internacionais para estabelecer um modelo de governança do Fundo em conformidade com as diretrizes da gestão vigente à época.

A Amazônia, considerada a maior floresta tropical do mundo, cobre uma vasta extensão territorial de aproximadamente cinco milhões de quilômetros quadrados e se estende por nove países: Brasil, Peru, Bolívia, Equador, Colômbia, Venezuela, Guiana Francesa, Guiana e Suriname. No Brasil, abrange os estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins e Maranhão. A região abriga 12,5% da população brasileira, sendo que 70% residem em áreas urbanas, enquanto o restante habita zonas rurais. Além disso, concentra 55,9% da população indígena do país, totalizando aproximadamente 250 mil pessoas.

Os projetos financiados pelo Fundo Amazônia no Pará incluem: Projeto Semas Pará, que recebeu um aporte de R\$ 15.923.230,00 (quinze milhões, novecentos e vinte e três mil, duzentos e trinta reais); Projeto Pará Combatendo os Incêndios Florestais e Queimadas Não Autorizadas, com um investimento de R\$ 16.830.280,00 (dezesesseis milhões, oitocentos e trinta mil, duzentos e oitenta reais); Programa Municípios Verdes, que obteve R\$ 75.296.569,12 (setenta e cinco milhões, duzentos e noventa e seis mil, quinhentos e sessenta e nove reais e doze centavos). No Maranhão, os recursos foram destinados ao Corpo de Bombeiros Militar do Maranhão (CBMMA), que recebeu R\$ 6.600.000,00 (seis milhões e seiscentos mil reais) para

execução de atividades operacionais e administrativas.

No Amazonas, o financiamento contemplou recursos não reembolsáveis do BNDES, totalizando R\$ 29.867.772,00 (vinte e nove milhões, oitocentos e sessenta e sete mil, setecentos e setenta e dois reais), destinados à implementação do CAR em propriedades de até quatro módulos fiscais. Já em Rondônia, os recursos foram empregados no Projeto de Desenvolvimento Socioeconômico e Ambiental Integrado (PDSEAI), visando ações estratégicas de desenvolvimento sustentável.

O Fundo Amazônia autorizou a criação, pelo BNDES, de uma conta específica para captação de doações destinadas a aplicações não reembolsáveis em ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento, além da promoção da conservação e do uso sustentável das florestas da Amazônia Legal.

O apoio do Fundo Amazônia é distribuído da seguinte forma: 61% dos recursos são destinados a projetos do setor público, sendo 31% alocados para governos estaduais, 28% para projetos da União, 1% para municípios e 1% para universidades públicas. Além disso, 38% dos recursos são destinados a projetos de organizações da sociedade civil, enquanto 1% é direcionado ao projeto internacional da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), uma organização intergovernamental composta por Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela. Menciona-se que o BNDES é responsável por operacionalizar a captação de doações, além de realizar a análise, aprovação e contratação dos projetos. Também monitora e fiscaliza a execução e a prestação de contas dos recursos destinados.

Os relatórios e índices de desmatamento são apresentados pelo INPE, por meio do PRODES e DETER. Como *amicus curiae*, foram aceitos o Laboratório do Observatório do Clima, o Instituto Alana e o Conectas Direitos Humanos, que contribuíram com análises técnicas e argumentos relevantes sobre a questão ambiental. Durante a audiência pública, foram apresentados dados e argumentos fundamentais para contextualizar o problema e embasar a tomada de decisões.

O debate contou com a participação de ONGs, como o Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM), o Instituto do Homem e do Meio Ambiente da Amazônia (IMA ZON) e o Instituto de Conservação e Desenvolvimento Sustentável da Amazônia (IDESAM). Essas entidades discutiram políticas públicas e soluções para a conservação ambiental e o desenvolvimento sustentável da região amazônica.

Segundo a especialista Suely Vaz, a participação da sociedade civil desempenhou um papel fundamental na formulação da política ambiental brasileira, desde a criação da PNMA,

em 1981. Ela destaca que esse envolvimento fortaleceu os debates sobre clima e meio ambiente, impulsionando a busca por soluções concretas para a proteção ecológica.

O INPE destacou os projetos financiados pelo Fundo Amazônia, ressaltando a importância da expansão dos sistemas de monitoramento ambiental. Inicialmente, o monitoramento concentrava-se nos biomas Amazônia e Cerrado, mas foi ampliado para abranger também o Pampa, a Mata Atlântica, a Caatinga e o Pantanal. Além disso, o INPE mencionou os projetos TerraClass e Brazil Data Cube, que utilizam imagens de sensoriamento remoto para mapear o desmatamento e o uso da terra.

No âmbito jurídico, enfatizou-se o regime jurídico brasileiro de proteção socioambiental, analisado sob a perspectiva do direito internacional dos direitos humanos e dos direitos socioambientais. Nesse contexto, a litigância climática foi apontada como um possível instrumento para enfrentar a crise ambiental, fundamentando-se nos direitos humanos e respeitando a estrutura de governança do Fundo Amazônia, que se configura como uma política pública ambiental e climática.

A ADO 59 foi destacada como uma ação direta de inconstitucionalidade por omissão, prevista no art. 103, § 2º, da Constituição Federal. O objetivo da ação é controlar condutas governamentais caracterizadas por omissão total ou parcial, especialmente quando resultam na ausência de proteção dos direitos fundamentais e no descumprimento dos deveres constitucionais relacionados com o meio ambiente.

As omissões dos Poderes Públicos comprometem a efetivação da proteção ambiental e evidenciam lacunas no cumprimento das normas constitucionais. Essas omissões podem decorrer das limitações institucionais de cada Poder dentro do arranjo normativo constitucional, mas não eximem o Estado de sua responsabilidade.

O tema também remete à natureza prestacional dos direitos sociais e ambientais, que demandam ações normativas e práticas para sua concretização. A garantia dos direitos fundamentais ambientais exige a edição de normas regulamentares tanto administrativas quanto legislativas, assegurando a implementação de políticas públicas eficazes.

O artigo 5º, § 1º, da CF/1988 determina que as normas que definem os direitos e garantias fundamentais possuem aplicabilidade imediata, o que impõe a todos os Poderes do Estado o dever constitucional de proteger esses direitos. Dessa forma, é imprescindível que sejam exercidas as competências públicas necessárias para garantir as condições estruturais e materiais para a efetivação da proteção socioambiental (Brasil, 1988).

A liberdade de decisão na formulação de políticas normativas deve ser orientada pelo compromisso com a proteção dos direitos fundamentais. Essa proteção não é facultativa,

podendo variar em suas formas e seus métodos de implementação, de modo a respeitar os princípios da proporcionalidade e evitar tanto a intervenção excessiva quanto a tutela insuficiente desses direitos.

A alegação de inadmissibilidade da ação foi rejeitada com o argumento de que todas as normas constitucionais possuem aplicabilidade imediata, não havendo qualquer preceito cuja eficácia dependa exclusivamente de legislação complementar ou regulamentação infralegal por parte de um poder ou órgão da administração pública (Brasil, 2022c).

A análise da adequação normativa das políticas públicas ambientais refuta a alegação de que atender aos pedidos do processo implicaria julgar a eficácia ou adequação das normas e estratégias administrativas adotadas pela União no combate ao desmatamento ilegal na Floresta Amazônica.

Os princípios da prevenção, da precaução e da proibição do retrocesso ambiental, enquanto diretrizes interpretativas, impõem ao Poder Judiciário o dever de aplicar mecanismos de proteção ambiental adequada e efetiva. Essa atuação deve ser pautada pelo princípio da proporcionalidade, conforme precedentes do STF.

Não se trata de substituir o Legislativo ou o Executivo, tampouco de rejeitar políticas públicas por divergências de mérito. A atuação judicial deve concentrar-se na proteção dos direitos fundamentais em situações de inadimplemento inconstitucional, especialmente quando resultantes de insuficiências normativas, sejam elas de origem legislativa ou administrativa.

A omissão normativa no que diz respeito ao funcionamento adequado e suficiente de políticas públicas financeiras, como o Fundo Amazônia, constitui um obstáculo fundamental para o cumprimento dos deveres de proteção ao direito fundamental ao meio ambiente. Isso é particularmente relevante quando se considera a preservação dos biomas que compõem a biodiversidade complexa da Amazônia Legal.

O controle das condutas omissivas e comissivas é imprescindível, uma vez que as mudanças nas políticas do Fundo Amazônia também derivam de atos normativos editados pelo chefe do Poder Executivo, por meio de decreto. Nesse contexto, não há objeção ao acolhimento do pedido subsidiário para que esta ação constitucional seja reconhecida como ADPF, conforme decisões anteriores, como as proferidas nas ADPF 347, 635, 706 e 709, e proposto no voto da Ministra Cármen Lúcia nas ADO 54 e ADPF 760 (Brasil, 2022c).

Destaca-se que a primeira etapa do PPCDAm, abrangendo os períodos de 2004-2008 e 2009-2011, resultou em uma redução significativa no desmatamento, com a queda de 27 mil km<sup>2</sup> para menos de 8 mil km<sup>2</sup> em 2011. Esse declínio era esperado, pois as ações da primeira fase focaram nos grandes polos de desmatamento.

Na segunda etapa, que incluiu a terceira e quarta fases, os índices de desmatamento aumentaram, especialmente na fase final. Durante a quarta fase do PPCDAm, de 2016 a 2019, a meta anual era manter o desmatamento em torno de 3.900 km<sup>2</sup>. Contudo, os resultados superaram essa meta, alcançando 10.129 km<sup>2</sup> em 2019, o que evidenciou o agravamento do desmatamento na Amazônia Legal brasileira.

Na terceira e quarta fases, houve um aumento nos índices de desmatamento, especialmente na fase final. Durante a quarta fase do PPCDAm, de 2016 a 2019, a meta anual era manter o desmatamento em torno de 3.900 km<sup>2</sup>. Entretanto, os resultados superaram essa meta, atingindo 10.129 km<sup>2</sup> em 2019, destacando o agravamento do desmatamento na Amazônia Legal brasileira.

Os dados e estatísticas fornecidos pelos sistemas do INPE, PRODES e Sistema de Detecção de Desmatamento em Tempo Real (DETER) são amplamente utilizados como base para a formulação de ações de controle e fiscalização do desmatamento, com respaldo técnico e científico. Esses dados são complementados por informações do Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia (CENSIPAM).

O PPCDAm, enquanto uma das principais políticas públicas para o enfrentamento do desmatamento na Floresta Amazônica, obteve resultados positivos nas suas duas primeiras fases (2004-2008 e 2009-2011). Embora tenha apresentado instabilidade na terceira fase (2012-2015), ainda conseguiu atingir as metas nacionais de redução, estabelecendo recordes históricos de controle do desmatamento. Contudo, na quarta fase (2016-2020), os dados consolidados revelaram uma diminuição na eficácia do plano em cumprir seus objetivos temáticos.

A configuração do contexto de proteção insuficiente e inadequada do bioma Amazônia, especialmente em ações voltadas para o combate ao desmatamento e a recuperação da Floresta Amazônica, resulta de um problema disseminado e recorrente. Esse problema tem modulado um padrão de conduta normativa (seja por ação ou omissão), em desconformidade, observada desde 2013 (Brasil, 2022c).

O Fundo Amazônia desempenha papel importante na execução de planos e ações de comando, prevenção e controle do desmatamento, apoiando o desenvolvimento sustentável da região. Como instrumento de política pública para captação de recursos, o Fundo é essencial para a implementação do PPCDAm e das ações associadas.

Ressalta-se que o Fundo foi decisivo para incentivar a elaboração dos Planos Estaduais de Prevenção e Controle do Desmatamento, um dos requisitos necessários para que os estados pudessem obter representação no COFA.

O Observatório do Clima destacou a importância do Fundo Clima no apoio a alguns dos

projetos mais significativos do Ibama, como o Projeto de Fortalecimento do Controle e Monitoramento Ambiental para o Combate ao Desmatamento Ilegal na Amazônia (Profisc 1 e Profisc 1-B). Esses projetos foram essenciais para intensificar a fiscalização, incluindo a locação de helicópteros e caminhonetes, utilizados nos estados da Amazônia nos anos de 2017, 2018 e 2019 (Brasil, 2022c).

As informações e contribuições apresentadas durante a audiência pública ressaltaram a importância e a centralidade do Fundo Amazônia como uma política pública financeira essencial para a execução do principal Plano Nacional de Política Ambiental voltado para o combate ao desmatamento na Amazônia Legal. Essas contribuições corroboram os dados apresentados pelo MMAMC e pelos relatórios de atividades do PPCDAm, que, ao final de cada fase, contemplam também os dados registrados pelo INPE.

Os projetos financiados pelo Fundo Amazônia totalizaram 103 propostas, abrangendo uma variedade de iniciativas e frentes de ação, distribuídas em três eixos principais: 1) comando, controle e fiscalização; 2) desenvolvimento sustentável e bioeconomia; 3) áreas protegidas, com unidades de conservação e terras indígenas.

Dos 103 projetos contemplados e financiados pelo Fundo Amazônia, 60% dos recursos foram destinados à União, sendo a maior parte do apoio direcionada ao Ibama. Além disso, outros beneficiários incluem estados, municípios, ONGs, universidades e até um projeto internacional.

As narrativas e os documentos apresentados destacaram a necessidade de aprimorar o Fundo Amazônia e sua metodologia de operação, especialmente no que se refere à implementação e ao controle dos projetos executados pelos estados. Também foram evidenciados os desafios de acesso enfrentados por outros atores institucionais e sociais, como os municípios. No entanto, essas dificuldades estão mais relacionadas com a baixa institucionalidade municipal e a fatores externos, em vez da estrutura e governança do Fundo (Brasil, 2022c).

Os ajustes necessários para o funcionamento eficaz do Fundo Amazônia, como resposta às fragilidades institucionais identificadas, devem ser discutidos com as autoridades competentes. Contudo, tais ajustes estão relacionados com a eficiência operacional do Fundo, e não à sua validade, o que não justifica a desconstituição da política.

Os questionamentos sobre o controle e a transparência das atividades do Fundo Amazônia foram descartados após as conclusões da auditoria realizada pelo TCU (TC 018.242/2017-1), em 2018 (Brasil, 2018c). A avaliação das atividades do BNDES, unidade gestora do Fundo, concluiu que a gerência estava adequada, embora com a necessidade de

ajustes pontuais. O Fundo atingiu os objetivos propostos, com boa aplicação dos recursos disponibilizados.

Nenhuma inconsistência foi encontrada na transparência e no controle das atividades financiadas pelo Fundo, com base nas provas arroladas no processo. Além disso, as contestações sobre os dados e índices de desmatamento apresentados pelo INPE, por meio dos sistemas de monitoramento, foram consideradas infundadas, carecendo de suporte fático e científico.

Nesse contexto, houve a ratificação da importância e centralidade do Fundo Amazônia como uma política pública financeira essencial para a implementação de políticas ambientais voltadas à conservação e proteção da Amazônia Legal.

A concretização dessas políticas ocorre por meio de ações como: gestão de florestas e áreas protegidas; controle, monitoramento e fiscalização ambiental; manejo florestal sustentável; desenvolvimento de atividades econômicas com base no uso sustentável da vegetação; zoneamento ecológico e econômico; ordenamento territorial e regularização fundiária; conservação e uso sustentável da biodiversidade; e recuperação de áreas desmatadas.

Ficou evidenciado o estado de desconformidade e desestruturação na Amazônia Legal, tanto nas dimensões normativa quanto factual, o que revela uma clara insuficiência na proteção do bioma por parte do Estado brasileiro (Brasil, 2022c).

Importa mencionar que a Amazônia Legal abrange áreas dos estados do Amazonas, Amapá, Acre, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins, com uma superfície aproximada de 5.015.067.749 km<sup>2</sup>, o que corresponde a cerca de 59% do território brasileiro.

A desconformidade factual e a insuficiência normativa dos planos estatais de controle do desmatamento e de proteção dessa região foram ressaltadas, considerando o marco de 1992, ano da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Rio 92), evento essencial para a introdução de uma nova abordagem na formulação das políticas ambientais nacionais.

As políticas ambientais precisam ser elaboradas com base em um diálogo constante entre a sociedade civil e o governo, focando em um modelo de desenvolvimento ambiental sustentável e em práticas de conservação, em que a preservação da floresta em pé se torne uma prioridade central.

O PPCDAm foi estruturado em torno de três eixos principais, a saber: 1) ordenamento fundiário e territorial; 2) monitoramento e controle ambiental; e 3) incentivo a atividades produtivas sustentáveis. Para alcançar seus objetivos, o plano foi dividido em quatro fases, cada

uma com suas próprias estratégias de implementação.

- Primeira fase (2004-2008): foco na criação de infraestrutura ambiental, ordenamento territorial e fundiário, além de ações de monitoramento, controle e promoção de atividades produtivas sustentáveis.
- Segunda fase (2009-2011): continuidade dos esforços da fase anterior, com aprimoramento dos projetos e alinhamento do PPCDAm ao PNMC e ao Plano Amazônia Sustentável, com o Fundo Amazônia desempenhando um papel fundamental no ordenamento fundiário e na regularização de imóveis rurais (Lei 11.952/2009).
- Terceira fase (2012-2015): aprimoramento das técnicas de monitoramento e controle ambiental e intensificação da destinação de terras públicas federais. As metas de redução do desmatamento foram reforçadas e alinhadas ao PNMC, com projeção de médio prazo, visando à contenção do desmatamento na região amazônica.
- Quarta fase (2016-2020): foco no fortalecimento da governança integrada, combate a crimes ambientais e promoção de uma economia de baixo carbono.

Independentemente das mudanças de governo, os planejamentos e ações propostas precisam ser continuamente executados, sem paralisação ou extinção, como ocorreu com o PPCDAm. O processo de evolução progressiva, com a redução do desmatamento, foi interrompido, o que prejudicou deliberadamente e agravou a questão climática.

O PPCDAm é um projeto fundamental para alcançar a meta da PNMC, que visa a redução do desmatamento em 80% até 2020, em comparação com a média registrada entre 1996 e 2005. No entanto, a partir de 2013, a execução do plano tornou-se mais desafiadora, com o aumento das taxas de desmatamento. Em 2012, o desmatamento atingiu o nível mais baixo, mas em 2019 houve um aumento de 113% na devastação.

Nas duas primeiras fases do PPCDAm, entre 2004 e 2008 e 2009 e 2011, o programa alcançou resultados significativos, cumprindo as metas nacionais de redução do desmatamento. No entanto, a partir de 2013, durante a terceira fase, houve uma reversão dessa tendência, com o aumento do desmatamento e da degradação florestal.

Os eixos estratégicos focados no ordenamento territorial e fundiário, além do aprimoramento dos sistemas de monitoramento e controle, foram determinantes para a significativa queda do desmatamento nas fases iniciais.

A estratégia conservacionista, que envolveu a criação e ampliação de unidades de conservação e o reconhecimento de terras indígenas, foi essencial para a proteção da floresta e

do bioma Cerrado, limitando a ocupação irregular e, conseqüentemente, freando o desmatamento.

A insuficiência na aplicação normativa para a proteção da Amazônia Legal por parte dos Poderes Públicos tem contribuído para o aumento das ações repressivas de controle ambiental no Poder Judiciário, com o objetivo de mitigar os danos ambientais.

O crescimento da judicialização das questões ambientais, evidenciado no Painel de Ações Ambientais na Região Amazônica, desenvolvido pelo Observatório do Meio Ambiente do Poder Judiciário do CNJ, confirma a contínua inadequação das políticas públicas ambientais destinadas à proteção da Amazônia Legal, refletindo o agravamento do desmatamento na região.

Assim, é pertinente e necessário coordenar as diversas ações de cada ministério voltadas para a proteção, a defesa e o desenvolvimento sustentável da Amazônia, conforme estabelecido pelo artigo 3º do Decreto 10.239/2020 (Brasil, 2022c).

Para os entrevistados, o diálogo entre os ministérios é essencial para a adequação das diretrizes traçadas, promovendo convergência nas ações. Todavia, o que vem ocorrendo é uma divergência entre desenvolvimento e sustentabilidade, em que a economia e a infraestrutura não estão devidamente alinhadas aos padrões de descarbonização que o planeta exige.

As Operações Verde Brasil 1 e 2 utilizaram as Forças Armadas como agentes colaborativos na proteção da Amazônia Legal, aproveitando a vasta experiência em grandes operações e seu papel como guardiãs da soberania nacional. As operações contribuíram para renovar as estratégias governamentais de combate aos ilícitos ambientais e fundiários, como queimadas e desmatamento ilegal.

As Operações de Garantia da Lei e da Ordem foram acionadas devido à insuficiência normativa e ao descompasso das políticas públicas adotadas. A atuação das Forças Armadas foi temporária e suplementar, o que, entretanto, não eximiu a necessidade de reestruturação das instituições oficiais responsáveis pelo cumprimento das obrigações ambientais. Nota-se que a participação das Forças Armadas expôs a incapacidade institucional do Ministério do Meio Ambiente e de órgãos como o Ibama, em implementar eficazmente a política pública nacional de combate ao desmatamento e à degradação na Amazônia Legal.

O PPCDAm, encerrou seu ciclo em 2020, onde foi substituído pelo Plano Nacional de Combate ao Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa (2020-2023). Esse novo plano tem como pilares: tolerância zero ao desmatamento ilegal, regularização fundiária, ordenamento territorial com zoneamento ecológico econômico, consolidação das unidades de conservação, pagamento por serviços ambientais e promoção da bioeconomia.

Contudo, o plano carece de um delineamento mais preciso, com cronograma detalhado, ações e programas específicos para alcançar os objetivos propostos. Alguns fatores, como a falta de estrutura operacional, a indefinição de competências, a ausência de clareza sobre os responsáveis pela formulação e coordenação da política e a falta de integração com outros entes políticos, são algumas das deficiências confirmadas pelo Acórdão 1758/2021 da auditoria do TCU e pelo Relatório de Avaliação 1030637, sobre a Governança do Fundo Amazônia, elaborado pela CGU (Brasil, 2022d).

Os dados e relatórios revelam uma proteção insuficiente das políticas públicas ambientais no bioma amazônico e em outros biomas, evidenciando um padrão normativo desestruturado e inadequado, que compromete a governança ambiental e ecológica no contexto do Estado Constitucional.

Há um déficit institucional, organizacional e normativo nos órgãos brasileiros de fiscalização ambiental, como o Ibama e o ICMBio. A escassez de servidores para atuar nas atividades de fiscalização, a falta de estrutura e a baixa capacidade administrativa resultam em uma redução na responsabilização por ilícitos ambientais e na diminuição dos autos de infração.

O cenário normativo insuficiente e inconstitucional, similar ao identificado nas ADO 54 e ADPF 760, evidencia o não cumprimento das metas e o aumento da degradação florestal e do desmatamento nos biomas. Esse desgaste da política ambiental brasileira de combate ao desmatamento na Amazônia Legal reflete a ausência e insuficiência de regulamentação, fiscalização e incentivos governamentais, resultando em um retorno ao modelo desenvolvimentista que não prioriza a sustentabilidade.

Apesar disso, o compromisso estatal com uma política nacional cooperativa de combate, prevenção e controle do desmatamento é possível e tem mostrado, timidamente, resultados eficientes e eficazes no âmbito da proteção ambiental e do desenvolvimento sustentável. Constatou-se que as três primeiras fases do PPCDAm demonstraram que a redução do desmatamento pode coincidir com o progresso econômico, reforçando a ideia de que a preservação da floresta é compatível com o desenvolvimento sustentável.

O aumento do desmatamento na Amazônia, no entanto, representa um retrocesso que não está em conformidade com o Estado Constitucional delineado pelo artigo 225 da Constituição, nem com a Lei 12.187/2009. Portanto, encontra-se em desacordo com o previsto na Convenção-Quadro, no Protocolo de Kyoto e no Acordo de Paris.

Na ADO 59, a Ministra Rosa Weber, em seu voto, destacou a importância do Fundo Amazônia como um instrumento financeiro fundamental para a concretização das políticas públicas que garantem o direito fundamental ao meio ambiente, sendo essencial para a proteção

ambiental.

O Fundo Amazônia é considerado um mecanismo de pagamento por resultados para a redução das emissões de GEE, um efeito do combate ao desmatamento e à degradação florestal. Projetos que promovem a conservação dos estoques de carbono florestal, por meio de incentivos financeiros, contribuem para a proteção ambiental, climática e o desenvolvimento sustentável em cooperação internacional.

As premissas dessa ação buscam a cooperação entre o Estado e a sociedade civil, especialmente em um contexto de declínio e retrocesso regulatório. A coordenação de ações baseadas em pagamento por resultados, nas quais o Brasil participa, é fundamental para a captação de recursos financeiros, que depende do comprometimento com ações de prevenção e controle do desmatamento.

O BNDES, conforme o desenho institucional do Fundo Amazônia, é o gestor responsável pela captação e destinação das doações recebidas, além de administrar as aplicações financeiras dos saldos ainda não desembolsados. Embora o modelo de governança do Fundo tenha uma natureza pública, ele não está sujeito à influência direta do governo, de atores privados ou internacionais, nem mesmo dos doadores. Essa estrutura visa garantir a independência na gestão dos recursos destinados à preservação da Amazônia Legal.

Como uma política pública financeira, o Fundo Amazônia capta recursos de doadores internacionais e nacionais, destinando-os para ações de prevenção, monitoramento e controle do desmatamento, bem como para a promoção da conservação e o uso sustentável da Amazônia Legal. Esse modelo visa não apenas a preservação ambiental, como também a promoção de práticas sustentáveis, alinhando as necessidades econômicas à proteção ecológica.

Até o momento, o BNDES registrou o recebimento de R\$ 3.396.694.793,53 (três bilhões, trezentos e noventa e seis milhões, seiscentos e noventa e quatro mil, setecentos e noventa e três reais e cinquenta e três centavos) em doações. O valor veio majoritariamente dos governos da Noruega (R\$ 3.186.719.318,40), representando 91% do total, da Alemanha (R\$ 192.690.396,00, ou 5,7% do total), e da empresa brasileira Petrobrás (R\$ 17.285.079,13, equivalente a 0,5%). Esses recursos têm sido fundamentais para a continuidade das ações de preservação e monitoramento ambiental.

Entretanto, nos anos de 2019 e 2020, o Fundo Amazônia não recebeu novas doações, uma consequência da paralisação de suas atividades, provocada pelas mudanças na governança estabelecidas pelos Decretos 9.759/2019, 10.144/2019 e 10.223/2020. Essas mudanças, impactaram diretamente na gestão do Fundo, potencializaram o aumento desenfreado dos índices de desmatamento na região, comprometendo os resultados esperados do compromisso

do Estado brasileiro com as políticas ambientais e climáticas.

O Decreto 9.759/2019 determinou a extinção dos colegiados da administração pública federal criados por decreto, ato normativo inferior a decreto ou ato de outro colegiado, incluindo comitês nessa categoria. Por sua vez, o Decreto 10.144/2019 revogou o artigo 3º, que tratava do CTFA, e o Decreto 10.223/2020 revogou expressamente decretos normativos, incluindo os artigos 4º a 6º do Decreto 6.527/2008, que regulamentavam o COFA.

A mudança na governança do Fundo Amazônia, com a extinção do CTFA e do COFA, ocorreu sem o prévio consenso dos doadores internacionais, o que se deu em desacordo com os contratos firmados sob a normativa anterior. Como resultado, a avaliação e a aprovação de novos projetos foram suspensas, gerando uma paralisação no recebimento de novas doações destinadas ao combate ao desmatamento e à preservação da biodiversidade. Esse retrocesso comprometeu não apenas a continuidade das ações de preservação ambiental, mas também os resultados esperados na redução do desmatamento e no gerenciamento das emissões de GEE.

Duas questões principais potencializaram a crise climática ambiental brasileira, e foram ressaltadas na auditoria do TCU: a extinção do CTFA e do COFA, o que resultou na paralisação das doações ao Fundo Amazônia, e a ausência de alternativa de governança clara para substituir os comitês extintos.

O BNDES emitiu advertências sobre os riscos decorrentes da modificação dos comitês, especialmente em relação à operacionalização do Fundo, alertando para as dificuldades no cumprimento dos acordos internacionais de doações (Brasil, 2022c). A interrupção na operação do Fundo Amazônia gerou impactos significativos e devastadores, com consequências diretas para as políticas de combate ao desmatamento ilegal na região amazônica, agravando a já crítica situação ambiental.

Evidenciou-se um flagrante desrespeito à tutela do direito fundamental ao meio ambiente, conforme estabelecido no artigo 225 da CF/1988. A falta de responsabilidade dos poderes constituídos, dos atores públicos e da sociedade civil em garantir esse direito fundamental ficou evidente.

A ausência de coordenação eficaz nas ações e políticas de proteção ambiental, particularmente no contexto de mitigação e adaptação às mudanças climáticas, resultou na infração dos acordos internacionais dos quais o país é signatário.

A ignorância em relação ao quadro de emergência climática descrito no último relatório do IPCC exacerbou ainda mais a crise ambiental, prejudicando a imagem do Brasil no cenário internacional e colocando em risco a efetividade das políticas de combate à crise climática.

Diante dessa realidade, é essencial que as ações de enfrentamento às mudanças

climáticas sejam integradas e promovidas em todas as esferas da administração pública, bem como entre entidades públicas e privadas, com o objetivo de reduzir as emissões de GEE. Tais ações devem estar alinhadas à preservação, à conservação e à recuperação dos recursos ambientais, essenciais para garantir a sustentabilidade do país em longo prazo.

Como mencionado, a Constituição proíbe tanto a proteção insuficiente quanto o retrocesso institucional, reafirmando que as políticas ambientais não podem retroceder diante de crises, especialmente quando envolvem a preservação de bens essenciais à vida no planeta.

A Corte Suprema tem reiterado que não se pode tolerar uma proteção ambiental inadequada ou insuficiente, em conformidade com os princípios da prevenção e da precaução que fundamentam a proteção jurídica do meio ambiente (Brasil, 1988).

Por isso, é necessário identificar o direito fundamental violado neste contexto. Nesse caso, o direito ao meio ambiente equilibrado foi claramente violado, dada a situação de insuficiência normativa e fática. Isso demonstra a urgente necessidade de resguardar os deveres de tutela ambiental, garantindo que o Brasil cumpra com sua responsabilidade na preservação do meio ambiente, em consonância com os compromissos internacionais e constitucionais.

A relatora confirmou que a situação da Amazônia Legal reflete um estado de desestruturação e inconstitucionalidade, agravado pela desestabilização financeira decorrente da desconstrução dos comitês de governança do Fundo Amazônia. Esse Fundo consiste em uma política pública relevante para o controle e combate ao desmatamento, financiada por doações internacionais que sustentam as ações ambientais.

Embora o Brasil conte com uma sólida proteção normativa constitucional, a prática ainda sofre com a falta de recursos financeiros institucionais, o que dificulta a implementação efetiva das políticas públicas. Ações comissivas e omissivas ao longo do tempo têm deteriorado as engrenagens das políticas ambientais construídas com tanto esforço. O federalismo cooperativo exige uma responsabilidade compartilhada entre o Estado e a sociedade para garantir a proteção do meio ambiente para as gerações futuras, o que tem sido negligenciado.

A reformulação do Fundo Amazônia, realizada sem a participação da sociedade, planejamento adequado e gerenciamento de riscos, viola diretamente a Constituição, ao falhar no cumprimento dos deveres de proteção da Amazônia Legal. Esse processo de desestruturação é um claro exemplo de retrocesso institucional, que compromete os avanços conquistados ao longo dos anos na política ambiental.

O novo marco normativo, imposto pelo Poder Executivo Federal com base no art. 84, caput, VI, da Constituição, desfez a política pública financeira que o Fundo Amazônia representava, sem oferecer uma proteção jurídica equivalente ao direito fundamental do meio

ambiente. Além disso, a mudança foi implementada sem qualquer avaliação de riscos, comprometendo a continuidade da política pública e, conseqüentemente, o cumprimento das obrigações ambientais (Brasil, 2022c).

O Estado-administrador, em vez de atuar como responsável pela aplicação do direito fundamental ao meio ambiente, alegando a necessidade de aumentar a eficiência e corrigir a implementação da política pública financeira, inviabilizou seu funcionamento sem propor uma política pública substitutiva. Essa mudança na realidade normativa impactou diretamente a prática.

A ação governamental que resulta em omissão inconstitucional, ao excluir as medidas normativas e práticas essenciais para garantir o direito fundamental ao meio ambiente, não pode ser justificada como parte do direito à liberdade decisória na formulação de políticas públicas. Pelo contrário, essa omissão é uma violação direta do dever do Estado de assegurar a concretização do Estado constitucional.

A neutralização da política pública ambiental e climática compromete princípios fundamentais da Constituição, negando a proteção adequada e suficiente ao direito fundamental a um meio ambiente equilibrado. Esse retrocesso, além de afetar diretamente a proteção ambiental, também prejudica o cumprimento dos compromissos internacionais de caráter supralegal assumidos pelo Brasil, que moldam o conteúdo do direito ao mínimo ecológico, necessário para garantir a sustentabilidade ambiental do país.

Embora não caiba ao Poder Judiciário substituir a avaliação do administrador quanto ao mérito das políticas ambientais que ele desenvolve, é responsabilidade dos Tribunais Constitucionais, conforme o art. 5º, XXXV, da CF/1988, assegurar a adequada observância dos parâmetros objetivos impostos pela Constituição e preservar a integridade do marco regulatório ambiental, conforme justificado pela decisão da ADO 59.

Considerando todo esse cenário, entende-se que a implementação de políticas públicas voltadas para o investimento, a fiscalização, a prevenção e o controle das questões ambientais são essenciais para fortalecer o direito fundamental ao meio ambiente e os valores do Estado constitucional brasileiro.

Isso porque, a degradação ambiental na Amazônia Legal tem gerado danos contínuos à saúde (art. 6º da CF/1988), à vida (art. 5º, *caput*, CF/1988) e à dignidade das pessoas (art. 1º, III, CF/1988), distantes do objetivo de construir uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I, da CF/1988).

Além disso, a degradação prejudica o alcance de um desenvolvimento sustentável (art. 3º, II, da CF/1988) e a promoção do bem de todos (art. 3º, IV, da CF/1988), colocando em risco

o cumprimento dos compromissos do Brasil no âmbito da PNMC. Tais impactos não são apenas ambientais, como também sociais e econômicos, prejudicando a integridade do país como um todo.

Logo, os danos ambientais climáticos são agravados pela ausência de uma política pública eficiente de prevenção, repressão e reparação das destruições ambientais. A proteção adequada do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado deve ser orientada pelo princípio da precaução, que prioriza a preservação sobre a restauração. Isso ocorre porque a integridade de um ecossistema, uma vez comprometida, pode ser extremamente difícil, se não impossível, de ser restaurada em sua totalidade.

A omissão inconstitucional manifesta o comportamento do administrador que instaurou um marco normativo desestruturante, substituindo o sistema anterior sem as salvaguardas jurídicas necessárias para manter o cumprimento dos deveres de proteção ao direito fundamental ao meio ambiente. Essa mudança sem planejamento adequado e sem a devida precaução comprometeu as obrigações climáticas assumidas pelo Brasil, evidenciando uma clara falta de responsabilidade ambiental.

O prejuízo advindo do recebimento de novos recursos e da análise de novos projetos a serem financiados com valores já recebidos danificou a continuidade dos resultados obtidos anteriormente pelo Brasil na redução do desmatamento.

Todavia, no julgamento da ADO 59, o Tribunal, por maioria, conheceu da ação direta de inconstitucionalidade por omissão, considerando parcialmente procedente os pedidos e determinando que a União tomasse medidas administrativas para reativar o funcionamento do Fundo Amazônia.

A decisão também estabeleceu que o formato de governança descrito no Decreto 6.527/2008 fosse restabelecido, e que a União se abstinhasse de paralisar o funcionamento do Fundo ou de utilizar seus recursos para outros fins. O Tribunal declarou inconstitucionais os artigos 12, II, do Decretos 10.144/2019, e 1º, do Decreto 9.759/2019, no que se refere aos colegiados instituídos pelo Decreto 6527/2008.

A ADO 59 evidenciou a Pauta Verde climática no STF, reconhecendo a inconstitucionalidade por omissão nas áreas de proteção da Amazônia Legal, resultante da desestruturação institucional e da paralisação do Fundo Amazônia. Isso demonstrou a ausência de responsabilidade com a prevenção e o controle no combate ao desmatamento, violando as diretrizes estabelecidas na Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas (1992), no Protocolo de Quioto (2005) e no Acordo de Paris (2015).

A seguir, serão explanados os reflexos e efeitos da ADPF 708 para a política ambiental

climática brasileira, destacando a importância de fortalecer a litigância climática como uma estratégia fundamental para amparar e garantir o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado no país.

### 5.3 ASPECTOS RELEVANTES DA ADPF 708

Inicialmente proposta como ADO, a ADPF 708 foi movida por partidos políticos, como o Partido Socialista Brasileiro (PSB), o PSOL, o Partido dos Trabalhadores (PT) e a Rede Sustentabilidade (REDE). Os partidos alegaram que, desde 2019, a União vinha se omitindo em ativar o Fundo Clima, deixando de utilizar recursos substanciais para implementar medidas de mitigação das mudanças climáticas.

Segundo os requerentes, essa omissão contraria o direito constitucional a um meio ambiente saudável (art. 225 da CF/1988) e resulta no descumprimento, pelo Brasil, de compromissos internacionais de redução de emissões de GEE e de combate às mudanças climáticas (art. 5º, § 2º, da CF).

A argumentação da ação foi recebida pelo STF como uma ADPF, tendo como base a alegação de que a narrativa descrita na petição inicial evidenciava omissões do poder público no cumprimento de sua responsabilidade constitucional de garantir um meio ambiente saudável para as gerações presentes e futuras. A inação do governo, conforme apontado, transgrediria a tutela do preceito fundamental previsto na Constituição.

A ADPF 708 sustenta que, nos anos de 2019 e 2020, a União negligenciou a ativação do Fundo Clima, mantendo-o inativo e deixando de alocar recursos significativos para o combate às mudanças climáticas. A ação requer a imediata retomada das operações do Fundo, impondo à União o dever de alocar os recursos de forma efetiva, além de vedar novas omissões, como a prática de contingenciamento desses valores. Tais medidas são pleiteadas à luz dos princípios constitucionais de um meio ambiente saudável e ecologicamente equilibrado.

Entre 2004 e 2012, o Brasil alcançou uma significativa redução do desmatamento, resultado de políticas públicas eficazes. Contudo, a partir de 2013, esse quadro começou a reverter, com uma aceleração do desmatamento, especialmente a partir de 2018. Em 2019, com a paralisação do Fundo Clima, o desmatamento na Amazônia voltou a níveis alarmantes, comparáveis aos índices de 2006 e 2007, o que representa um retrocesso significativo nas políticas ambientais do país.

Esse retrocesso expõe a realidade de que o Brasil tem se afastado dos compromissos

assumidos, tanto no âmbito nacional quanto internacional, no combate às mudanças climáticas. A paralisação do Fundo Clima agravou ainda mais o cenário, intensificando a vulnerabilidade do país aos impactos das mudanças climáticas.

O enfrentamento dessa crise ambiental no Brasil continua sendo um desafio urgente, com implicações diretas sobre a vida, saúde, segurança alimentar e a economia do país, ameaçando gravemente o futuro das próximas gerações (Brasil, 2022e).

As políticas públicas voltadas para o combate às mudanças climáticas têm se mostrado insuficientes, agravadas pela omissão do Poder Executivo. Nesse cenário, a Suprema Corte e os tribunais constitucionais têm cumprido papel relevante na proteção dos direitos ambientais, buscando impedir o retrocesso nas conquistas já alcançadas.

O princípio da vedação ao retrocesso, que visa proteger o meio ambiente, se caracteriza pela violação quando há redução no nível de proteção ambiental, seja por inação ou pela eliminação de políticas públicas essenciais, sem a devida substituição por alternativas eficazes (Brasil, 2022e).

O Fundo Clima, criado com o objetivo de financiar o combate às mudanças climáticas e assegurar o cumprimento das metas de redução de emissões de GEE, é regulamentado pela Lei 12.114/2009. Essa lei destina os recursos do Fundo às atividades previstas no art. 5º, § 4º, a fim de fomentar ações de mitigação e adaptação às mudanças climáticas.

Contudo, a efetiva negligência da União nos últimos anos tem evidenciado a falta de alocação desses recursos a projetos específicos, caracterizando uma escolha deliberada por parte do Executivo, que se agravou com a modificação na composição do Comitê Gestor do Fundo.

A recorrente e sistêmica irregularidade de supressão e enfraquecimento dos colegiados da administração pública, somada à redução da participação da sociedade civil na tomada de decisões, tem permitido ao STF reiterar as inconstitucionalidades já identificadas em decisões anteriores, como nas ações ADI 6121<sup>22</sup>, ADPF 622<sup>23</sup>, ADPF 623-MC<sup>24</sup> e ADPF 651<sup>25</sup>.

Após a interposição da ação, o Fundo Clima retomou suas atividades, com a liberação de recursos reembolsáveis para o BNDES e a destinação de recursos não reembolsáveis para o Projeto Lixão Zero, em Rondônia. No entanto, a parcela restante dos recursos não

---

<sup>22</sup> Ministro relator Marco Aurélio. Trata-se de ação referente à extinção de múltiplos órgãos colegiados.

<sup>23</sup> Ministro relator Luís Roberto Barroso. Relacionada com a alteração do funcionamento do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente — Conanda.

<sup>24</sup> Ministra relatora Rosa Weber. Trata sobre o Conselho Nacional do Meio Ambiente — Conama.

<sup>25</sup> Ministra relatora Cármen Lúcia. Relacionada com o Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente — FMNA.

reembolsáveis permaneceu retida devido ao contingenciamento determinado pelo Ministério da Economia, o que demonstra a persistência das dificuldades na execução plena do Fundo.

Os recursos do Fundo Clima são aplicados por meio de apoio financeiro reembolsável, concedido por empréstimos intermediados pelo BNDES, além de apoio financeiro não reembolsável para projetos de mitigação das mudanças climáticas. Esses projetos devem ser aprovados pelo Comitê Gestor, que segue diretrizes previamente estabelecidas, assegurando a destinação eficaz e transparente dos recursos disponíveis.

O Fundo Clima permaneceu inoperante durante todo o ano de 2019 e parte de 2020. De acordo com a Avaliação da PNMC, realizada pela Comissão de Meio Ambiente do Senado Federal, essa inatividade foi causada pela falta de nomeação do Comitê Gestor do Fundo, uma decisão estratégica do Executivo que visava alterar a composição do Comitê antes de destinar os recursos.

O relatório da comissão apontou que a nova configuração do Comitê favorecia a representação do setor privado, em detrimento da sociedade civil organizada, o que contrastava com a composição anterior (Brasil, 2022e).

Esse cenário se insere em um contexto mais amplo de extinção e alteração de diversos órgãos colegiados da Administração Pública, com o intuito de reduzir ou eliminar a participação da sociedade civil e de especialistas. O objetivo subjacente era garantir ao governo maior controle sobre as decisões e informações relativas a setores-chave, como o ambiental. Essa estratégia gerou fortes críticas, pois comprometeu o caráter democrático e participativo da gestão pública.

As medidas adotadas pelo Executivo foram posteriormente declaradas inconstitucionais pelo STF, que destacou o risco à democracia e à participação cidadã nas decisões sobre questões de relevante interesse público. A Corte reconheceu que a eliminação da participação da sociedade civil e a alteração dos órgãos colegiados violavam princípios fundamentais, como o direito à transparência e à *accountability*, prejudicando a integridade do Estado Democrático de Direito.

Apesar da decisão do STF, o Fundo Clima continuou inoperante por uma decisão deliberada da União. O então Ministro do Meio Ambiente justificou a paralisação do Fundo com a alegação de que aguardava a aprovação do novo marco normativo de saneamento. No entanto, essa justificativa foi refutada, pois os recursos do Fundo Clima, conforme estipulado no art. 5º, § 4º, da Lei 12.114/2009, não são destinados exclusivamente ao saneamento, como também à implementação de ações de mitigação e adaptação às mudanças climáticas.

Os recursos reembolsáveis do Fundo Clima foram, então, direcionados pelo Plano Anual

de Aplicação de Recursos (PAAR) de 2020 e 2021 ao BNDES, com um foco predominante no meio ambiente urbano, sem a devida atenção ao combate ao desmatamento ou à mudança no uso do solo em áreas rurais, que são problemas críticos no Brasil.

Por outro lado, os recursos não reembolsáveis foram totalmente alocados ao programa Lixão Zero, destinado à gestão de resíduos sólidos no estado de Rondônia. Além disso, o Ministério do Meio Ambiente reteve R\$ 212.772,00, que ficaram bloqueados pelo Ministério da Economia em função do cumprimento das metas fiscais, prejudicando ainda mais a efetividade do Fundo Clima em suas ações de mitigação das mudanças climáticas.

O desrespeito ao dever constitucional, supralegal e legal da União e de seus representantes eleitos de proteger o meio ambiente e enfrentar as mudanças climáticas possui natureza juridicamente vinculante, não sendo uma questão de mera escolha política. As negligências na operacionalização do Fundo Clima e na distribuição dos recursos configuram uma clara violação aos artigos 225 e 5º, §2º, da CF/1988, que garantem o direito ao meio ambiente equilibrado e a obrigação do Estado em promovê-lo e preservá-lo.

A gravidade da crise ambiental no Brasil, somada à postura de aversão ao tema frequentemente adotada pela União, juntamente com o histórico de desmantelamento de órgãos colegiados da Administração Pública e a falta de alocação de recursos para a proteção ambiental, reforçam a necessidade de intervenção do STF. Ao analisar o caso, determinou que o Executivo tem o dever, e não a opção, de operacionalizar o Fundo Clima, destinando seus recursos para as finalidades estabelecidas, em cumprimento às obrigações constitucionais.

A vedação do contingenciamento dos recursos do Fundo Clima sublinha que as obrigações legais exigem que esses recursos sejam destinados a finalidades específicas, conforme previamente estabelecido pela legislação.

O Executivo não pode, a seu critério, desconsiderar as destinações definidas pelo Legislativo, sob pena de violar o princípio da separação dos Poderes, que garante a autonomia e independência dos poderes do Estado. Assim, qualquer ação que contrarie essa destinação, como o contingenciamento, configura uma violação ao princípio da legalidade e da separação entre os Poderes.

A alocação dos recursos do Fundo Clima concretiza o dever constitucional de proteção e restauração do meio ambiente, assim como dos direitos fundamentais a ele relacionados, como o direito à saúde e à qualidade de vida. A Lei de Responsabilidade Fiscal reforça esse entendimento, ao estipular que despesas vinculadas a obrigações constitucionais e legais não podem ser limitadas.

Logo, quando a Constituição ou a legislação determina a aplicação de recursos em áreas

específicas, como a proteção ambiental, tais recursos não podem ser objeto de contingenciamento ou limitação sem risco de comprometer as responsabilidades do Estado.

A ausência de iniciativas adequadas para mitigar as mudanças climáticas comprometeu e violou a integridade climática do país, evidenciando um claro desrespeito aos compromissos internacionais de redução das emissões de GEE e de combate às alterações climáticas assumidos pelo Brasil.

Em contestação aos fatos expostos, a defesa alegou que as ações do Executivo se tratava de atos de natureza regulamentar, tentando desqualificar a ação judicial com base na ausência de retrocesso da matéria. Argumentou que a destinação dos recursos do Fundo Clima estaria dentro da competência discricionária do chefe do Executivo, não sendo passível de revisão judicial, sob pena de violação da separação dos Poderes.

No entanto, essa argumentação não foi aceita, pois a intervenção do Judiciário está plenamente justificada diante do contexto de omissões e ineficiência nas políticas públicas ambientais, que demonstram o descumprimento de deveres constitucionais fundamentais. O Supremo, ao se deparar com a inação do Executivo, agiu para resguardar a integridade ambiental e a dignidade humana, protegendo os direitos fundamentais da sociedade e reafirmando a necessidade de cumprimento das obrigações legais e constitucionais do Estado.

Para a entrevistada Suely Vaz, a judicialização ambiental climática é um fenômeno global, mas que deve ser tratado com ponderação. As causas subjacentes a essas ações precisam ser analisadas de maneira criteriosa, para que não se sobrecarregue o Judiciário de maneira excessiva. As ações judiciais, para serem eficazes, precisam estar centradas em questões que realmente impactem a pauta ambiental climática e que, ao serem apreciadas, promovam reflexão e mudanças efetivas.

Entretanto, na ADPF 708, observa-se a inércia governamental em relação à liberação dos recursos destinados à mitigação das emergências climáticas, assim como a ausência de um plano eficaz para conter o desmatamento e as queimadas na Amazônia. O contingenciamento das verbas orçamentárias do Fundo Clima configurou uma ofensa ao federalismo cooperativo e ao direito fundamental de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, conforme previsto na Constituição (Brasil, 2022e).

A ausência de uma solicitação formal para a declaração do ECI na petição inicial foi, na visão do julgador, considerada imprópria, uma vez que, segundo a sua interpretação, a ampliação do pedido de ofício é vedada. Todavia, os dados, os fatos, as inconstitucionalidades e as ilegalidades apresentados no caso não descaracterizam a pertinência da teoria do ECI. Pelo contrário, ela se mostra especialmente relevante, pois denota uma violação massiva, sistêmica

e generalizada dos direitos fundamentais em face de um cenário ambiental grave e complexo.

A ausência de reconhecimento do ECI Ambiental na referida ação pode ter gerado prejuízos consideráveis. Em um contexto de políticas públicas climáticas caóticas e ineficazes, a não configuração do ECI Ambiental dificultou a resolução do problema, resultando em efeitos prolongados de negligência e inação por parte da administração pública.

A atuação do STF, ao determinar que o Executivo tomasse as devidas providências para estabelecer e cumprir ações, monitoramento e fiscalização, mostrou-se necessária para reverter a paralisia e a omissão vivenciadas à época.

O fato de não se ter dado o devido valor ao ECI Ambiental, especialmente em relação aos impactos do contingenciamento do Fundo Clima, prejudicou o enfrentamento de problemas graves, como o aumento do desmatamento e das queimadas, a perda de ecossistemas e o agravamento das emissões de GEE. Esses transtornos, fruto da paralisação das políticas ambientais, reverberam até hoje, exacerbando as consequências de uma política pública ineficiente.

Os entrevistados concordam que a falta de reconhecimento do ECI prejudicou o avanço mais substancial da pauta ambiental climática no Brasil. Ainda se vivencia um estado de coisas que está longe de ser ideal, sendo urgente implementar mudanças efetivas para garantir o resguardo da integridade ecológica para as gerações futuras.

E mais, a ausência de uma intervenção judicial mais incisiva, que impusesse diretrizes estruturantes ao poder público, também refletiu no desmantelamento das instituições públicas e na falta de um plano de ação claro para conter o desmatamento. A ausência de determinação sobre o destino dos recursos contingenciados impediu que houvesse uma resposta mais eficaz da administração pública. A intervenção judicial mais proativa teria proporcionado uma atuação mais positiva e responsiva do governo.

A despeito disso, a decisão da ADPF 708, apesar das limitações, trouxe avanços no campo da política pública ambiental climática, especialmente considerando o contexto desfavorável que se vivia na época, com o contingenciamento de recursos, o desmantelamento de políticas públicas e o negacionismo climático defendido por dirigentes do Executivo. A decisão judicial, ao orientar o governo a agir, foi um passo importante para reverter a inação que predominava.

O voto do ministro Edson Fachin, ao destacar o relatório AR6 do IPCC, foi uma contribuição significativa para o entendimento da gravidade da situação. O relatório aborda questões essenciais de mitigação e adaptação às mudanças climáticas, com foco na redução das emissões de carbono e no combate ao aquecimento global.

Alertou para os riscos graves trazidos pela emergência climática, evidenciando que, desde a Revolução Industrial, a temperatura média global aumentou em torno de 1,1°C. O Acordo de Paris, de 2015, estabeleceu a meta de limitar o aumento da temperatura global a 2°C, com esforços adicionais para manter o aumento dentro de 1,5°C, ressaltando a urgência de ações concretas para evitar consequências catastróficas para o planeta.

A OMM confirmou que 2024 foi o ano mais quente já registrado, evidenciando a urgência das negociações e compromissos climáticos (Nações Unidas, 2025). Para mitigar os riscos e impactos das mudanças climáticas, é imprescindível que tais compromissos sejam cumpridos de maneira eficaz.

A crise climática, com seus efeitos no equilíbrio térmico e ecológico do planeta, se consolidou como uma das questões mais prementes da contemporaneidade. A maneira como os seres humanos lidarão com esses desafios terá um impacto determinante no futuro da humanidade.

O cenário político da época não favoreceu a adoção de medidas robustas e conciliatórias, o que fez com que as ações judiciais assumissem um papel central na estruturação de respostas adequadas, tanto para a mitigação quanto para a adaptação ao quadro climático adverso.

Contudo, as falhas sistêmicas, o desvirtuamento das políticas públicas ambientais e climáticas, o desmantelamento de órgãos responsáveis, a diminuição da fiscalização e a escassez de pessoal corroboraram a desestruturação do sistema. Esses problemas ampliaram o descompasso na governança, comprometendo a execução das metas climáticas e os índices que deveriam ser cumpridos em médio e longo prazo, sendo desconsiderados quando mais necessários para atenuar os danos ambientais.

As audiências públicas foram fundamentais nesse contexto, possibilitando esclarecimentos sobre a questão e proporcionando um espaço para o diálogo entre diversos órgãos e entidades da sociedade civil, especializados na pesquisa e na investigação das questões ambientais. Essas discussões não apenas levantaram preocupações com o contingenciamento de verbas, mas também evidenciaram a desarticulação das políticas públicas, o que resultou em um retrocesso ambiental considerável.

A participação social, aliada ao diálogo entre entidades, poderes e sociedade, foi crucial para o entendimento do caso concreto, abrindo um canal de comunicação com os afetados e permitindo a captura dos reflexos causados pela obstrução das políticas públicas. Essa interação também foi essencial para identificar os meios mais adequados para resolver estruturalmente a questão e restabelecer a efetividade das ações necessárias.

Entre 2019 e a proposição da ação em junho de 2020, o Fundo Clima permaneceu

inativo, sob a justificativa de que aguardava o marco regulatório do saneamento. O Observatório do Clima destacou, nesse cenário, a inadequada alocação dos recursos, que foram direcionados majoritariamente para atividades de saneamento e gestão de resíduos sólidos, responsáveis por apenas 4% das emissões de GEE.

O governo, ao escolher alocar recursos em áreas de menor impacto climático, negligenciou as iniciativas mais relevantes, como os projetos de combate ao desmatamento e manejo do solo, que são responsáveis por 50% das emissões de GEE.

A União destinou todos os recursos não reembolsáveis para o projeto Lixão Zero em Rondônia, em uma decisão que contraria a legislação vigente. Essa alocação ocorreu devido à impossibilidade do governo de receber recursos federais, em razão de investigações por irregularidades no gerenciamento de resíduos sólidos.

A decisão de investir no projeto específico foi tomada em desacordo com a Lei 12.114/2009. De acordo com o Decreto 10.143/2019, o conselho do Fundo havia decidido que a verba deveria ser utilizada em ações de saneamento prioritárias, não em projetos que desviam da legislação e da destinação original dos recursos, comprometendo ainda mais a efetividade das políticas climáticas.

A legalidade e legitimidade dos valores destinados ao projeto Lixão Zero geraram questionamentos substanciais. O pedido de antecipação de tutela foi negado, e a ADPF 708, sendo uma ação de controle concentrado e abstrato de constitucionalidade, teve como foco a operação do Fundo Clima. A ação evidenciou o comportamento omissivo do poder público, que falhou em garantir a implementação das políticas e medidas necessárias para a mitigação das mudanças climáticas.

Durante o processo, entidades como o Instituto Alana, o Observatório do Clima, a Frente Nacional dos Prefeitos, a Conectas Direitos Humanos e a Associação Brasileira de Membros do Ministério Público do Meio Ambiente atuaram como *amicus curiae*, fornecendo informações essenciais para a ação. Essas organizações representaram os interesses das crianças e adolescentes, da sociedade civil e dos movimentos sociais e ambientais, com o intuito de proteger o direito de todos ao meio ambiente equilibrado

A decisão de mérito reconheceu as profundas implicações das mudanças climáticas e o impacto devastador do aquecimento global. Se não controladas, essas mudanças podem levar à incompatibilidade da vida humana na Terra, colocando em risco a sobrevivência das gerações futuras.

O artigo 225 da CF/1988 consagra o direito a um meio ambiente equilibrado como um direito fundamental, conforme disposto no artigo 5º, § 2º. Esse direito implica em proteção

ambiental não apenas para as gerações presentes, mas também para as futuras. O legislador constituinte, ao convocar os Poderes Públicos e a sociedade, estabeleceu a responsabilidade coletiva de defender e preservar o meio ambiente para o bem comum (Brasil, 1988).

No entanto, cumpre salientar que a separação de poderes não pode ser utilizada como justificativa quando políticas públicas são empregadas para enfraquecer a proteção ambiental. A Constituição determinou que tanto os Poderes Públicos quanto a coletividade devem desempenhar papéis ativos na preservação do meio ambiente, garantindo sua proteção integral.

Os alarmantes registros de desmatamento, a falta de proteção das terras indígenas e o enfraquecimento da fiscalização ambiental destacaram a importância da atuação do Poder Judiciário. A gravidade da situação exigiu providências urgentes, já que fechar os olhos para essa realidade não é uma opção viável. A crise ambiental, longe de ser uma questão isolada ou recente, reflete um processo prolongado e multifacetado, cujas consequências afetam todos os aspectos da vida humana.

Fatores como a queima de combustíveis fósseis (carvão, petróleo, gás natural), as práticas de agricultura, a pecuária e o desmatamento contribuem significativamente para o aumento das emissões de GEE, os quais retêm calor na atmosfera e potencializam o aquecimento global, exacerbando as mudanças climáticas.

Os efeitos dessas alterações climáticas, como o aumento da temperatura, o aquecimento dos oceanos, o derretimento das calotas polares, as enchentes e os furacões, colocam em risco a sobrevivência do homem na Terra, tornando cada vez mais urgente a adoção de políticas de adaptação e mitigação.

A emergência climática foi amplamente reconhecido pelo ministro Edson Fachin, que, em seu voto, destacou a gravidade da questão com base em relatórios e dados científicos. Enfatizou a necessidade de implementar políticas públicas climáticas eficazes, com o objetivo de proteger a responsabilidade constitucional de garantir a proteção ambiental.

O ministro sublinhou que os riscos associados às mudanças climáticas afetam tanto as gerações atuais quanto as futuras, tornando a ação urgente e imprescindível para a preservação da vida no planeta.

A solução para o problema das mudanças climáticas depende da colaboração de todos, com a necessidade urgente de repensar o modo de produção e consumo. Isso envolve a incorporação do desenvolvimento sustentável nas práticas econômicas, a adoção de tecnologias limpas e eficientes, além da melhoria das técnicas utilizadas na pecuária e na agricultura, visando a redução de GEE.

Além disso, o cumprimento dos compromissos internacionais assumidos para a

mitigação das mudanças climáticas impõe ao poder público e à sociedade a responsabilidade de defender, preservar e restaurar o meio ambiente ecologicamente equilibrado. Esse compromisso deve ser visto como um poder-dever de todos, que transcende interesses políticos e exige ações concretas e contínuas para o cumprimento das metas ambientais globais e nacionais.

A tutela ambiental não pode ser submetida ao juízo político de conveniência e oportunidade do chefe do Executivo. As obrigações relacionadas com a preservação ambiental precisam ser vinculadas ao cumprimento de deveres constitucionais, independentemente das convicções políticas ou dos jogos de poder. A pauta climática deve ser parte integrante da política pública mundial e estar inserida na agenda ambiental nacional. O desenvolvimento dessas políticas deve ser conduzido de maneira colaborativa e integrada entre os diversos Poderes, com o objetivo comum de garantir um planeta saudável e sustentável.

O desrespeito ao direito constitucional a um meio ambiente saudável, garantido pela Constituição, e ao dever do Brasil de cumprir os direitos e compromissos assumidos internacionalmente, conforme o artigo 5º, § 2º, da CF/1988, resulta em sérias implicações. A omissão da União na alocação integral dos recursos do Fundo Clima, referentes ao ano de 2019, foi um reflexo dessa falha.

O cumprimento dos compromissos ambientais do Brasil exige que o Fundo Clima seja efetivamente colocado em funcionamento, com a destinação adequada de seus recursos, e que o contingenciamento das receitas que o compõem seja proibido, assegurando que os recursos sejam usados de forma transparente e eficaz (Brasil, 1988).

A Constituição reconhece o caráter supralegal dos tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil é signatário, e, nesse contexto, os tratados ambientais também se inserem nesse mesmo nível de proteção. Tais tratados possuem *status* supranacional, o que exige do Brasil o cumprimento rigoroso dos compromissos ambientais assumidos, como parte de seu compromisso com a proteção dos direitos humanos e da preservação do meio ambiente.

A omissão e a ineficiência das políticas públicas de combate às mudanças climáticas entre 2018 e 2021 evidenciaram um claro retrocesso ambiental e uma inação por parte do Poder Executivo. Essa lacuna na atuação governamental resultou no fortalecimento do papel do Judiciário, que passou a exercer o protagonismo na proteção ambiental, dado que o Executivo não cumpriu suas responsabilidades constitucionais.

A extinção e alteração de órgãos da administração pública e a redução da participação da sociedade civil nos comitês e conselhos deliberativos, como ocorreu com o Fundo Clima, além da deficiência nas informações públicas, violaram princípios fundamentais da cidadania,

do interesse público e da democracia. Essas ações comprometem a transparência e a eficiência das políticas ambientais, prejudicando a capacidade de resposta do Estado diante da crise climática.

A demora na priorização das políticas públicas climáticas resultou em um atraso significativo na melhoria da qualidade de vida da população, especialmente dos grupos mais vulneráveis. Esse atraso, por sua vez, comprometeu a sustentabilidade ambiental, uma vez que não houve o devido direcionamento dos recursos para programas essenciais, como o combate ao desmatamento, a fiscalização ambiental e a gestão do uso do solo. A falta de uma destinação adequada dos recursos para essas áreas amplificou a gravidade da crise ambiental brasileira, tornando a situação ainda mais crítica e urgente.

O contingenciamento e a irregularidade na destinação dos recursos do Fundo Clima evidenciam a insatisfatória e insuficiente atuação do Estado no que diz respeito à política pública ambiental climática. Os valores que deveriam ser alocados para projetos voltados para o enfrentamento das mudanças climáticas, o combate ao desmatamento e as queimadas na Amazônia ficaram comprometidos pela falta de cumprimento das diretrizes orçamentárias.

As falhas na execução das obrigações constitucionais e legais de proteção ambiental agravaram ainda mais a crise climática no Brasil, dificultando a concretização dos direitos fundamentais e tornando a situação ambiental cada vez mais crítica.

A atuação deficiente do Estado levou à necessidade da intervenção do poder Judiciário, que, ao reconhecer a omissão, determinou o desbloqueio dos recursos com destinação específica. Essa decisão visou garantir que os valores alocados cumprissem suas finalidades estabelecidas, impedindo que fossem desviados para outros fins, conforme a legislação.

A escolha pela legalidade, em detrimento de considerações políticas, ressaltou a importância de assegurar a aplicação dos recursos de forma correta e focada, respeitando a determinação legal e os compromissos ambientais.

A menção do ministro Edson Fachin sobre o uso do direito comparado como precedente, citando exemplos de litigância climática em países como Canadá, Alemanha e Argentina, demonstra o caráter inter e transgeracional da proteção ambiental. A Corte Interamericana, por meio da Opinião Consultiva 23/2017, reconhece a obrigação dos Estados em prevenir danos ambientais dentro de suas jurisdições, conferindo-lhes responsabilidades de proteção que ultrapassam as fronteiras nacionais.

A litigância ambiental tornou-se uma realidade global, refletindo a busca por proteger o meio ambiente e os direitos das gerações presentes e futuras contra os efeitos devastadores das emissões de GEE. Essa prática visa garantir a preservação do meio ambiente, a liberdade e a

proteção intergeracional, estabelecendo regras claras para a regulamentação das emissões e preservando os direitos fundamentais diante da crise climática que afeta todo o planeta.

A experiência internacional atua de maneira profícua ao auxiliar o Judiciário no enfrentamento da emergência climática, buscando mitigar os danos ambientais provocados pelo aquecimento global, resultado da emissão de GEE e combustíveis fósseis. Esses danos tornam insustentável a manutenção de uma vida saudável e equilibrada no planeta.

A litigância climática internacional serve como precedente e fundamentação para os litígios nacionais, que visam garantir um meio ambiente digno, equilibrado e saudável para todas as gerações.

No contexto da ADPF 708, a natureza estrutural do processo evidencia a necessidade de alinhar os recursos do Fundo Clima às diretrizes da Política Nacional sobre Mudança do Clima e aos demais instrumentos previstos pela Lei 12.187/2009. A legislação exige o inventário das emissões de GEE, a promoção da transparência por meio da disponibilização de dados ambientais e o acompanhamento contínuo das emissões. O objetivo é traçar estratégias eficazes de mitigação e adaptação às mudanças climáticas, refletindo o compromisso do Brasil com seus objetivos climáticos.

Foi observada uma carência significativa no inventário nacional de emissões e remoções de GEE, que deveria ser segmentado por estados e municípios e amplamente divulgado. Esses dados são essenciais, pois são utilizados pelo IPCC para contabilizar as emissões e monitorar o progresso das estratégias de mitigação e adaptação. A ausência de dados atualizados e acessíveis compromete a transparência e a eficácia das políticas climáticas nacionais.

Os documentos apresentados no processo revelam omissões sistemáticas, evidenciando a falta de alocação adequada de recursos no Fundo Clima, um instrumento essencial para a política de combate às mudanças climáticas. O relator da ADPF 708 destacou que o Brasil, de fato, tem avançado na direção oposta aos compromissos de mitigação das mudanças climáticas, situação que se agravou nos últimos anos, prejudicando o cumprimento das metas estabelecidas.

O argumento central dos requerimentos na ADPF 708 é que a União não adotou medidas adequadas para a mitigação das mudanças climáticas, o que configura uma violação à proteção constitucional do meio ambiente e aos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil.

Na ADPF 708, o relator, ministro Luís Roberto Barroso, determinou que a União cessasse a omissão e começasse a operacionalizar o Fundo Clima, alocando os recursos necessários para que o Fundo cumprisse sua função. Além disso, foi determinado que as receitas do Fundo não fossem mais contingenciadas, garantindo que os recursos fossem usados de forma eficaz e conforme sua destinação legal (Brasil, 2022e).

Para o entrevistado Nauê Bernado, a decisão sobre o não contingenciamento ocorreu apenas após a liberação dos recursos que estavam bloqueados, o que gerou pouca repercussão. No entanto, de acordo com Suely Vaz, a ação teve repercussões mais amplas, indo além do contingenciamento, e estruturou uma ação que avançou em direção a mudanças substanciais nas políticas públicas ambientais.

O último relatório disponível sobre as emissões de GEE, publicado no site do MMAMC, corresponde ao ano de 2022 (Brasil, 2022a). Contudo, a segmentação das emissões por unidades da federação está disponível apenas até 2016, sem atualização sobre o painel (Brasil, 2022f). O Adapta Brasil (2024), ferramenta do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, oferece dados e índices relacionados com os riscos climáticos, organizados por áreas, como recursos hídricos, segurança alimentar, segurança energética, infraestrutura portuária, saúde e desastres hidrológicos, com informações discriminadas por unidade da federação. A falta de dados atualizados e completos reflete uma lacuna significativa na gestão da política climática e na implementação de ações preventivas eficazes.

A fragmentação das informações dispersas em diversos locais dificulta o acesso aos dados, índices e relatórios essenciais para a gestão ambiental. Se as publicações estivessem concentradas em uma única plataforma, com todas as informações compiladas e conectadas por programas, tecnologias e satélites em um ambiente virtual integrado, seria possível garantir um acesso mais amplo, transparente e eficaz à fiscalização das informações.

A centralização dessas informações contribuiria para uma maior conscientização pública sobre a preservação ambiental, o que é fundamental para o combate ao desmatamento e para assegurar que o Estado cumpra efetivamente seu dever de proteger ecossistemas e biomas.

A transparência na gestão das verbas destinadas ao controle do desmatamento, das queimadas e à redução das emissões de GEE exige clareza e objetividade na prestação de contas. Isso é essencial para que as políticas ambientais cumpram os preceitos constitucionais da legalidade, moralidade e eficiência na gestão do bem público.

A integração e a cooperação entre o MMAMC, Ministério da Defesa e da Ciência, Tecnologia e Inovações, o Ministério da Educação (MEC) e o Ministério das Relações Exteriores são fundamentais para o sucesso dessas políticas, promovendo uma atuação conjunta e eficaz na preservação ambiental.

A cooperação interministerial é imprescindível para enfrentar os desafios relacionados com a preservação ambiental. Isso inclui a fiscalização de áreas ecologicamente sensíveis, a defesa das unidades federais de conservação, a promoção da educação ambiental, o desenvolvimento de novas tecnologias para uma economia mais neutra em emissões, e o

fortalecimento do financiamento internacional cooperativo para o combate ao desmatamento e às mudanças climáticas.

O contingenciamento dos recursos disponíveis no Fundo Clima, destinados a projetos de combate às mudanças climáticas, violou o preceito fundamental constitucional de preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado. A falta de destinação adequada desses recursos contraria os objetivos da PNMA, que busca a preservação, a melhoria e a recuperação da biodiversidade, promovendo o desenvolvimento socioeconômico e a segurança nacional, ao mesmo tempo em que respeita a dignidade da pessoa humana.

A ausência de alocação dos recursos do Fundo Clima para iniciativas que atendam às finalidades previstas pela CF/1988, especialmente no que se refere ao dever do Estado de garantir a preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225), agrava ainda mais os desafios ambientais que o Brasil enfrenta.

A PNMA reconhece a importância da manutenção do equilíbrio ecológico e a necessidade de planejar e fiscalizar o uso dos recursos ambientais, considerando o meio ambiente como um patrimônio público que deve ser assegurado e protegido. Essa premissa fundamenta a atuação do Estado em diversas áreas de preservação e gestão ambiental, proporcionando a base legal para as ações de mitigação e adaptação aos desafios ambientais.

A Lei 12.114/2009 estabelece os instrumentos e mecanismos necessários para a gestão e execução de políticas voltadas para o enfrentamento das mudanças climáticas. Nesse âmbito, o Fundo Clima integra a rede de apoio à implementação de recursos públicos, oferecendo tanto empréstimos reembolsáveis, concedidos via BNDES, quanto apoio financeiro não reembolsável para projetos de mitigação e adaptação às mudanças climáticas.

Esses projetos são aprovados pelo Comitê Gestor do FNMC, e têm como objetivo financiar ações concretas e inovadoras que enfrentem a emergência climática (Brasil, 2022e, p. 51). Além disso, a busca por envolver atores sociais como o setor privado e ONGs visa promover a governança colaborativa na gestão ambiental.

No julgamento da ADPF 708, foi estabelecido que o Poder Executivo tem o dever constitucional de fazer funcionar o Fundo Clima e alocar anualmente seus recursos para fins de mitigação das mudanças climáticas. A decisão firmou a vedação do contingenciamento desses recursos, em consonância com o dever constitucional de tutela do meio ambiente (art. 225 da CF/1988) e os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil (art. 5º, §2º, da CF/1988).

Além disso, a sentença reafirmou o princípio constitucional da separação dos poderes (art. 2º c/c art. 9º, § 2º, Lei de Responsabilidade Fiscal), garantindo que o Poder Executivo não possa comprometer os recursos destinados ao combate às mudanças climáticas.

Apesar das complexidades envolvidas na pauta ambiental climática, ficou claro o reconhecimento da importância dessa decisão judicial, que vedou futuras hipóteses de contingenciamento. A decisão ratificou a necessidade de cumprimento das metas e acordos internacionais, visando garantir a integridade ecológica.

O julgamento da ADPF 708 representou um marco na política pública ambiental climática brasileira, ao declarar a inconstitucionalidade do contingenciamento de recursos destinados a fins específicos, como ocorreu com o Fundo Clima. Essa decisão destacou a necessidade de alocar corretamente os recursos para mitigar os danos decorrentes das mudanças climáticas, afastando qualquer possibilidade de destinação indevida ou não cumprimento das finalidades previstas.

O reconhecimento da emergência climática, evidenciado no julgamento, ressaltou a relevância do monitoramento contínuo das políticas públicas voltadas à mitigação das mudanças climáticas no Brasil. A decisão judicial evidenciou a urgência em implementar medidas eficazes e monitorar seus impactos.

O processo de reversão da inação e omissão do poder público, que antes permitiu o desmantelamento das políticas ambientais, está em andamento. Esse esforço, ainda que árduo e desafiador, gerou avanços, como o aumento dos investimentos, a aprovação de projetos específicos de combate ao desmatamento, e a realização de concursos para fortalecer a fiscalização e a repressão aos crimes ambientais, essenciais para alcançar resultados mais eficazes.

A revisão e reversão desse quadro institucional precário exigem ações contínuas e persistentes. A redução de 60% no desmatamento em 2024, conforme monitoramento do Imazon, contrasta com o maior índice de desmatamento registrado em janeiro de 2015 e janeiro de 2022, representando uma importante conquista no esforço de preservação ambiental (Agência Brasil, 2024).

O progresso alcançado, tanto no âmbito nacional quanto internacional, tem sido significativo. A mudança na imagem do Brasil, com a busca por coalizões diplomáticas e participação ativa nas pautas ambientais globais, reflete o compromisso do país em enfrentar os desafios ambientais.

As negociações internacionais, especialmente aquelas focadas na preservação ambiental, foram revitalizadas com a inclusão de temas ambientais na agenda do chefe do Executivo. Essas ações reforçam a posição do Brasil como um protagonista nas discussões sobre mudanças climáticas e a recuperação ambiental, ampliando o comprometimento da gestão atual em combater o desmatamento, as queimadas, a poluição e as emissões de gases, além de

mitigar os impactos das alterações climáticas.

O aumento da destinação de verbas para mitigar o desmatamento na Amazônia, conforme informado pelo MMAMC, foi significativo, com um repasse de 98 milhões de reais para o combate ao desmatamento no Acre (Brasil, 2024o) e 10,4 bilhões de reais direcionados ao Fundo Clima para financiar projetos de mitigação das mudanças climáticas e o desenvolvimento sustentável do país (Brasil, 2024p). Além disso, foram alocados 113 milhões de reais ao Fundo Amazônia, com foco no apoio aos povos originários (Brasil, 2024q).

A diversidade ambiental do Brasil oferece uma oportunidade única para fortalecer a conservação ecológica, amparada por dispositivos constitucionais e infraconstitucionais que oferecem uma base sólida para a formulação de estratégias voltadas para a mitigação, adaptação e responsabilização pelos danos climáticos.

A integração entre o MMAMC e o Ministério das Relações Exteriores tem sido fundamental na construção de uma agenda ambiental mais robusta, em colaboração com a sociedade civil. Essa parceria visa garantir a representatividade do Brasil nos grupos internacionais de sustentabilidade ambiental e climática, contribuindo para a promoção de soluções coletivas e eficazes no combate à emergência climática global (Brasil, 2024r).

A superação da crise climática demanda um esforço conjunto, especialmente dos países ricos, que devem liderar a transição para economias baseadas em fontes limpas de energia e apoiar a contenção do desmatamento global (Observatório de Política Externa e da Inserção Internacional do Brasil, 2023).

As prioridades para a proteção socioambiental e o combate às mudanças climáticas voltam a ter centralidade na agenda do governo federal. A retomada do protagonismo do Brasil na área ambiental, evidenciada pela recomposição do orçamento destinado ao meio ambiente, reflete uma recuperação da credibilidade do país no combate às mudanças climáticas.

Esse movimento reafirma a soberania nacional e marca o compromisso com a transição para uma economia descarbonizada, no caminho de uma transição verde que busca a sustentabilidade econômica, social e ambiental, alinhada com os compromissos internacionais assumidos pelo país.

A litigância climática de reparação tem ganhado relevância, sendo legitimada pela AGU, que recentemente cobrou 292 milhões de reais de um infrator ambiental por emissões de GEE, devido ao dano climático causado por desmatamento e queimadas na Amazônia (Brasil, 2023d). A ação civil pública contra um pecuarista, autuado pelo Ibama por desmatar e queimar 5,6 mil hectares da Floresta Amazônica entre os anos de 2003 e 2016, exemplifica a crescente preocupação com a segurança ambiental e a responsabilidade por danos climáticos.

O aumento de casos de litigância climática no Judiciário brasileiro, especialmente em ações contra desmatadores, tem sido uma tendência crescente desde 2019. Essas ações, muitas vezes interpostas diretamente perante a Suprema Corte, impulsionam a Pauta Verde, trazendo a discussão da integridade climática para o centro dos tribunais.

O julgamento da ADPF 708, ao estabelecer um precedente no STF, teve um impacto significativo na sociedade civil, incentivando um debate mais amplo sobre a preservação de um meio ambiente ecologicamente equilibrado para as futuras gerações.

A meta estipulada no Acordo de Paris, do qual o Brasil é signatário, é clara: manter o aumento da temperatura média global em até 1,5°C. O governo brasileiro comprometeu-se, em sua Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC), a reduzir as emissões de GEE em 37% até 2025, com uma subsequente redução de 43% até 2030 em relação aos níveis de 2005.

Para que o Brasil consiga cumprir com suas obrigações, é necessário investir em financiamento e tecnologias que possibilitem o desenvolvimento sustentável, promovendo a redução das vulnerabilidades e garantindo direitos fundamentais, como o direito à vida e à segurança alimentar.

Além disso, a educação ambiental, a conscientização e a participação pública são elementos-chave para o cumprimento dos normativos e diretrizes ambientais, buscando a adoção de padrões de consumo e produção sustentáveis.

A política pública ambiental climática está intimamente ligada ao planejamento e às decisões do chefe do Executivo. As ações ou omissões políticas, sejam de prevenção ou correção, têm o poder de moldar a realidade do país, com objetivos definidos para alcançar as metas propostas na agenda política.

O planejamento estratégico cumpre papel essencial, permitindo interações e coalizões com outros atores, fortalecendo a governabilidade e abrindo caminho para parcerias e alianças necessárias para o desenvolvimento operacional das demandas ambientais.

Entende-se que a superação dos bloqueios políticos institucionais e a relativização da legislação ambiental, em meio ao negacionismo das evidências científicas e ao aumento da contribuição humana para o desequilíbrio ambiental climático, exigem um esforço conjunto para restabelecer o diálogo e promover a conscientização.

A educação ambiental surge como alternativa para a construção de valores sociais e atitudes que preservem a integridade e conservação do meio ambiente, garantindo sua utilização responsável e sustentável como bem comum da população, essencial para a qualidade de vida.

Importa salientar que a educação ambiental é uma prática pedagógica cidadã e participativa, com o objetivo de transformar ações e práticas insustentáveis, tendo o potencial

de gerar mudanças profundas para a preservação do planeta. Sua realização efetiva é fundamental para promover uma mudança de mentalidade, essencial para a construção de um futuro sustentável.

Embora o STF não tenha reconhecido o ECI nas ADPF 708 e 760, a atuação progressista da Corte e a mobilização de atores sociais têm sido notórias na condução da política ambiental climática. Isso ocorre especialmente diante do negacionismo político em relação aos dados científicos, do bloqueio institucional de verbas destinadas ao combate ao desmatamento e às queimadas, e da inação governamental que tem impactos significativos sobre os direitos fundamentais.

O desrespeito ao artigo 225 da Constituição configura um modelo de governança incapaz de atender aos preceitos do Estado Democrático Socioambiental de Direito, que se fundamenta em princípios estruturantes que proíbem retrocessos e asseguram uma proteção robusta ao meio ambiente.

A falta de comprometimento com a proteção ambiental compromete os princípios da progressividade, da precaução, da prevenção, da participação e da informação social, além de enfraquecer a responsabilidade civil, penal e administrativa dos poluidores, conforme o princípio do poluidor-pagador.

A reversão do contexto de inconstitucionalidade e ilegalidade exigirá a adoção de estratégias para fortalecer a governança e a gestão ambiental climática. Isso passa pela reconfiguração das políticas públicas, o que permitirá o restabelecimento de metas e estratégias para o aumento dos recursos destinados à luta contra as mudanças climáticas.

O estado crítico gerado pela política ambiental climática de desenvolvimento predatório, juntamente com os desgastes legislativos, os péssimos índices nacionais e os reflexos internacionais, exige uma reconstrução urgente e a reconfiguração da política pública ambiental climática. Para tanto, são necessários investimentos que contemplem a reversão da inação do Executivo, a recomposição dos órgãos ambientais, o reaparelhamento das fiscalizações e o endurecimento da legislação ambiental.

A reconstrução da biodiversidade, a preservação das áreas de preservação permanente, a manutenção dos recursos hídricos e a condução da política pública climática em conformidade com as diretrizes constitucionais e legais são fundamentais para assegurar a integridade ecológica. Nesse sentido, a implementação, efetivação e desenvolvimento da gestão pública climática ambiental não só contribuem para a preservação do meio ambiente, como também funcionam como instrumentos de justiça climática

A ratificação e o cumprimento das metas previstas no Acordo de Paris são passos

fundamentais para alinhar o país com as exigências globais de combate às mudanças climáticas, interrompendo o estado de desconformidade inconstitucional observado durante a administração anterior.

A reforma estrutural das instituições, gestões e agentes, com a mudança de comportamento e o aumento de dados e investimentos, reflete a tentativa de desvincular o presente do legado de falhas ambientais do passado, apontando para um novo comprometimento com a causa ambiental.

O contexto político, econômico e ambiental vivido no momento da decisão da ADPF 708 evidencia a transformação potencializada pela decisão judicial. Consistiu em um marco importante, uma vez que se deu na contramão do negacionismo e do desmantelamento estatal ambiental, respondendo ao clamor da sociedade por uma efetiva implementação das políticas públicas ambientais climáticas que estavam sendo sistematicamente ignoradas pelo Executivo e Legislativo.

O contingenciamento orçamentário gerou impactos negativos e significativos na execução das políticas públicas ambientais, impossibilitando o atendimento das demandas emergentes e exacerbando falhas de governança. A ausência de alocação adequada dos recursos prejudicou o planejamento, controle, prevenção e transparência na gestão orçamentária, afetando diretamente a saúde financeira das contas públicas e, conseqüentemente, os direitos sociais e ambientais da população.

Importa esclarecer que a decisão da ADPF 708 não se limitou à liberação do Fundo Clima, como também atua na reconfiguração dos bloqueios institucionais das políticas públicas ambientais climáticas, o que refletiu a violação de direitos e garantias fundamentais dos cidadãos.

O reconhecimento do *status* supralegal dos tratados e acordos internacionais ratificados pelo Brasil destacou a importância de dados e pesquisas científicas para a definição da emergência climática, estabelecendo precedentes significativos para futuras demandas jurídicas relacionadas ao tema.

Por mais que o julgamento não tenha reconhecido expressamente o ECI, a decisão, ao abordar uma questão complexa e sistêmica que envolvia a violação de direitos fundamentais, indiretamente configurou o ECI na questão ambiental climática. Isso se deve ao fato de que a ineficiência das políticas públicas e o aumento das queimadas e do desmatamento foram exacerbados pela omissão governamental e pelo contingenciamento do Fundo Clima, o que afetou de maneira significativa o cumprimento das metas climáticas do país.

O viés estrutural da decisão ficou evidente no fato de que ela demandou desdobramentos

de acompanhamento, fiscalização e controle. Embora não tenha sido uma decisão tipicamente estrutural, a decisão visou, indiretamente, alcançar os resultados desejados nas metas climáticas do Acordo de Paris, promovendo uma transformação institucional necessária para a efetividade das políticas ambientais.

A atuação do Judiciário, ao intervir nesse conflito ambiental climático, possibilitou a adjudicação de direitos e a liberação de verbas, garantindo a implementação de uma política pública que, caso não fosse resolvida judicialmente, continuaria a se arrastar indefinidamente. A resposta objetiva e imediata foi essencial para cessar um conflito pontual e difuso, beneficiando a coletividade.

O reconhecimento da ilegalidade e inconstitucionalidade da União, no que tange à alocação de recursos do Fundo Clima, despertou para as irregularidades cometidas pelo Executivo e possibilitou a correção dessas falhas. Embora o precedente não tenha estabelecido critérios típicos do processo estrutural, ele traçou medidas estruturantes importantes, como o uso de audiências públicas e a colaboração com *amicus curiae*.

A efetividade do direito fundamental à integridade climática, assegurado por um meio ambiente ecologicamente saudável e equilibrado, reconhece os impactos das mudanças climáticas e as falhas estruturais e burocráticas do poder público, que repercutem na proteção das garantias essenciais à vida, à saúde, à dignidade, à alimentação, ao acesso aos recursos hídricos, dentre outros.

As medidas ou decisões estruturantes, mesmo quando desvinculadas de um processo estrutural formal, como é o caso presente, permitem a intervenção do Judiciário em políticas públicas com o objetivo de adequar as condutas do poder público às normas de proteção ambiental. Esse tipo de atuação judicial constrói comandos decisórios que garantem os preceitos legais constitucionais, trazendo efetividade para as decisões e atendendo, assim, às expectativas da sociedade em relação à proteção ambiental e à justiça climática.

A concretização da política pública ambiental climática, com o objetivo de mitigar os efeitos das mudanças climáticas, busca afastar ameaças ou lesões decorrentes da omissão ou ineficácia do poder público.

Além disso, a reorganização das entidades públicas e o reaparelhamento dos órgãos ambientais, como Ibama, ICMBio e Instituto Chico Mendes, são essenciais para lidar com a complexidade da questão ambiental e climática. Visa-se, com isso, integrar os diferentes poderes e entidades responsáveis pela proteção do meio ambiente, promovendo a efetividade dos direitos e o provimento jurisdicional adequado, além de reformular a realidade do conflito ambiental

Vale ressaltar, no entanto, que nem sempre as demandas estruturais, como aquelas observadas em casos como Brumadinho, Mariana, ACP do Carvão e demarcação da Raposa Serra do Sol, seguem a lógica típica de um processo estrutural com medidas e decisões formalmente estabelecidas. Muitas vezes, as características estruturais desses casos não são devidamente especificadas ou reconhecidas pelo Judiciário, devido, talvez, à complexidade e à dificuldade de reconhecimento desses critérios.

A ADPF 708 foi julgada procedente, com o reconhecimento da omissão da União em não alocar os recursos do Fundo Clima no ano de 2019. O Tribunal determinou que a União não se omita ou impeça o funcionamento do Fundo, tampouco deixe de destinar os recursos provenientes do Fundo aos fins próprios e específicos, proibindo o contingenciamento das receitas que o compõem.

Observa-se que o caminho do diálogo colaborativo e da participação social ressignificou a esfera democrática, permitindo a concretização dos direitos fundamentais e valores públicos. Esse processo visou mudanças sistêmicas em prol da integridade climática, reconhecendo que a proteção ambiental não é uma mera opção política, mas um dever constitucional que deve ser cumprido de forma eficaz e contínua.

O equilíbrio ambiental, portanto, se torna imprescindível para garantir a continuidade da vida para as próximas gerações. A adequação das políticas públicas climáticas, mediada por diálogos entre os poderes e a sociedade, é essencial para conduzir a complexidade do cenário ambiental atual. Esse processo envolve a negociação e reorganização de estruturas frágeis e ineficientes, além de reestruturar a gestão da emergência e crise climática, buscando alcançar um estado ideal de equilíbrio e integridade climática.

A seguir, será apresentada a explanação sobre a teoria do ECI e a decisão da ADPF 760, destacando seus efeitos e reflexos na política pública ambiental climática brasileira.

#### 5.4 A ADPF 760 E O ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL AMBIENTAL

O sistema jurídico brasileiro, alinhado ao seu arranjo institucional e aos dispositivos constitucionais, dispõe de diversos métodos que validam a intervenção do Judiciário, permitindo que o STF exerça influência sobre o ciclo das políticas públicas quando necessário.

A ADPF representa a concretização do conceito de ECI na realidade brasileira. A Lei 9.882/99, em seu artigo 1º, determina que a ADPF seja proposta perante o STF com o objetivo de impedir ou reparar lesões a preceitos fundamentais resultantes de atos do poder público

(Brasil, 1999).

Os critérios essenciais para a aplicação do ECI estão contidos na ADPF, que busca identificar situações em que um ato do poder público resulta em uma falha estrutural, provocando lesões reiteradas a preceitos fundamentais. Tais falhas fundamentam a legitimidade de uma atuação mais incisiva do Judiciário, que pode se manifestar tanto na implementação de políticas públicas quanto na alocação de recursos orçamentários.

A proteção ambiental tem se consolidado como um dos maiores desafios da humanidade. A preservação ambiental, essencial para as gerações presentes e futuras, é condição indispensável para a sobrevivência da espécie humana no planeta. A urgência desse tema se reflete nas discussões jurídicas sobre a necessidade de uma abordagem mais eficaz para enfrentar a crise ambiental e climática, buscando soluções que atendam à demanda por um desenvolvimento sustentável.

A crescente preocupação com a crise ambiental climática levou à interposição da ADPF 760 por alguns partidos políticos como o Pcdob (Partido Comunista do Brasil), PDT (Partido Democrático Trabalhista), PSB, PSOL, PT, PV (Partido Verde) e REDE. Nessa ação, esses partidos contestaram as práticas de gestão ambiental adotadas pela União a partir de 2019, argumentando que tais práticas configurariam um ECI Ambiental.

Os argumentos baseados na violação do artigo 225 da CF/1988, que impõe ao Estado e à coletividade o dever de garantir um meio ambiente ecologicamente equilibrado (Brasil, 1988), visam preservar os processos ecológicos essenciais para a manutenção da vida.

A omissão estatal, somada às medidas adotadas para enfraquecer a fiscalização e a prevenção da degradação ambiental, comprometeu a eficácia da proteção ambiental, desrespeitando as diretrizes constitucionais e negando a implementação dos princípios da prevenção e da precaução, fundamentais na defesa contra danos ambientais.

A violação do direito fundamental das gerações a um meio ambiente equilibrado e ecologicamente sustentável se revela em desconformidade com o que está no referido dispositivo da Constituição 225, comprometendo não apenas os direitos à vida e à saúde, mas também outros direitos fundamentais, incluindo os direitos territoriais dos povos originários sobre suas terras tradicionais (Brasil, 1988).

A prática contínua de ações, tanto ativas quanto passivas, por parte do governo federal, resultou em uma comprovada ineficácia na implementação das políticas públicas destinadas ao combate do desmatamento na região da Amazônia Legal, conforme delineado no PPCDAm.

As falhas na implementação das políticas públicas de combate ao desmatamento e na mitigação das mudanças climáticas levaram ao não cumprimento das metas climáticas

assumidas pelo Brasil, violando os princípios e as normas constitucionais que orientam a proteção do meio ambiente e a promoção de um desenvolvimento sustentável.

As atividades ilegítimas e as omissões contínuas em áreas essenciais, como fiscalização de queimadas ilegais, controle ambiental e execução orçamentária de políticas públicas, contrariam os princípios fundamentais da Constituição e evidenciam falhas significativas na implementação dos planos e programas destinados à preservação ambiental.

Além disso, a emissão de regulamentações que diminuíram a proteção ambiental, a falta de transparência sobre o estágio das políticas ambientais e o descumprimento das obrigações assumidas pelo PPCDAM culminaram na situação crítica vivenciada.

Cabe ressaltar que a missão do STF, como guardião da Constituição, vai além da interpretação das normas jurídicas, englobando a responsabilidade de garantir a proteção e a preservação de um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Essa função inclui, ainda, a salvaguarda da responsabilidade do Estado brasileiro em proteger a Floresta Amazônica e outros biomas, reconhecendo a integridade ecológica como um requisito essencial para a dignidade humana ambiental.

A ausência de ação ou a implementação inadequada de políticas públicas que resultem em violações aos direitos fundamentais garantidos pela Constituição devem ser objeto de análise pelo Poder Judiciário, especialmente quando há evidência clara e persistente de violações massivas e sistemáticas dos direitos humanos. A intervenção judicial se faz imprescindível para garantir a eficácia dos direitos constitucionais e reverter as falhas estruturais do Estado.

A intervenção do Judiciário em políticas públicas segue critérios bem definidos, os quais incluem: a ação ou omissão dos órgãos públicos que violem preceitos fundamentais; o descumprimento prolongado e generalizado de direitos e garantias fundamentais de forma insustentável; a exigência de soluções complexas para a resolução da situação, que demandam a participação, integração e cooperação de todos os poderes; e a urgência e necessidade de uma intervenção judicial eficaz para corrigir a situação.

A situação constante e arraigada de falhas ou ineficiências nas ações do Estado, particularmente em relação à proteção ambiental na Amazônia, tem levado a uma degradação irreversível. Esse cenário se aproxima do "ponto de não retorno", o qual afetará não apenas os brasileiros, mas também as condições climáticas globais. As consequências dessa degradação incluem a deterioração da qualidade do ar, do solo e da biodiversidade, acarretando impactos profundos para a saúde humana e o equilíbrio ecológico.

As falhas estruturais enraizadas na política pública ambiental brasileira, especialmente

no que se refere à preservação dos biomas e ao combate ao desmatamento e às queimadas, constituem problemas progressivos que não podem ser resolvidos de forma imediata. A superação desses desafios requer um planejamento contínuo, com fiscalização rigorosa e monitoramento constante das metas e diretrizes estabelecidas.

Além disso, é essencial a implementação de estratégias interinstitucionais que envolvam uma colaboração eficaz entre diferentes esferas do poder público para garantir a proteção ambiental e a transformação das políticas em soluções concretas para os problemas ambientais.

O Estado Constitucional Ecológico exige, dessa forma, uma abordagem integrada e abrangente da proteção ambiental, envolvendo não apenas a preservação de elementos naturais individuais, como também a defesa global e sistemática do meio ambiente.

O compartilhamento da responsabilidade entre o poder público e a sociedade é fundamental para garantir que as decisões tomadas visem a preservação ambiental e a implementação de soluções sustentáveis. Essa colaboração é essencial para rejeitar abordagens econômicas predatórias, evitando retrocessos e frustrações nas normas constitucionais que asseguram os direitos ambientais, conforme afirmado por Ayala (2015).

O Ministro Ayres Britto, na ADI nº 4029, destacou a importância do meio ambiente, afirmando que ele é tão essencial quanto a moralidade e a democracia na vida pública, dada a sua relevância para a dignidade humana e o bem-estar planetário (Brasil, 2012c).

A dignidade ambiental, que se encontra intrinsecamente ligada à dignidade humana, tem sido reconhecida como um dos pilares constitucionais do Brasil, consagrado pelo Estado Democrático de Direito. Este conceito é fundamental para o constitucionalismo contemporâneo, que impõe responsabilidades compartilhadas tanto ao Estado quanto à humanidade em uma escala global.

As normas, os princípios e as regras que compõem o sistema jurídico vigente orientam o dever de respeitar e proteger o meio ambiente. A dignidade ambiental se torna inseparável da solidariedade humana, buscando promover o bem-estar e a saúde de todos os indivíduos, além de contribuir para a formação integral do ser humano e garantir a preservação das condições de vida no planeta. O planeta não é propriedade de nenhum ser humano, e sim um bem comum que está sendo desconsiderado por aqueles que o exploram de maneira irresponsável. Destruir o meio ambiente é também um ato de autodestruição da humanidade.

Desde 1960, a comunidade internacional tem reconhecido a necessidade de implementar políticas de preservação ambiental em uma escala global. Em 1972, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo, colocou o tema ambiental em destaque, mas poucas metas concretas foram efetivamente estabelecidas e implementadas.

Avançando nesse cenário, o Relatório Brundtland, de 1987, conhecido como Nosso Futuro Comum, destacou a importância de uma política de desenvolvimento econômico sustentável, que respeitasse os limites ecológicos do planeta e garantisse a convivência harmônica entre o progresso econômico e a preservação ambiental.

Esses marcos históricos foram seguidos por eventos que fortaleceram ainda mais a reflexão e ação globais em torno da preservação ambiental. Em 1992, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO 92), realizada no Rio de Janeiro, enfatizou o princípio da precaução como uma estratégia essencial para antecipar e mitigar os riscos ambientais.

O Brasil, alinhado com os compromissos internacionais, tem dado passos importantes na proteção ambiental. Como signatário da Convenção da Basileia, que estabelece o controle de movimentos transfronteiriços de resíduos perigosos, o país ratificou o Decreto 872/1993, que regulamenta essa convenção.

Além disso, a Convenção sobre Diversidade Biológica foi ratificada pelo Brasil através do Decreto 2519/1998, reforçando seu compromisso com a conservação da biodiversidade. No âmbito do Mercosul, a proteção ambiental é abordada de maneira articulada, como evidenciado pelos Decretos 333/2003 e 7.940/2013, que reafirmam a Cooperação e Assistência frente às Emergências Climáticas, mostrando o empenho regional em enfrentar os desafios ambientais de forma colaborativa.

No PIDESC, regulamentado pelo Decreto 591/1992, o Estado brasileiro assumiu o compromisso de garantir melhorias nas condições de higiene no trabalho e no meio ambiente, com o objetivo de assegurar a saúde física e mental dos trabalhadores. Em consonância com essa diretriz, o Protocolo de São Salvador, no artigo 11, garantiu o direito de todas as pessoas viverem em um meio ambiente saudável, destacando como dever dos Estados Partes a promoção, a proteção, a preservação e a melhoria ambiental.

O Brasil reafirmou seu compromisso com a proteção ambiental ao assinar o Acordo de Paris em 2015. O país se comprometeu a reduzir as emissões de GEE em 37% até 2025, em comparação com os níveis de 2005, e ampliou essa meta para 43% até 2030, com uma meta adicional de redução de 50% nas emissões de carbono.

É importante pontuar que o compromisso do Brasil no âmbito do Acordo de Paris inclui ações específicas para a promoção de fontes alternativas de energia, a adoção de bioenergias sustentáveis, a implementação de tecnologias limpas nas indústrias, a melhoria da infraestrutura de transporte e a redução do desmatamento.

Além disso, o país se comprometeu a restaurar e reflorestar até 12 milhões de hectares.

O Acordo de Paris, ao reconhecer a emergência climática como um risco planetário, transnacional e transfronteiriço, reforça a urgência e a necessidade de uma abordagem global integrada para enfrentar os desafios ambientais.

Além do Acordo de Paris, o Brasil é signatário da Agenda 2030, um plano de ação global assinado em 2015 por 193 Estados membros, que visa promover o desenvolvimento sustentável. A Agenda 2030 abrange 17 ODS e 169 metas a serem cumpridas até 2030. Esses objetivos, interconectados, abrangem dimensões sociais, ambientais e econômicas do desenvolvimento, visando desde a erradicação da pobreza até a promoção de uma vida digna para todos.

Dentro desse contexto, destaca-se o ODS 13, que busca tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos. Esse objetivo abrange uma série de ações relacionadas com o contexto climático, com o intuito de reforçar a resiliência e a capacidade de adaptação aos riscos e impactos decorrentes das mudanças climáticas e dos desastres naturais.

Considerando os compromissos assumidos constitucionalmente pelo Brasil, pode-se afirmar que o país demonstra um compromisso firme com a dignidade ambiental e a garantia do direito fundamental a um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Esse compromisso é um dever do Estado, que, independentemente da gestão política, tem a obrigação de implementar e cumprir as políticas públicas relacionadas ao meio ambiente e à saúde de todos os cidadãos.

O Estado Democrático de Direito Social, amparado constitucionalmente, veda o retrocesso ambiental, proibindo medidas legislativas e administrativas que visem suprimir ou reduzir a proteção ambiental já alcançada. Essa proibição fundamenta-se nos princípios da segurança jurídica, que garantem a máxima efetividade das normas, e no dever de progressividade das questões sociais, econômicas, culturais e ambientais. A proibição do retrocesso busca evitar que os direitos sociais e ambientais sejam enfraquecidos ou suprimidos por ações estatais posteriores.

Entende-se que a questão ambiental exige um diálogo com o futuro. A ausência de cumprimento das diretrizes estabelecidas no PPCDAm reflete a falta de compromisso com o que foi delineado pela Constituição, em seu artigo 225, e pelas diretrizes internacionais assumidas pelo Brasil (Brasil, 1988).

O dever constitucional de proteção ao meio ambiente limita a discricionariedade do poder público em questões ambientais, sendo responsabilidade do Estado agir para suprir a deficiência na proteção ambiental. A atuação estatal, normalmente, está vinculada ao provimento normativo ou administrativo, e não a escolha livre do legislador ou administrador

público.

O dever constitucional de proteção ao meio ambiente impõe limites à discricionariedade do poder público em questões ambientais. Dessa forma, é responsabilidade do Estado agir para suprir deficiências na proteção ambiental, atuando de maneira eficaz e eficiente na implementação das políticas públicas.

A inação do poder público, a falta de medidas concretas e as omissões inconstitucionais evidenciam a falha do Estado em cumprir os direitos inerentes à proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A atuação estatal deficiente que reduz a proteção ambiental nem sempre é óbvia. Muitas vezes, essa deficiência se disfarça por meio de ajustes nas medidas de implementação ou na reestruturação de órgãos ambientais, com o intuito de enfraquecer a agenda de proteção ecológica. Tais manobras podem prejudicar o compromisso estatal com a preservação do meio ambiente, comprometendo o alcance das políticas de proteção.

A Amazônia é reconhecida como a principal reserva de biodiversidade global e o maior bioma brasileiro em termos de extensão e abrangência. Ela assume uma responsabilidade de alcance planetário, desempenhando papel importante na regulação do clima global e na absorção de carbono, sendo essencial para a sobrevivência de todas as formas de vida no planeta.

A manutenção do equilíbrio ecológico global está intimamente ligada à disponibilidade de água, à concentração de carbono e ao controle do desmatamento irregular. As atividades como mineração, degradação florestal, queimadas e exploração madeireira representam riscos significativos para o equilíbrio climático mundial.

Caso essas atividades não sejam controladas adequadamente, podem contribuir para o agravamento da crise climática, afetando a estabilidade ambiental em escala global e comprometendo as condições de vida em todo o planeta.

O PPCDAm gerou uma mudança de postura do Estado em relação ao meio ambiente. Com foco na redução do desmatamento e na proteção de um ambiente ecologicamente equilibrado, o plano visava garantir uma fiscalização eficaz para impedir a extração ilegal de madeira, o tráfico de animais e a grilagem de terras, promovendo uma atuação contínua e efetiva do poder público.

Entretanto, desde 2013, os desmatadores ilegais passaram a adotar novas táticas, como abandonar tratores e acampamentos equipados, utilizando o georreferenciamento para evitar a detecção por parte do DETER. Esse processo, insidioso e progressivo, assemelha-se à cupinização, sendo uma operação favorecida pela ausência de fiscalização adequada na região,

o que agravou a situação do desmatamento ilegal (Brasil, 2024b, p. 77).

A atuação deficiente do Estado, evidenciada pela redução da fiscalização e pela diminuição do quadro de pessoal do Ibama, resultou no aumento do desmatamento e das queimadas ilegais. Essa deficiência também comprometeu a capacidade de fiscalização do órgão, conforme apontado pela auditoria do TCU, processo TC 038.045/2019-2 (TCU, 2021).

As alterações nas normas de fiscalização ambiental e a precarização da infraestrutura, conforme apontado pelo TCU, afetaram negativamente a capacidade de combate ao desmatamento ilegal na Amazônia, evidenciando a inoperância das políticas públicas de combate ao desmatamento.

Além disso, as alterações nas normas de fiscalização ambiental e a precarização da infraestrutura, também destacadas pelo TCU, afetaram negativamente a capacidade de combate ao desmatamento ilegal.

Diante dessa realidade, o planejamento eficaz faz-se necessário, consistindo em elemento crucial para definir objetivos, ações e estratégias que garantam uma atuação coordenada e eficiente no combate aos ilícitos ambientais.

Nesse sentido, o Plano Nacional para Controle do Desmatamento Ilegal e a Recuperação da Vegetação Nativa, no período de 2020 a 2023, estabeleceu cinco eixos de atuação. Dentre essas diretrizes, destacam-se a tolerância zero ao desmatamento ilegal e o estímulo à bioeconomia, uma abordagem integrada e abrangente que visa tanto o combate ao desmatamento quanto a promoção de alternativas sustentáveis.

Para enfrentar a crise do desmatamento, é imprescindível um esforço coordenado entre os diferentes entes federativos, reforçando a fiscalização e combatendo as atividades ilegais. A articulação mais eficaz entre os órgãos do Executivo e do Judiciário, juntamente com a maior integração entre as ações de diferentes esferas governamentais, são medidas relevantes para atenuar a situação e fortalecer a proteção ambiental na Amazônia.

Pontua-se que o PPCDAM contribuiu significativamente para a redução do desmatamento, mas a falta de investimentos financeiros adequados na Amazônia resultou em uma deficiência estrutural nas medidas necessárias para uma proteção ambiental mais robusta. As políticas públicas precisam ser dinâmicas e adaptáveis, visando avanços contínuos na garantia dos direitos constitucionais ambientais.

O contexto de insegurança jurídica e a deficiência na implementação de uma política pública eficaz que reverta o quadro de emergência climática tornam ainda mais urgentes as medidas para definir funções, competências e responsabilidades das instituições envolvidas na governança ambiental.

Considerando a configuração do ECI que ocorreu a partir da desestruturação da política ambiental de controle do desmatamento na Amazônia, refletindo a omissão reiterada do Estado em cumprir suas responsabilidades constitucionais. As falhas estruturais no cumprimento dos direitos fundamentais gerou uma ofensa grave e contínua aos direitos ambientais dos cidadãos, comprometendo a efetividade da proteção ambiental no país.

No entanto, o não reconhecimento do ECI por parte dos entrevistados foi um fato que reverberou negativamente, levando a uma regressão na política pública ambiental e climática. O quarto entrevistado, Maurício Guetta, destacou que essa decisão foi fruto de um acordo com o atual governo, que temia que o reconhecimento do ECI gerasse um impacto negativo na imagem do país sob sua administração, reforçando, assim, o retrocesso na efetividade das políticas ambientais.

O entendimento da Corte de que, sob a administração da atual gestão, deixou de ocorrer uma omissão contínua e permanente do poder público denota uma tentativa de reestabelecer a governança ambiental. Isso se materializou na liberação de verbas, proposição de ações e medidas para reconfigurar a política pública ambiental climática, com o objetivo de mitigar o desmatamento na Amazônia.

Conforme ressaltado pelo entrevistado Nauê Bernardo, o Brasil ainda vivencia um ECI na proteção e preservação do meio ambiente, particularmente no que se refere à postura do Estado em relação à política climática.

A desconformidade não foi erradicada apenas com a mudança de governo, pois as questões que geraram esse cenário são de longa data e exigem uma reconfiguração substancial, com um diagnóstico claro das falhas e a implementação de medidas reparadoras e preventivas.

A inefetividade do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado tem gerado efeitos irreversíveis sobre a saúde humana, a vida, os ecossistemas, o ar, a água e o solo, abalando a existência saudável do planeta.

A continuidade dessa ineficiência torna imprescindível a intervenção judicial, que tem se mostrado uma ferramenta necessária para pressionar o Estado a cumprir suas obrigações constitucionais de proteção ambiental.

A inércia na implementação de medidas concretas para enfrentar as mudanças climáticas, incluindo o cumprimento das metas de redução das emissões de GEE, tem repercutido negativamente.

As medidas necessárias para identificar, evitar, reduzir e compensar as consequências do aquecimento global não têm sido adotadas de maneira eficaz, o que resulta no descumprimento dos marcos regulatórios ambientais climáticos estabelecidos pelo Brasil.

As falhas estruturais nas políticas ambientais de controle do desmatamento na Amazônia foram determinantes para o fortalecimento do ECI Ambiental climático no Brasil. A ausência de fiscalização eficiente, a inexecução de orçamentos destinados à proteção ambiental e a inércia administrativa, além do descumprimento dos mandamentos constitucionais sobre o meio ambiente ecologicamente equilibrado, evidenciam a crise no setor.

E mais, a diminuição da fiscalização, a fragilidade nas informações relativas às metas, aos objetivos e aos resultados das políticas ambientais de controle do desmatamento na Amazônia são alguns dos indícios mais claros do ECI ambiental climático no Brasil. As políticas públicas ambientais, ao falharem em atender à preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, acabam por se tornar constitucionalmente inválidas.

O STF, por maioria de votos, não declarou o ECI, com os Ministros Cármen Lúcia (relatora), Edson Fachin e Luiz Fux se posicionando de forma divergente. Em vez disso, a Corte reconheceu a existência de falhas estruturais na política de proteção à Amazônia Legal, determinando que o governo federal assumira um compromisso significativo com relação ao desmatamento ilegal da Floresta Amazônica.

O julgamento, por unanimidade, reconheceu parcialmente os pedidos formulados na ADPF 760 e ADO 54, determinando que a União, juntamente com órgãos e entidades federais competentes como Ibama, ICMBio e Funai, elaborem e apresentem um plano de execução efetiva do PPCDAm.

Esse plano deve especificar as medidas adotadas para fiscalização, controle e proteção ambiental na floresta amazônica, com foco na implementação de ações claras e mensuráveis. A decisão destacou a importância de um plano bem estruturado, com cronograma, metas, objetivos, recursos e prazos de monitoramento, visando garantir a efetividade e a eficiência da política pública até 2027.

Embora o governo federal tenha sido desafiado pela decisão, é importante observar que, em resposta às determinações, a administração tem buscado implementar melhorias significativas, como o fortalecimento institucional dos órgãos ambientais, incluindo o Ibama, ICMBio e Funai, além de articulações institucionais com governos locais e estaduais. A realização de concursos para suprir a carência de servidores no MMAMC também demonstra um esforço para ampliar a capacidade de atuação do governo na preservação ambiental

A quinta etapa do PPCDAM, em desenvolvimento, é fundamental para a implementação de políticas públicas eficazes na região amazônica.<sup>26</sup> Essa etapa estabelece metas e objetivos

---

<sup>26</sup> Eixos, metas e objetivos referentes à quinta etapa de execução e implementação do PPCDAm encontram-se no SisPPCDAm, em cumprimento às determinações da ADPF 760 (Brasil, 2025).

prioritários, como o combate aos crimes ambientais ligados ao desmatamento e à degradação florestal, a prevenção de incêndios, a regularização ambiental com aprimoramento do Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural (SICAR), e a articulação com os estados para fortalecer a fiscalização ambiental.

A proteção das terras públicas federais não destinadas, destinadas à proteção e uso sustentável por povos indígenas e comunidades tradicionais, também é um dos objetivos centrais dessa etapa do PPCDAM.

A meta de alcançar o desmatamento zero até 2030, juntamente com o combate ao desmatamento ilegal, é um marco importante na busca por um futuro sustentável para a Amazônia. A redução da supressão da vegetação nativa e a mitigação das emissões de GEE são componentes essenciais dessa estratégia. Além disso, a legislação será fortalecida para incentivar a recuperação, conservação e o manejo florestal sustentável.

Para atingir os objetivos propostos, a estruturação do PPCDAM inclui quatro eixos fundamentais: o fortalecimento dos instrumentos de planejamento, a adequação da estrutura organizacional com a disponibilização de servidores qualificados, e o financiamento adequado para custear as demandas da política pública.

Ressalta-se que todos os objetivos estão estruturados no Plano Estratégico do MMAMC, a ser implementado no período de 2024-2027 pelos órgãos responsáveis, como Ibama, ICMBio e Funai. (Brasil, 2024s). A análise e os desdobramentos das diretrizes traçadas pela administração para o cumprimento do compromisso significativo exigem, no entanto, uma pesquisa adicional de monitoramento e avaliação da execução, que está atualmente em trâmite.

Entretanto, pontua-se que é lamentável que não tenha ocorrido o reconhecimento do ECI em relação à política ambiental climática, especialmente no que diz respeito ao desmatamento na Amazônia. Diversos pontos continuam a evidenciar um flagrante desrespeito aos dispositivos constitucionais, com reiterados desacatos aos direitos e às garantias fundamentais, o que agride o conceito de meio ambiente ecologicamente equilibrado.

O quadro mais crítico de efetividade e eficácia da política pública ambiental climática, no que tange ao desmatamento na Amazônia, está em um processo de reconfiguração. O poder público, de maneira sistêmica, precisa buscar atenuar as falhas estruturais recorrentes que comprometem a função protetiva do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Essas falhas têm gerado consequências sociais e internacionais que desrespeitam não apenas o meio ambiente, mas também os direitos das gerações futuras, muitas vezes com efeitos irreversíveis.

É imperativo deixar claro que este estudo compactua com o entendimento de que houve, de fato, um quadro claro e evidente de ECI no contexto ambiental climático, especialmente no

que diz respeito ao desmatamento da Amazônia.

A desestruturação de instituições burocráticas e fiscalizatórias, como o Ibama e o ICMBio, contribuiu para o desarranjo de projetos cruciais, como o PPCDAm, o que gerou a configuração de pressupostos fundamentais para o reconhecimento do ECI. Dentre esses pressupostos, destacam-se: a) a ofensa massiva e generalizada aos direitos fundamentais, afetando um número significativo de pessoas, com impactos diretos e indiretos sobre as populações e o meio ambiente; b) a prolongada omissão das autoridades quanto ao cumprimento das obrigações para garantir esses direitos, o que resultou em práticas reiteradamente inconstitucionais; e c) a ausência de medidas legislativas e administrativas para evitar o afrontamento dos direitos fundamentais, perpetuando um ciclo de ineficiência e negligência.

O reconhecimento do ECI seria um ato de autenticação da violação sistêmica aos direitos fundamentais, ratificando o estado de inércia e deficiência estatal que ocorreu e ainda persiste. Por mais que tenha havido esforços para reverter esse quadro, a evolução tem sido tímida.

A restauração das estruturas, a revisão das falhas e a implementação de soluções necessárias são processos contínuos, mas a liberação de orçamento e a superação dos bloqueios políticos e institucionais ainda representam obstáculos significativos.

O cenário climático apocalíptico demonstrado pelas enchentes na região Sul do país evidencia o estado de emergência. Esse contexto sublinha o despreparo e o desrespeito das instituições públicas em cumprir os normativos e executar suas funções, atribuições e competências com responsabilidade.

Tal negligência reforça o negacionismo do aquecimento global, corroborado pela paralisação e pelo engavetamento de projetos pelo Legislativo, que, ao mesmo tempo, tenta forçar a aprovação de projetos que fomentam a destruição do meio ambiente.

As "boiadas legislativas" passadas e as que ainda estão em tramitação nos planos federal, estadual e municipal denotam a falta de comprometimento e o desprezo com o meio ambiente. Elas reafirmam a ausência de medidas preventivas e mitigadoras necessárias para enfrentar a crise climática.

Diante desse quadro, a sociedade tem um papel fundamental: cobrar a mora legislativa e impedir a flexibilização da legislação ambiental. O controle e a fiscalização da população são essenciais para garantir que os avanços na legislação climática não retrocedam.

A caracterização do ECI, evidenciada pela violação de direitos e garantias fundamentais de uma parcela significativa da população que sofre com as alterações climáticas, expõe a falha

estrutural sistêmica das autoridades e entidades responsáveis pela execução e condução das políticas públicas. Essa falha exige uma coordenação complexa e criativa para aplicar a teoria do ECI, identificar e superar os obstáculos interinstitucionais, e promover um constitucionalismo transformador que respeite os direitos fundamentais em sua totalidade.

A escolha do compromisso significativo como alternativa de diálogo para as decisões judiciais estruturais contribui para a formulação de políticas públicas ambientais mais eficazes. Essa abordagem cooperativa, envolvendo diversos atores e instituições parceiras, possibilita a ressignificação das normas constitucionais e legislativas climáticas, buscando adequá-las à realidade urgente da crise ambiental.

O diálogo institucional, com o monitoramento por parte do Poder Judiciário e a participação ativa da sociedade civil, abre pontes entre os diferentes poderes e tribunais, desobstruindo as amarras que dificultam o enfrentamento do quadro de omissão e violação aos direitos fundamentais, especialmente no que tange à integridade climática.

No entanto, persiste um grande desafio: as falhas estruturais nas políticas ambientais ainda não foram superadas. A questão agora é saber se as medidas estabelecidas para resolver a situação serão suficientes para remediar a ineficiência das políticas atuais e a inobservância das normas constitucionais e legislativas.

A ADPF 760, além de tratar aspectos inconstitucionais, expôs condutas inconventionais, por contrariar tratados internacionais de proteção ao meio ambiente e aos direitos humanos, o que torna ainda mais urgente a correção desse cenário.

É necessário que a emergência climática suscite uma conscientização coletiva, impulsionando o fortalecimento dos normativos e das políticas públicas de combate às alterações climáticas.

A sociedade precisa se engajar ativamente, buscando avançar na proteção ecológica climática e garantir um meio ambiente saudável e equilibrado para as futuras gerações, sem aceitar retrocessos ambientais.

A expectativa é que as autoridades não precisem esperar por mais catástrofes e desastres climáticos para reconhecer que o clima já mudou. A questão climática deve ser incorporada com urgência nas agendas políticas e eleitorais, garantindo que áreas permanentes de preservação não sejam destruídas e desmatadas.

Além disso, é fundamental que a flexibilização ou aniquilamento da legislação ambiental seja rejeitada, e que as estruturas de planejamento, gerenciamento e monitoramento se tornem imprescindíveis.

O enfraquecimento inconstitucional da democracia ambiental e o desmonte das

estruturas públicas são incompatíveis com a proteção da vida e da dignidade humana. Medidas de adaptação e mitigação, investimentos em infraestrutura e a implementação de planos de contingência para a emergência climática devem ser encarados como parte do "novo normal" climático, que exige ação imediata e de longo prazo para enfrentar os desafios impostos pelas mudanças climáticas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A trajetória das mudanças climáticas exige atenção urgente e inegociável. A inclusão desse tema na agenda política global, ratificada pelo Acordo de Paris e pela Agenda 2030 da ONU, demanda planejamento estratégico e governança eficaz por parte do poder público, visando à integridade climática e o equilíbrio ambiental para as atuais e futuras gerações.

As evidências científicas são incontestáveis: as mudanças climáticas representam uma ameaça direta ao bem-estar humano e à estabilidade do planeta. A inação ou a demora na implementação de medidas agrava os riscos de impactos catastróficos, comprometendo não apenas a biodiversidade, mas também a segurança e a qualidade de vida das populações.

Diante desse cenário, os próximos anos serão decisivos. Há uma janela de oportunidade estreita para garantir um futuro sustentável e habitável para todos. No entanto, essa mudança de direção requer esforços imediatos, ambiciosos e coordenados para a redução das emissões de GEE, o fortalecimento da resiliência climática, a preservação dos ecossistemas e a ampliação substancial do financiamento destinado à adaptação e mitigação dos danos ambientais.

A escolha desta temática justifica, sobretudo, pela carência de estudos que relacionem as teorias do processo estrutural e do ECI ao contexto ambiental e climático. Nesse sentido, entende-se que seja fundamental fomentar debates que aprofundem essa relação, a fim de impulsionar, e não postergar, ações, programas e incentivos que promovam avanços concretos no enfrentamento da crise climática, tanto no âmbito governamental quanto na sociedade civil.

Este estudo trouxe contribuições ao apresentar um panorama abrangente da emergência climática e seus reflexos no Brasil, considerando o processo estrutural e as medidas estruturantes como possíveis ferramentas para solucionar a omissão ou insuficiência do poder público na implementação de políticas climáticas.

Além disso, explorou o ECI e o compromisso significativo como alternativas viáveis para a efetivação de programas e ações, ressaltando a importância do diálogo e da cooperação institucional como meios essenciais para viabilizar transformações estruturais na governança ambiental.

A judicialização das demandas ambientais e climáticas no STF busca modificar o atual cenário de transfiguração democrática, inconstitucionalidades, desregulamentação normativa, retrocessos e desestruturação administrativa. O objetivo é impedir a continuidade desse processo, restabelecendo a normalidade e a regulamentação da governança ambiental no Brasil.

O contexto social, climático e político tem fundamentado argumentos jurídicos respaldados pela ciência, na tentativa de resgatar a credibilidade do país frente à urgência e

relevância que a pauta climática exige.

Nesse sentido, o rearranjo institucional e burocrático, aliado a uma revisão estrutural, à redefinição de metas e ao estabelecimento de novas diretrizes, é essencial para viabilizar a implementação efetiva das políticas públicas climáticas. Esse processo deve ser conduzido com um olhar voltado para o futuro, garantindo a preservação da soberania nacional, a defesa do Estado de Direito e a proteção dos direitos fundamentais.

A análise das ações ADO 54 e 59, bem como das ADPF 708 e 760, julgadas pelo STF, revela a importância desses julgados como precedentes e marcos regulatórios na demanda climática. Ainda que de forma inicial, essas decisões representam respostas institucionais e orientações para a formulação e a execução das políticas públicas ambientais no Brasil.

A dignidade humana e os direitos fundamentais estruturam o Estado Democrático de Direito, estabelecendo conteúdos irrenunciáveis para o Estado Constitucional. Ao longo da história, esses princípios consolidaram um patrimônio jurídico-político que não pode sofrer retrocessos.

Nesse contexto, a proteção ecológica e climática deve estar em conformidade com os aspectos econômico, social e ambiental, garantindo que a modernidade e o progresso não sejam desvinculados da preservação ambiental e da justiça climática.

A emergência climática, amplamente evidenciada no último relatório do IPCC, confirma a responsabilidade direta e indireta da atividade humana nas mudanças do sistema climático. Essas alterações têm contribuído para a intensificação de eventos extremos, como secas prolongadas, inundações, desastres naturais e chuvas torrenciais.

Tais ocorrências impactam diretamente a dignidade e o bem-estar da população, afetando, sobretudo, os mais vulneráveis. Além disso, as mudanças climáticas comprometem a disponibilidade dos recursos hídricos, a produção agrícola, a biodiversidade e as condições de saneamento, enfraquecendo a resiliência ecológica e a proteção social.

Diante desse cenário, torna-se urgente a adoção de medidas imediatas para a redução das emissões de GEE. A contenção do desmatamento e o controle do aumento da temperatura global dentro do limite de 1,5°C são medidas essenciais para prevenir e mitigar uma crise ambiental potencialmente irreversível.

A litigância climática tem ganhado espaço como instrumento para a efetivação da agenda ambiental e das políticas públicas climáticas, buscando, por meio do Poder Judiciário, garantir o cumprimento de direitos fundamentais e princípios constitucionais que regulamentam a matéria. O objetivo é consolidar a proteção jurídica do meio ambiente e assegurar a implementação das normas ambientais e climáticas.

O princípio da proibição do retrocesso e o dever de progressividade, previstos na CF/1988, determinam o aprimoramento contínuo do arcabouço normativo, garantindo a proteção dos direitos fundamentais e a dignidade da pessoa humana.

O reconhecimento do Estado Democrático, Social e Ecológico de Direito impõe limites à atuação legislativa, impedindo a supressão ou restrição de direitos ambientais já consolidados, exigindo a eficácia e efetividade das normas que protegem o meio ambiente.

A transformação estrutural almejada passa pelo controle e redução das emissões de GEE, com a construção conjunta de soluções que envolvam o comprometimento e a colaboração de todos os entes federativos e da sociedade. O cumprimento das normas e acordos internacionais, como o Acordo de Paris, é essencial para que o Brasil avance na agenda climática global e reforce sua governança ambiental.

A responsabilização preventiva, mitigadora e compensatória dos impactos climáticos orienta as demandas estratégicas da litigância climática. Embora ainda incipiente no Brasil, essa abordagem busca inserir a variável climática nos debates e processos decisórios, tendo como fundamento a garantia constitucional prevista no artigo 225 da Constituição, bem como nas legislações infraconstitucionais, como a PNMA (Lei 6.938/1981) e a PNMC (Lei 12.187/2009). Essas normativas reforçam a necessidade de reconhecimento e defesa do equilíbrio ambiental como direito fundamental.

A proteção constitucional do meio ambiente não pode ser meramente simbólica, mas deve ser efetiva. O dever do poder público de assegurar um meio ambiente ecologicamente equilibrado exige ações concretas e integradas entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como o envolvimento ativo da sociedade civil.

A litigância climática, como instrumento para coibir infrações ambientais e o descumprimento de normas governamentais, deve ser utilizada de forma estratégica, evitando banalização e perda de eficácia. Para que produza precedentes positivos e impulsione mudanças estruturais, é fundamental que sua aplicação se concentre em demandas robustas e bem fundamentadas, garantindo resultados efetivos para a causa ambiental e climática.

As contribuições teóricas advindas das concepções do processo estrutural, das medidas estruturantes, do ECI e do compromisso significativo demonstram que tais intervenções podem ser alternativas eficazes para a garantia do constitucionalismo climático.

Essas abordagens buscam auxiliar na efetivação e implementação das políticas públicas climáticas, propondo soluções para as falhas sistêmicas presentes na complexa gestão pública ambiental, promovendo uma cooperação integrada entre os poderes.

As variáveis fundamentais das mudanças climáticas, associadas à necessidade de um

diálogo interinstitucional entre entidades e poderes, tornam o compromisso significativo uma possível solução para a efetivação das políticas públicas climáticas. Esse compromisso visa não apenas assegurar que o país cumpra os acordos internacionais dos quais é signatário, mas também fortalecer a governança pública, por meio da proposição de ações e programas viáveis para o Executivo. Além disso, busca-se alocar recursos dentro do orçamento público sem comprometer a responsabilidade fiscal.

O avanço e a consolidação dos normativos ambientais são fundamentais para enfrentar as omissões e irregularidades que permeiam a esfera pública, estruturando a democracia climática no Estado Socioambiental de Direito.

A prevenção e a mitigação dos impactos ambientais devem preceder a adaptação às mudanças climáticas e seus efeitos devastadores. É imprescindível incluir no debate público discussões sobre a recorrência de desastres ambientais, muitas vezes decorrentes da ausência de controle, fiscalização, monitoramento e investimento em áreas de preservação climática.

As questões climáticas transcendem a esfera jurídica, abrangendo dimensões sociais, políticas, econômicas e gerenciais. Nos últimos anos, a pauta ambiental e climática foi severamente impactada pela falta de apoio político do chefe do Executivo, resultando em um aumento expressivo do desmatamento, das queimadas e das emissões de GEE.

O envolvimento dos poderes e da sociedade civil na busca pelo cumprimento das metas e objetivos ambientais não pode se limitar a uma interpretação jurídica meramente formalista. É preciso avançar e adotar medidas estruturantes e o processo estrutural como instrumentos capazes de viabilizar uma atuação coordenada entre os entes federativos. Essa abordagem permitiria a repartição de responsabilidades e a implementação de ações voltadas para a reestruturação, a prevenção e a mitigação dos danos ambientais.

Estruturar para recomeçar é essencial. O reconhecimento do estado de emergência climática deve ser acompanhado da definição de deveres estatais de proteção, garantindo que a via judiciária não seja o único meio para alcançar essa proteção.

No entanto, diante das falhas na implementação de políticas públicas e do descumprimento das funções do Executivo e do Legislativo, cabe ao Judiciário intervir para assegurar a concretização do direito fundamental a um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

No que tange ao problema de pesquisa, buscou-se compreender como o STF enfrentou os desafios do constitucionalismo climático no período pós-Acordo de Paris, especialmente nas ADO 54 e 59 e nas ADPF 708 e 760. Verificou-se que a Corte inovou ao estabelecer princípios, medidas estruturantes e terminologias inéditas, como "cupinização" e "teatralização", que

passaram a fundamentar outras decisões. Além disso, consolidou a jurisprudência ambiental ao reconhecer os tratados de direito ambiental como espécie de direitos humanos, conferindo-lhes *status* supranacional, e ao vedar o contingenciamento de verbas destinadas a ações e programas ambientais.

Os desafios institucionais enfrentados pelo STF foram inúmeros. Em meio a ataques, negacionismo e à desarticulação de órgãos ambientais, desempenhou um papel fundamental na proteção dos direitos e das garantias fundamentais. Sua atuação visou restabelecer a ordem e a segurança jurídica, recompondo o comando e controle sobre o cumprimento das políticas públicas ambientais e climáticas, além de reafirmar as metas e os compromissos assumidos pelo país.

As ações mencionadas tiveram grande importância na configuração da litigância climática no Brasil, estabelecendo precedentes e servindo como base para novas demandas voltadas para a proteção do constitucionalismo climático.

A delimitação temporal da pesquisa tem como marco o Acordo de Paris, em 2015, abrangendo o período até 2024, por se tratar de um instrumento regulatório essencial para a política ambiental e climática do país.

Na condição de guardião da Constituição Federal, o STF buscou reafirmar os direitos fundamentais previstos no texto constitucional. As ações analisadas abordaram questões complexas e sistêmicas, evidenciando falhas burocráticas e estruturais, além da necessidade de reorganização institucional para reverter violações de dispositivos constitucionais que impactam amplamente a população, especialmente grupos em situação de vulnerabilidade socioeconômica.

A judicialização junto ao STF foi essencial para assegurar prerrogativas constitucionais e agendas ambientais climáticas, viabilizando a reativação dos Fundos Clima e Amazônia e a recomposição do PPCDAm. Essa atuação permitiu a preservação dos recursos e garantiu orçamento para a implementação das políticas públicas propostas.

A omissão e a inação governamental foram evidenciadas pelo contingenciamento dos recursos dos Fundos Clima e Amazônia e do PPCDAm, que deveriam financiar projetos de reparação e mitigação dos impactos das mudanças climáticas na Amazônia. A paralisação dessas iniciativas, por determinado período, representou um flagrante descumprimento dos deveres legais, configurando ilegalidade e inconstitucionalidade.

A escolha das ações analisadas se justifica pela inserção em um mesmo contexto social, político e econômico, bem como por sua relação com a ODS 13 da Agenda 2030. Essas ações tratam diretamente da pauta climática e abordam o contingenciamento de Fundos como um

critério relevante para o combate ao desmatamento e a mitigação do aquecimento global.

As demandas judicializadas surgiram em um cenário marcado pelo negacionismo climático, pela intervenção governamental desestruturante, pelo baixo incentivo a políticas ambientais e pelo desaparecimento dos órgãos fiscalizadores.

Esse contexto levou a sociedade civil a buscar a via judicial como um mecanismo de socorro, com o objetivo de garantir o cumprimento das disposições constitucionais e a efetivação das políticas públicas ambientais e climáticas, especialmente no que tange ao combate do desmatamento e à fiscalização de fatores que o favorecem.

Nas ações analisadas, o STF permitiu a intervenção de *amicus curiae* e a realização de audiências públicas, promovendo um diálogo com a sociedade civil organizada. Essa interação possibilitou a apresentação de dados concretos sobre a degradação ambiental e a perda de ecossistemas, fenômenos agravados pelo aumento das emissões de GEE e pela elevação das temperaturas globais.

Na ADPF 708, o STF reconheceu a omissão da União e determinou o desbloqueio dos recursos do Fundo Clima, que estavam paralisados, vedando o contingenciamento das receitas destinadas ao Fundo.

A decisão destacou a violação do artigo 225 da Constituição, que estabelece a obrigação de preservar e restaurar os processos ecológicos, controlar a produção, a comercialização e o uso de substâncias que representem risco à vida e ao meio ambiente, além de assegurar a proteção da fauna e da flora.

O julgamento também evidenciou o descumprimento de normas e acordos internacionais, a desestruturação dos órgãos ambientais, os cortes orçamentários e a falta de financiamento para projetos voltados à preservação ambiental.

Ademais, consolidou o entendimento de que os tratados e acordos internacionais de direitos humanos ratificados pelo Brasil possuem status supralegal, fortalecendo a proteção ambiental no ordenamento jurídico.

A opção do governo federal por não alocar os recursos necessários às políticas climáticas e por direcionar investimentos para áreas menos prioritárias, mesmo diante do aumento expressivo do desmatamento e das queimadas, reforça a urgência de ações concretas para a proteção do meio ambiente.

A negligência em conter os impactos das mudanças climáticas tem resultado em consequências desastrosas, como os recentes eventos extremos ocorridos no Sul do país, que geraram perdas econômicas, sociais e ambientais irreparáveis. A continuidade dessa postura governamental compromete a segurança climática e expõe a sociedade a riscos crescentes.

Diante disso, o poder público não pode ignorar a pauta ambiental e climática nem a adiar indefinidamente. O tempo para agir é agora, pois os impactos das mudanças climáticas já são evidentes e exigem respostas imediatas e eficazes.

As entrevistas foram fundamentais para a compreensão do contexto além dos autos, permitindo uma análise mais aprofundada da temática ao relacionar teoria e prática. A partir de diferentes perspectivas, foi possível ratificar a narrativa desenvolvida nesta tese, enriquecendo o debate e ampliando a compreensão sobre a pauta ambiental e climática.

A realização dos diálogos, após o entendimento da matéria, foi essencial para estabelecer uma interlocução qualificada. A percepção do contexto em que as ações foram judicializadas, os argumentos utilizados e as intenções dos entrevistados agregou valor à pesquisa, conferindo maior densidade à complexidade e ao drama que envolvem as questões ambientais no Brasil.

No entanto, identificou-se que o ECI ainda se faz presente no debate sobre mudanças climáticas. Apesar da atual gestão do Executivo demonstrar um olhar mais criterioso para a questão, liberando recursos para o Fundo Clima, o Fundo Amazônia e o PPCDAm, os impactos adversos ainda se fazem presentes. Os reflexos ambientais continuam a se agravar progressivamente.

É fundamental que haja ação, comprometimento e responsabilidade na formulação e execução de projetos ambientais, com a participação ativa de atores locais e a integração dos poderes. A colaboração e a fiscalização da sociedade e de organizações são indispensáveis para monitorar as ações implementadas. No entanto, a gestão atual tem se mostrado insuficiente para mitigar, prevenir e reparar os danos ambientais.

Mas qual seria o impacto do reconhecimento do ECI na questão climática brasileira? Embora não se possa afirmar com certeza os efeitos concretos, acredita-se que tal reconhecimento poderia conferir maior relevância à pauta climática, fortalecendo debates, promovendo educação ambiental e intensificando a cobrança social. Isso demandaria do poder público um planejamento mais estruturado, com metas, diretrizes e ações voltadas para a superação das falhas sistêmicas que perpetuam o desmatamento, as queimadas e a grilagem de terras.

O diálogo entre os poderes pode viabilizar novos arranjos institucionais, destravando entraves burocráticos, comprometendo os agentes responsáveis pela implementação, coordenação e efetivação das políticas públicas ambientais. Dessa forma, garantir-se-ia o direito fundamental a um meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações.

O reconhecimento do ECI não é, por si só, a solução para os problemas ambientais, mas busca superar bloqueios políticos e institucionais que perpetuam a violação de direitos e inviabilizam a tutela estrutural. Ao Judiciário, não cabe a formulação de políticas públicas função que exige expertise específica, mas sim ao Congresso e ao Executivo, que devem estabelecer as diretrizes necessárias para superar a inconstitucionalidade e a ilegalidade vigentes.

O ECI deve ser entendido como um mecanismo para fortalecer o sistema de garantias dos direitos fundamentais, especialmente para os grupos mais vulneráveis diante da inércia do poder público.

Como posto, ele não representa uma solução instantânea, mas desempenha um papel essencial ao estimular a adoção de medidas concretas e eficazes. Além disso, promove debates qualificados e fomenta diálogos institucionais, contribuindo para a construção de soluções coordenadas e cooperativas que envolvem o Estado e a sociedade civil.

A inércia parlamentar e administrativa torna imprescindível a reestruturação procedimental, sendo a judicialização o meio encontrado para conter a contínua violação de direitos fundamentais e a omissão sistêmica do poder público. Esse movimento mobiliza os titulares dos poderes a assumirem suas funções e competências constitucionais, buscando minimizar situações complexas que impactam diretamente o contexto social.

A responsabilidade civil deve ser considerada na reparação dos danos ambientais, que afetam não apenas a geração atual, mas também as futuras, configurando um encargo intergeracional.

Assim, medidas de prevenção, precaução, mitigação e adaptação às mudanças climáticas tornam-se essenciais, levando em conta as desigualdades socioeconômicas, estruturais e ambientais.

Ademais, a participação social deve ser garantida na construção dos parâmetros decisórios e negociais, conforme destacado no Enunciado 71 do Conselho da Justiça Federal (2024).

No entanto, a judicialização não deve se tornar um mecanismo recorrente para suprir falhas institucionais. É fundamental que as instituições se organizem estruturalmente e cumpram suas funções, assegurando que cada poder desempenhe suas atribuições conforme definidas constitucionalmente. Isso evita a usurpação de responsabilidades e preserva o fluxo regular e contínuo das políticas públicas.

O STF, no julgamento do Tema de Repercussão Geral 698, estabeleceu que a intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas, quando voltada à garantia de direitos

fundamentais diante da ausência ou deficiência grave de um serviço, não viola o princípio da separação dos poderes.

O alinhamento das políticas públicas aos objetivos fundamentais do Estado Democrático de Direito busca corrigir falhas estruturais, garantir a implementação de programas eficazes e efetivar medidas concretas para enfrentar os desafios sociais, econômicos e ambientais da atualidade.

É amplamente reconhecido que a simples declaração ou reconhecimento do ECI pelo Poder Judiciário não é suficiente para transformar o cenário. No entanto, serve como um alerta para que as entidades responsáveis tomem providências e enfrentem a situação. Nenhuma realidade será modificada se as abordagens para solucionar os problemas continuarem as mesmas, caracterizadas pela insuficiência, pela ineficácia e pelos bloqueios nos arranjos institucionais.

A teoria do ECI busca efetivar os direitos e as garantias fundamentais sob uma nova perspectiva, legitimando a atuação do Judiciário e promovendo a articulação com os demais poderes públicos.

A reincidência sistemática e generalizada da violação dos direitos fundamentais, resultante da paralisia, negligência ou ineficácia das esferas legislativas e administrativas, diante de falhas estruturais nos órgãos e poderes públicos, provoca uma imobilização política e institucional em casos complexos e graves.

O contexto histórico que originou os processos estruturais e o confronto da burocracia estatal com valores de dimensão constitucional compromete a reestruturação organizacional necessária para eliminar as ameaças derivadas das atitudes institucionais. O processo estrutural serve como um meio para transmitir as diretrizes de reconstrução.

O ECI pode ser uma das ferramentas para a implementação de medidas estruturantes, atuando no diagnóstico das falhas sistêmicas do Estado antes da aplicação de reformas estruturais no processo judicial. Os processos estruturais emergem de contextos específicos, sejam eles políticos, sociais, econômicos ou ambientais.

O processo estrutural pode representar um instrumento de legitimação das intervenções do Judiciário em políticas públicas, buscando a implementação e a correção da sistemática complexa das interações entre as partes. Ele visa garantir a concretização dos valores constitucionais, com a cooperação entre os poderes, apresentando soluções flexíveis e adaptáveis à realidade social coletiva.

Assim, as medidas estruturais objetivam alcançar a conformidade, homologada pelo Judiciário como mediadoras na solução de conflitos complexos e multifacetados, equilibrando

os interesses envolvidos e exigindo resultados adaptáveis, compatíveis com os direitos fundamentais e os valores constitucionais.

Nesses casos, a atuação de Centros de Conciliação especializados em matéria ambiental, com a finalidade de viabilizar acordos, bem como a criação de núcleos de Justiça 4.0 especializados em litígios relacionados com crises e desastres climáticos, por meio da cooperação judiciária, podem avançar no diálogo institucional. Isso possibilitaria que os litígios estruturais climáticos encontrassem soluções consensuais eficazes, cumprindo as obrigações internacionais assumidas pelo Brasil.

O litígio estrutural exige do Judiciário e das partes um papel mais ativo e cooperativo, reconstruindo os padrões existentes, fomentando um constante diálogo não apenas entre os envolvidos, mas entre toda a coletividade.

As sentenças estruturais, por sua vez, costumam indicar resultados de execução a serem produzidos, estabelecendo critérios e metas progressivas. Isso implica na definição de um plano integrado entre as partes envolvidas, com a elaboração de um cronograma, a fixação de prazos e a definição de objetivos a serem alcançados, projetando mudanças e evolução para o futuro.

A política influencia preponderantemente a agenda ambiental, seja para avançar ou paralisar. A questão climática enfrentou um considerável retrocesso no período de 2018 a 2020, o que gerou a interposição de diversas demandas relacionadas à Pauta Verde.

No atual cenário, a política pública ambiental climática está em processo de restabelecimento, em razão do contexto político da atual gestão, que demonstra maior abertura, flexibilidade, comprometimento, visão e critérios em relação às questões ambientais climáticas.

No entanto, a deficiência estrutural progressiva, acumulada ao longo de décadas, precisa ser reparada. É necessário um olhar mais atento e criterioso para a política pública ambiental climática, a fim de atuar de forma preventiva e não apenas mitigadora.

O protagonismo do Poder Judiciário, em especial do STF, foi invocado para direcionar, coordenar e restabelecer o diálogo interinstitucional. A utilização de remédios estruturais foi fundamental na fase em que a comunicação entre os poderes e as instituições estava comprometida. Os recursos ficaram paralisados, os dados e as evidências científicas foram contestados com *fake news*, e a transparência nas informações foi prejudicada.

A Corte buscou reverter a política de desmonte por meio da litigância estratégica ambiental, pressionando o Executivo para a implementação de medidas, gerando precedentes importantes. Foi além do que foi inicialmente solicitado, estabelecendo princípios e conceitos que não existiam, podendo orientar futuras decisões.

As ações climáticas buscaram destacar a relação entre os fatos de extinção e a

modificação das políticas públicas socioambientais, ocorrendo em um contexto de paralisação de recursos e aumento nas taxas de desmatamento. O ajuizamento dessas ações pode, por si só, ser considerado um reflexo da tentativa de minimizar os danos causados pelas políticas públicas, com o intuito de proibir o retrocesso ambiental e promover a efetividade e progressividade nas políticas e direitos socioambientais.

Os ataques do chefe do Executivo ao Judiciário repercutiram diretamente no julgamento e no desfecho das ações, resultando no restabelecimento da governança e da política ambiental climática. Essa retomada foi amparada constitucionalmente pela garantia dos direitos fundamentais a um meio ambiente equilibrado e seguro para as gerações presentes e futuras.

O litígio estratégico, caracterizado por um momento de instabilidade política e institucional, teve um papel crucial no fortalecimento e na reconfiguração da pauta ambiental climática.

A judicialização tornou-se o caminho para pleitear a implementação de marcos regulatórios essenciais para a agenda socioambiental. Independentemente do desfecho procedente ou improcedente das ações, as decisões judiciais buscaram ir além do conteúdo dos autos, abrindo espaço para discussões mais amplas na sociedade, com destaques na mídia, muitas vezes gerando repercussões maiores que a própria decisão judicial.

O trâmite dos arranjos institucionais e políticos, evidenciado nos julgamentos e nas questões tratadas pelo STF, revelou um acordo tácito entre os representantes da sociedade civil e os atores que tratam das questões ambientais e climáticas. Esse pacto trouxe robustez, engajamento e um fortalecimento significativo para que o tema fosse debatido e apreciado na Corte.

A atuação da advocacia em rede, com a litigância estratégica, gerou um impacto social positivo na judicialização, ao mesmo tempo que causou um efeito negativo para o governo, que tentou reverter a imagem de rejeição construída pelas ações judiciais. Essa dinâmica evidenciou o poder da sociedade civil organizada na promoção de um diálogo contínuo com as instituições.

As decisões judiciais estabeleceram parâmetros claros de que, caso os recursos tenham uma destinação específica, como no caso do financiamento de políticas voltadas para o clima e o meio ambiente, esses devem ser utilizados conforme a finalidade designada, orientando a governança da política pública.

Além disso, as decisões procuraram trazer diretrizes, orientações e princípios que poderão ser utilizados em outras ações judiciais relacionadas ao meio ambiente. Um dos pontos centrais foi a proibição do contingenciamento de verbas destinadas ao clima, criando um "cordão protetivo" para esses recursos essenciais e assegurando alocação e uso adequados.

As ações foram interpostas em um contexto político de grande relevância, que influenciou diretamente a judicialização das demandas. O desrespeito às metas do Acordo de Paris, do qual o Brasil é signatário, foi um dos fatores determinantes para que tais ações ganhassem a urgência necessária.

Se o STF tivesse reconhecido o ECI, isso poderia ter proporcionado a definição do Ciclo do ECI, composto pelas seguintes etapas: 1) identificação e definição do fato gerador das violações sistemáticas de direitos, por meio de inspeções, relatórios, perícias e testemunhos; 2) comunicação e interação com os órgãos responsáveis, para elaboração de um plano de ação conjunto; 3) definição e apresentação do plano de solução, com metas e prazos claros; 4) execução do plano de solução pelas entidades envolvidas; 5) monitoramento, fiscalização e controle do cumprimento do plano de solução, com a participação de entidades indicadas pelo Judiciário; e 6) análise dos resultados e das medidas adotadas, a fim de avaliar a eficácia da implementação.

Por mais que a superação do ECI por meio da implementação do Ciclo do ECI ainda não tenha ocorrido, é fundamental que novos diagnósticos sejam feitos e responsabilidades apuradas. Isso ajudaria a compreender o que não está sendo efetivamente realizado, o que resulta na repetição dos mesmos problemas, mantendo o ciclo até que o quadro crítico seja superado.

O engajamento das entidades envolvidas, por meio de um diálogo participativo, é essencial para a concretização da política pública climática, que deve buscar soluções para os problemas complexos de natureza estrutural, com a integração e cooperação de todos os atores sociais e institucionais.

O ECI pode ser utilizado como um meio para estabelecer e definir as medidas estruturantes necessárias, visando desbloquear as instituições e superar as inconstitucionalidades que persistem. Isso possibilitaria a restauração da plenitude dos direitos e da justiça em casos complexos e crônicos de violação dos direitos fundamentais. Nesse processo, cabe ao Judiciário o papel de mediador, acompanhando a elaboração e a execução das políticas públicas, sem ultrapassar as competências dos demais poderes.

O objetivo do ECI é efetivar os direitos fundamentais violados, decorrentes da inércia estatal. Quando há um quadro de violação massiva, genérica e sistêmica de direitos e garantias constitucionais, causados por ações ou omissões do poder público, o ECI oferece a possibilidade de reverter essa situação, buscando a reparação das violações e a restauração dos direitos infringidos.

No contexto das mudanças climáticas, o litígio climático pode ser entendido como uma

ferramenta jurídica crucial para mobilizar o Judiciário, bem como as instâncias administrativas e extrajudiciais, no intuito de analisar, supervisionar, implementar e garantir os direitos e responsabilidades relativos às questões climáticas.

Esse tipo de litígio configura-se como uma estratégia eficaz para induzir transformações no comportamento de diversos agentes sociais e institucionais, orientando-os a agir conforme as leis e regulamentos ambientais. O objetivo central é reduzir os danos ao meio ambiente e gerenciar de forma eficaz os riscos associados às mudanças climáticas.

A ausência ou ineficácia de políticas públicas destinadas a lidar adequadamente com a crise climática tem levado o Poder Judiciário a enfrentar demandas de alta complexidade, tutelando diversos direitos e garantias fundamentais relacionados ao clima. O Judiciário, ao transcender barreiras políticas, busca promover o diálogo institucional em defesa do clima.

O poder público nem sempre consegue assegurar a efetivação dos direitos previstos na Constituição, seja por ineficiência na alocação de recursos, seja por má gestão pública. Essa falha resulta na violação de direitos e garantias fundamentais, como é o caso da integridade climática e da segurança de um meio ambiente seguro e equilibrado para as gerações presentes e futuras.

A ADPF 708 cumpriu papel fundamental ao destravar a paralisação do Fundo Clima, além de tratar da importante questão do reconhecimento do status supralegal dos tratados e acordos internacionais ratificados pelo país. Embora de maneira tímida, essa decisão avançou na projeção da política pública climática. Diante da ausência e omissão do poder público, a determinação judicial estabeleceu um marco relevante para a litigância climática no Brasil.

A atuação do STF na ADPF 708 impactou significativamente o cenário político, em que a institucionalidade estava travada e as instituições, enrijecidas, dificultavam o diálogo. A falta de abertura para uma abordagem conjunta e consensual tornou ainda mais urgente a necessidade de uma ação mais eficaz.

Esperava-se uma atuação mais incisiva, cobrando da administração pública planos, metas e diretrizes para um avanço mais robusto da política pública ambiental climática. Todavia, a conduta do STF também proporcionou importantes avanços nesse contexto.

Na ADPF 760, o STF deu um passo adiante, tratando de um contexto político distinto no julgamento final. A ação foi proposta com o objetivo de desbloquear o contingenciamento do PPCDAm e pleitear o reconhecimento do ECI no contexto do desmatamento na Amazônia.

Embora o reconhecimento do ECI tenha sido negado, o STF estabeleceu um compromisso significativo, delineando medidas estruturantes, com diretrizes, metas e prazos claros para o cumprimento dos objetivos propostos pelo poder público. A pertinência do *amicus*

*curiae* e o chamamento para audiência pública também contribuíram para um melhor entendimento da causa e para o fortalecimento da discussão.

O reconhecimento do compromisso significativo como método adequado para a efetivação das políticas públicas pode ser o caminho mais eficaz, pois possibilita diálogos democráticos, colaboração harmônica e deliberativa entre os poderes, as partes afetadas, e os representantes das minorias e vulneráveis. Esse modelo permite a construção dinâmica de soluções flexíveis e viáveis para todos, evitando o risco de as decisões serem ignoradas ou não cumpridas pela administração pública.

Na ADO 54, a Corte determinou que o governo federal adotasse medidas para reduzir o desmatamento na Amazônia e aumentasse a fiscalização relacionada aos crimes ambientais. Essas medidas devem ser orientadas pelo estabelecimento de metas e prazos para garantir o cumprimento das políticas públicas em andamento. Embora o reconhecimento do ECI não tenha ocorrido, a decisão visou à reconstitucionalização do Estado Democrático de Direito.

O estabelecimento de medidas estruturantes é essencial para que a União acompanhe e fiscalize as ações voltadas para a proteção ambiental, adotando intervenções para reduzir o desmatamento, promovendo o fortalecimento institucional de órgãos como o Ibama, ICMBio e Funai. Também é necessário aumentar a dotação orçamentária para o PPCDAm e o Fundo Amazônia, garantindo a viabilidade de resultados com transparência, mediante a divulgação de relatórios *on-line*, ampliando o número de servidores responsáveis pela fiscalização na região amazônica.

O STF avançou progressivamente na ADO 54, contribuindo para o fortalecimento dos órgãos ambientais e intervindo no combate ao desmatamento ilegal na Amazônia. Essa atuação visou assegurar a ordem constitucional de preservação ambiental e a proibição do retrocesso ambiental, bem como a proteção dos direitos fundamentais democráticos e o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Na ADO 59, a Suprema Corte determinou a reativação do Fundo Amazônia, declarando inconstitucionais os decretos que haviam alterado a composição do Fundo e impedido a viabilização do financiamento de novos projetos. A recomposição do COFA e do CTFA restabeleceu parcerias internacionais com a Noruega e a Alemanha, possibilitando novos investimentos para projetos de proteção ambiental na Floresta Amazônica.

A ação propiciou o desbloqueio das verbas do Fundo Amazônia e a retomada dos investimentos internacionais em projetos voltados para o desenvolvimento sustentável. Essa reestruturação institucional, com a recomposição dos comitês, tem papel crucial para o avanço na governança do Fundo, alinhando-o aos compromissos internacionais, como os acordos

firmados no Acordo de Paris e na PNMC.

O Fundo Amazônia foi confirmado como uma importante política pública financeira para a implementação e efetivação de políticas ambientais climáticas, incluindo a conservação e proteção da Amazônia Legal. As ações a serem realizadas pelo Fundo englobam controle, monitoramento e fiscalização, zoneamento ecológico, ordenamento territorial e fundiário, dentre outras iniciativas fundamentais para o enfrentamento da crise climática.

Nas ADPF 708 e ADO 59, havia verbas destinadas à mitigação das mudanças climáticas, mas a conduta gerencial de paralisação interrompeu a continuidade das ações e projetos voltados para o monitoramento do desmatamento e das queimadas.

A consolidação do estado desconforme e desestruturante ambiental e climático se tornou evidente, tornando-se um grande desafio para o Judiciário, mas também um avanço significativo para a litigância climática no Brasil.

Nesse contexto, foi resguardada a função do Executivo e do Legislativo de cumprir suas atribuições. O descumprimento dessas funções exigiu que o Judiciário intervisse para garantir os dispositivos constitucionais, efetivando as políticas públicas, afastando inconstitucionalidades e retrocessos. O restabelecimento das providências administrativas buscou alinhar-se aos objetivos fundamentais da República, no sentido de conter a degradação ambiental.

As questões climáticas demandaram uma intervenção conjunta entre os órgãos e poderes, com monitoramento contínuo, coordenação, planejamento, fiscalização e deliberação participativa na execução das políticas públicas. Isso exigiu a realização de ações concretas para resolver a crise climática.

Assim, a execução de políticas públicas ambientais climáticas de forma suficiente, cumprem os padrões regulares de governança e estruturação institucional, conforme os pedidos solicitados. As ações estruturantes geraram medidas concretas que buscavam atender aos objetivos estabelecidos.

A ideia central foi que, por meio do ECI, do processo estrutural, das medidas estruturantes e do compromisso significativo, os responsáveis assumissem a responsabilidade pela situação, entendendo seu papel, identificando a grave e sistemática violação dos direitos provocada por falhas estruturais da atuação estatal, que ainda se mostram deficientes e morosas. Não se pode supervalorizar o papel do Judiciário na definição e implementação de medidas de longo alcance, pois, ainda, não há capacidade institucional suficiente para tal prerrogativa.

A implementação de medidas concretas, com mudanças legislativas, como a responsabilização mais rigorosa dos desmatadores, com penas severas para aqueles que

destroem o meio ambiente, o fortalecimento do Congresso para resguardar os normativos de preservação ambiental, e a contraposição à bancada ruralista e agropecuária, busca um equilíbrio entre as duas agendas. A mediação de ideias e ações precisa ser pertinente e equitativa para ambas as partes, garantindo soluções sustentáveis para todos.

O compromisso significativo pode ser analisado como alternativa guiada pela possibilidade de decisões dialogadas entre os poderes e as entidades afetadas, a fim de viabilizar a cessação das violações dos direitos sociais, econômicos e ambientais.

Dessa forma, o modo como as políticas e os programas públicos estão sendo executados, sem uma visão clara de progressão ou superação do quadro crítico referente às mudanças climáticas, evidencia que ainda há muito a ser feito.

É importante destacar, conforme narrado pelos entrevistados, que um movimento de participação da sociedade civil já estava sendo organizado antes mesmo do Governo Bolsonaro, com a crescente preocupação com o aumento do desmatamento.

No entanto, com a gestão de 2019, surgiu a necessidade de garantir os direitos fundamentais, e, por meio da judicialização, foi aberto um caminho para restabelecer a ordem, reestruturar instituições, efetivar políticas públicas e liberar recursos para garantir a proteção do meio ambiente em um Estado Democrático de Direito.

O STF enfrentou as questões climáticas de maneira progressista, intervindo quando provocado pelos legitimados, diante de violações estruturais dos direitos fundamentais e da omissão sistêmica do Estado. A Corte utilizou medidas estruturais para promover a reestruturação dos direitos fundamentais, buscando soluções cooperativas e adaptáveis para situações complexas.

Dentro de suas possibilidades, estabeleceu medidas estruturantes, embora não tenha reconhecido o ECI em nenhuma ação ambiental climática judicializada. Constata-se que a Corte tem promovido a integridade ecológica climática por meio da condução dialógica com os poderes e a sociedade civil, utilizando audiências públicas e o instituto do *amicus curiae*.

Por meio do compromisso significativo, buscou-se a interação com os poderes, estabelecendo programas e ações para a execução e implementação das políticas públicas, incentivando a mitigação, a adaptação e a responsabilização nas questões ambientais climáticas.

Ressalta-se que o acompanhamento da execução, do monitoramento e da avaliação das metas e diretrizes estabelecidas pela administração para o cumprimento do compromisso significativo, conforme discriminado na ADPF 760, demandam uma pesquisa adicional, o que abre espaço para o desdobramento deste estudo. Até aqui, cumpriu-se a investigação e análise da judicialização das mudanças climáticas no STF, sob a perspectiva das teorias do processo

estrutural e do ECI.

O Judiciário, no campo climático, tem atuado especialmente na ausência e omissão dos poderes Executivo e Legislativo, preservando a separação de poderes, intervindo quando provocado em situações de inconstitucionalidade e ilegalidade. Isso foi evidente nos casos das ADO e ADPF analisadas.

Para o desenvolvimento desta tese, adotou-se uma abordagem dedutiva, partindo do geral para o particular, compreendendo o contexto da emergência climática por meio de dados científicos e reportagens que ilustram a situação grave e delicada que se está vivenciando.

A litigância climática ambiental foi analisada por meio do estudo e da análise dos julgados proferidos nas ADO54 e 59 e ADPF708 e 760, de modo a avaliar os reflexos e as diretrizes dessas ações na política pública ambiental climática brasileira.

A proteção do bem jurídico ambiental climático tem sido garantida pelas disposições legislativas constitucionais e infraconstitucionais, evidenciando as legislações e diretrizes da política pública ambiental brasileira. A judicialização das políticas públicas, por sua vez, tem sido apoiada pelo processo estrutural, que atua como um auxílio na efetivação dos direitos e garantias fundamentais, resguardando a integridade climática. Dentro dessa abordagem, destacam-se alternativas como o engajamento dialógico e o compromisso significativo.

Ratificando o conteúdo das judicializações, alinhou-se a narrativa das entrevistas, contemplando os eixos temáticos dos conteúdos desenvolvidos ao longo dos capítulos. Dessa forma, as unidades de registro e as unidades de contexto foram orientadas, reafirmando a composição da pesquisa, a fim de responder ao problema proposto e cumprir os objetivos delineados.

Além disso, observou-se que o processo estrutural, por meio das medidas estruturantes, tem sido o método utilizado para reestruturação, prevenção e minimização dos danos ambientais. A decisão estrutural serve como orientação para a reorganização institucional, proporcionando o diálogo entre os poderes e as entidades, com estratégias supervisionadas pelo Poder Judiciário.

Entende-se que outros estudos podem ser desenvolvidos com o objetivo de analisar o desempenho do compromisso significativo e das diretrizes estabelecidas na ADPF 760, que ainda está em curso. A partir da COP 30, a ser realizada no Pará, em novembro de 2025, será possível examinar as perspectivas sobre mitigação, adaptação e financiamento climático, que poderão orientar medidas estruturantes para a governança estatal, além de fortalecer e aprimorar a política pública ambiental climática no país.

Esta pesquisa contribui para o avanço do estudo climático, destacando questões teóricas

e práticas que precisam ser amplamente debatidas no âmbito das políticas públicas. Foram estabelecidas diretrizes sobre como as medidas estruturantes podem proporcionar ao poder público clareza e precisão no cumprimento e na efetivação dos planos de ação, trazendo robustez ao constitucionalismo climático no Brasil.

As estratégias de atuação para atenuar a emergência climática devem ser revisadas de maneira transversal, com envolvimento e coordenação entre governos, poderes e a sociedade civil. Devem ser ressaltadas ações de conscientização, capacitação e educação ambiental, além de estratégias de prevenção e planejamento de riscos.

O cumprimento dos planos diretores é essencial para evitar ocupações e construções irregulares, com fiscalização rigorosa por parte dos órgãos responsáveis, monitorando o desmatamento, as queimadas e as emissões de GEE. Deve-se aplicar multas a práticas ilegais, incentivar formas alternativas de combustíveis fósseis e fomentar a geração de energias renováveis, promovendo meios de transporte alternativos, incentivando o descarte correto de resíduos sólidos e adotando práticas de economia de água e energia.

Diversas estratégias precisam ser impulsionadas, como o incentivo por parte do governo aos pequenos produtores agrícolas, a promoção da energia verde, o incentivo ao reflorestamento e o investimento em políticas que incentivem a transição para um modelo de baixo carbono.

Além disso, é preciso apostar na adaptação além da mitigação, prevenir catástrofes, reduzir as vulnerabilidades e estimular mudanças nos hábitos de consumo e produção. A utilização de filtros nas indústrias deve ser consolidada, apoiando a liberação de Fundos de crédito específicos que incentivem a agricultura familiar, promovendo a proteção de zonas de proteção natural e áreas de preservação permanente.

A reutilização de águas residuais e o aproveitamento de águas subterrâneas devem ser estimulados, assim como a gestão dos recursos hídricos com a adoção de sistemas tecnológicos inovadores. Investimentos em pesquisas e desenvolvimento para técnicas agrícolas mais sustentáveis e a agricultura regenerativa também são fundamentais.

Ademais, é urgente a elaboração de um plano de contingência que inclua planejamento, responsabilização, gerenciamento de riscos, controle e fiscalização, com a criação de um gabinete de crise climática para prevenir e mitigar o agravamento da situação.

Considerando a tendência de eventos climáticos cada vez mais extremos, tais medidas se tornam essenciais. O zoneamento climático e o mapeamento de riscos são responsabilidades de proteção que devem ser estabelecidas pelo Executivo e cobradas dos municípios.

Após o colapso desordenado das estruturas ambientais, a compensação e a reconstrução tornam-se tarefas muito mais difíceis. O dever de agir é agora uma exigência urgente, pois o

cumprimento do Estado Democrático de Direito requer do poder público não apenas as garantias, mas também a efetivação dos direitos constitucionais, que são fundamentais para a manutenção da democracia e da soberania nacional.

Diversas práticas e ações podem ser adotadas para atenuar essa situação crítica. Contudo, é essencial que a administração pública execute e implemente políticas públicas voltadas para as mudanças climáticas, o que implica, dentre outras coisas, na identificação e no suprimento das falhas estruturais existentes no aparato burocrático.

É necessário ainda agilizar os processos administrativos, estabelecer procedimentos claros para a execução da agenda ambiental e implementar planos de mitigação e adaptação. Deve-se também responsabilizar aqueles que falharem no cumprimento de suas obrigações, liberando investimentos em programas que envolvam a sociedade civil no enfrentamento da crise climática.

Nesse sentido, a ausência de cumprimento da legislação ambiental climática, que já está bem estabelecida no Brasil, precisa ser resolvida com urgência. As negligências por parte dos agentes públicos e do próprio poder público exigem uma responsabilização eficaz.

Em situações excepcionais, o Judiciário tem desempenhado um papel fundamental no resgate sistêmico da ordem legal, ao estabelecer ações e determinar o cumprimento das obrigações legais e constitucionais, buscando restaurar o equilíbrio ambiental e garantir a integridade climática para as gerações presentes e futuras.

As mudanças climáticas estão intimamente ligadas às ações humanas, colocando em risco o direito fundamental de todos ao desenvolvimento e a um ambiente saudável e equilibrado. O agravamento dos eventos climáticos nefastos exige um redirecionamento das políticas públicas em busca da salvaguarda ambiental, adotando soluções efetivas para enfrentar a crise climática e minimizar seus impactos.

E ainda, a construção de mudanças na condução das políticas públicas deve ser orientada pela necessidade de instrumentalizar diretrizes claras para a administração pública. Essas diretrizes visam à implementação de políticas ambientais que garantam o reconhecimento e a preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, com a estabilidade climática, assegurando o cumprimento dos direitos socioambientais. A efetivação dessas políticas é condição essencial para garantir a sustentabilidade e a justiça climática no Brasil.

Compreende-se que o agravamento das alterações climáticas exige mudanças imediatas e fundamentais, demandando dos gestores públicos e atores políticos o reconhecimento da falência institucional no que tange à gestão ambiental. Torna-se imperativo definir ordens concretas que promovam uma transformação na condução e nos rumos das políticas públicas

climáticas.

A gravidade da situação reside, principalmente, na gestão das políticas públicas, que apresenta um déficit notável no seu funcionamento e na percepção social da urgência com que a questão climática deve ser tratada. A erosão e o desmantelamento das políticas ambientais demandam ações rápidas e decididas, com a formulação de planos claros para mitigação, adaptação e responsabilização pelos danos climáticos.

É inaceitável a erosão das políticas públicas e a degradação da proteção do meio ambiente, com o enfraquecimento das instituições encarregadas dessa responsabilidade. A transformação da realidade se torna não apenas necessária, mas urgente.

Para tanto, a previsão orçamentária, o fortalecimento organizacional, o estabelecimento e o cumprimento de metas climáticas consistem em medidas essenciais para a recondução da política pública ambiental. Dentre essas medidas, destacam-se a redução das emissões de GEE, a diminuição do desmatamento e o controle das queimadas.

O Judiciário, ao reconhecer questões de inconstitucionalidade e ilegalidade nas políticas ambientais, visa impor mudanças, reafirmando os direitos e deveres relacionados com a proteção climática. Embora os litígios estruturais ainda ocorram de forma tímida ou estratégica, eles são fundamentais para fomentar alterações na condução da proteção ambiental pelo poder público, exigindo ações concretas para reduzir ou deter os danos graves e permanentes ao meio ambiente.

O STF, em particular, tem se destacado no debate ambiental e climático, reconhecendo a importância de proteger o meio ambiente, conforme previsto na CF/1988. A Corte tem atuado sempre que provocada, especialmente em situações de omissão e inconstitucionalidade, e tem se posicionado de forma firme para garantir o cumprimento dos compromissos internacionais do Brasil, especialmente no que se refere à redução das emissões de GEE. Assim, o Judiciário brasileiro tem enfrentado questões cruciais para a preservação ambiental e a mitigação das mudanças climáticas.

Estamos diante de uma urgência onerosa e irreversível, em que, quanto mais tempo se demora para agir, mais consequências em efeitos cascata serão desencadeadas. É necessário planejar ações predefinidas, estabelecer planos executivos e estratégicos, e adotar medidas legislativas acompanhadas de ações práticas.

A gestão de risco, o planejamento, a coordenação e a alocação de recursos devem ser imperativos para a atuação do poder público. Este precisa compreender que não há mais tempo a perder e que o reconhecimento dos eventos climáticos extremos não pode ser adiado, pois esses eventos são consequências diretas das falhas e omissões históricas da gestão pública.

Camões (2011, p. 31) já dizia: “Mudam-se os tempos, mudam-se as vontades”. O clima já não é o mesmo; a humanidade vive em um cenário que exige mudanças estruturais profundas, o que leva a reflexões políticas e jurídicas. Trata-se de um cenário de cadeias causais longínquas, complexas e difusas, que afetam pessoas, patrimônio e o meio ambiente. O objetivo agora é modificar o curso de atividades e estruturas existentes para mitigar os danos causados.

Apesar das variabilidades climáticas sempre terem ocorrido, trata-se aqui dos desarranjos, das inconstâncias e das fragilidades que os efeitos extremos das mudanças climáticas têm provocado. Esses fenômenos, aliados à omissão e à deficiência no cumprimento das políticas públicas, têm levado à judicialização da questão, configurando um estado de emergência climática no Brasil, em um contexto de desobediência das normas constitucionais ambientais, características do “novo normal” ecológico.

A estratégia da litigância climática tem se mostrado promissora como forma de impulsionar o poder público nas esferas legislativa e executiva, a fim de que assuma a responsabilidade de controlar os impactos do aquecimento global e das mudanças climáticas.

Essa estratégia tem contribuído para mitigar e adaptar-se às mudanças climáticas, estimulando ações de controle e redução das emissões de GEE e outras medidas de contenção. Por meio da via jurisdicional, atores públicos e privados, tanto nacionais quanto internacionais, que emitem gases poluentes têm sido responsabilizados e pressionados a adotar comportamentos mais ativos e comprometidos com a redução das emissões de efeito estufa.

A Pauta Verde no STF representou um marco importante para o avanço da litigância climática estratégica no Brasil, estabelecendo precedentes jurisprudenciais significativos. O STF evidenciou os limites da atuação discricionária do Estado em relação às políticas ambientais, reforçando a vedação ao retrocesso ambiental e destacando a necessidade de cumprimento dos compromissos internacionais assumidos pelo país.

As consequências dessas decisões desencadearam avanços nas políticas climáticas do Brasil, abrindo precedentes para ações futuras no Judiciário, contra governos, empresas e instituições que não cumprirem suas obrigações de garantir a integridade climática.

A teia das mudanças climáticas, cada vez mais intensa e globalmente impactante, ocupa as preocupações globais. Diante desse cenário desafiador e de caráter reflexivo, é imperativo repensar e reestruturar os atuais sistemas, por meio de trabalho árduo, meticuloso e urgente. Isso é necessário devido à complexidade dos fatos, das estruturas e dos comportamentos, para assegurar a efetivação dos direitos e garantias da integridade climática para as gerações futuras.

## REFERÊNCIAS

- ABBOUD, Georges. **Processo Constitucional Brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.
- ADAPTA BRASIL. **Relatórios de Riscos Climáticos**. 2024. Disponível em <https://sistema.adaptabrasil.mcti.gov.br/>. Acesso em: 13 jan. 2025.
- ÁFRICA DO SUL. **Constituição**. 1996. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/97908/constituicao-da-africa-do-sul-de-1996-revisada-em-2012>. Acesso em: 14 mar. 2025.
- AGÊNCIA BRASIL. **Desmatamento no Brasil cresceu 22% no ano passado**. 2023. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2023-06/desmatamento-no-brasil-cresceu-22-no-ano-passado>. Acesso em: 25 mar. 2024.
- AGÊNCIA BRASIL. **Desmatamento na Amazônia cai 60% em janeiro deste ano**. 2024. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2024-02/desmatamento-na-amazonia-cai-60-em-janeiro-deste-ano>. Acesso em: 15 jan. 2025.
- ALEMANHA. **Lei fundamental da República Federal da Alemanha**. Tradução: Aachen Assis Mendonça. 20. ed. 2022. Disponível em: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80208000.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2025.
- ALEXY, Robert. Direitos fundamentais no estado constitucional democrático. **Revista De Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 217, p. 55-66, 1999. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/47413/0>. Acesso em: 10 maio 2024.
- ALEXY, Robert; PULIDO, Carlos Bernal. **Teoría de los derechos fundamentales**. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007.
- ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 13. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.
- ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. **Revista dos Tribunais online**, v. 225, p. 389-410, nov. 2013. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7438883/mod\\_resource/content/1/Decis%C3%B5es%20estruturais%20no%20processo%20civil%20brasileiro.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7438883/mod_resource/content/1/Decis%C3%B5es%20estruturais%20no%20processo%20civil%20brasileiro.pdf). Acesso em: 28 abr. 2024.
- ARENHART, Sérgio Cruz. **A tutela coletiva de interesses individuais**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.
- ARGENTINA. **Constituição da Nação Argentina**. 1994. Disponível em: <https://ampf.org.br/wp-content/uploads/2023/08/Constituicao-da-Argentina-em-Portugues.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2025.
- ARTAXO, Paulo. Uma nova era geológica em nosso planeta: o Antropoceno? **Revista USP**, São Paulo, n. 103, p. 13-24, 2014. Disponível em: <https://revistas.usp.br/revusp/article/view/99279/97695>. Acesso em: 22 abr. 2024.

ARTAXO, Paulo. Biomas brasileiros e as mudanças climáticas: políticas de adaptação ao novo clima, consequentes e baseadas em ciência, são necessárias e urgentes. **Ciência e Cultura**, v. 75, n. 4, p. 1-8, 2023. Disponível em: <http://cienciaecultura.bvs.br/pdf/cic/v75n4/v75n4a06.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2024.

AYALA, Patrick de Araújo. Os desafios para um constitucionalismo da vida decente em uma cultura jurídica de retrocesso ambiental: contribuições da jurisprudência e da teoria constitucional brasileira. *In*: CHACON, Mário Peña (Ed.). **El Principio de no Regresión Ambiental en Iberoamérica**. Gland, Suíça: UICN, 2015. Disponível em: <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/Eplp-084.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2024.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). **Relatórios de Execução – FNMC**. 2023. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/fundos-governamentais/fundo-nacional-sobre-mudan%C3%A7a-do-clima-fnmc/relatorios-de-execucao-fnmc>. Acesso em: 12 mar. 2024.

BARCELLOS, Ana Paula de. Constitucionalização das políticas públicas em matéria de Direitos Fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático. **Revista de Direito do Estado**, n. 3, p. 17-54, jul./set. 2016. Disponível em: [https://www.academia.edu/7784818/Constitucionaliza%C3%A7%C3%A3o\\_das\\_pol%C3%AAdticas\\_p%C3%BAblicas\\_em\\_mat%C3%A9ria\\_de\\_direitos\\_fundamentais\\_O\\_controle\\_pol%C3%ADtico\\_social\\_e\\_o\\_controle\\_jur%C3%ADdico\\_no\\_esp%C3%A7o\\_democr%C3%A1tico](https://www.academia.edu/7784818/Constitucionaliza%C3%A7%C3%A3o_das_pol%C3%AAdticas_p%C3%BAblicas_em_mat%C3%A9ria_de_direitos_fundamentais_O_controle_pol%C3%ADtico_social_e_o_controle_jur%C3%ADdico_no_esp%C3%A7o_democr%C3%A1tico). Acesso em: 20 abr. 2024.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. **Suffragium - Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará**, Fortaleza, v. 5, n. 1, p. 23-32, 2012. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/synthesis/article/view/7433>. Acesso em: 22 mar. 2024.

BARROSO, Luís Roberto. **Jurisdição constitucional**: a tênue fronteira entre o direito e a política. Migalhas Jurídicas, 2014. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/194782/jurisdicao-constitucional--a-tenue-fronteira-entre-o-direito-e-a-politica>. Acesso em: 23 jan. 2024.

BARROSO, Luís Roberto. Reason without vote: the representative and majoritarian function of constitutional courts”. *In*: BUSTAMANTE, Thomas; FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Democratizing constitutional law**: perspectives on legal theory and the legitimacy of constitutionalism. Suíça: Springer, 2016. p. 71-90.

BARROSO, Luís Roberto. Contramajoritário, representativo e iluminista: os papéis das Cortes Constitucionais nas democracias contemporâneas. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, p. 1-10, 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/no/notas-palestra-luis-robertobarroso.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2024.

BAUERMAN, Desirê. Structural injunctions no direito norte americano. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Orgs.). **Processos Estruturais**. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 288-289.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco**. Tradução: Sebastião Nascimento. São Paulo: Editora 34, 2010.

BELLOCCHIO, Lucia. Litígios Estratégicos: revisão da jurisprudência Argentina. **Revista Jurídica – UniCuritiba**, v. 3, n. 44, p. 411-425, 2016. Disponível em: <https://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/1757>. Acesso em: 22 mar. 2024.

BENJAMIN, Antônio Herman. Princípio da proibição de retrocesso ambiental. *In*: BRASIL. Senado Federal. **O princípio da proibição de retrocesso ambiental**. Brasília: Senado Federal, 2012. p. 55-72. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/242559/000940398.pdf?sequence=2&isAllowed=y>. Acesso em: 02 fev. 2024.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução: Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRASIL. Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2 set. 1981. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/16938.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16938.htm). Acesso em: 12 mar. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 22 set. 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 23 fev. 2024.

BRASIL. **Declaração do Rio sobre meio Ambiente e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro, Brasil, 3-14 de junho de 1992a. Disponível em: [https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-content/uploads/sites/36/2013/12/declaracao\\_rio\\_ma.pdf](https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-content/uploads/sites/36/2013/12/declaracao_rio_ma.pdf). Acesso em: 12 jan. 2024.

BRASIL. **Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC)**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 1992b. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/clima/convencao-das-nacoes-unidas.html>. Acesso em: 22 mar. 2024.

BRASIL. Decreto n.º 591, de 6 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 7 jul. 1992c. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm). Acesso em: 14 mar. 2024.

BRASIL. Decreto n.º 872, de 15 de julho de 1993. Dispõe sobre a execução do Quinto Protocolo Adicional ao Acordo de Alcance Parcial de Renegociação n.º 10, Revisão, entre Brasil e Colômbia, de 23/03/93. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 jul. 1993. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0872.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0872.htm). Acesso em: 22 mar. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). **Mandado de Segurança: MS 22.164/SP**. Imóvel Rural situado no Pantanal Mato-grossense, Desapropriação- Sanção. Relator: Min. Celso de Mello, 17 de novembro de 1995. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/745049>. Acesso em: 22 mar. 2024.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Protocolo de Quioto**. Brasília, 1997a. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/clima/convencao-das-nacoes-unidas/protocolo-de-quioto.html>. Acesso em: 22 jan. 2024.

BRASIL. Lei n.º 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o Inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 9 jan. 1997b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19433.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19433.htm). Acesso em: 22 fev. 2024.

BRASIL. Lei n.º 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 fev. 1998a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19605.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19605.htm). Acesso em: 22 jan. 2024.

BRASIL. Decreto n.º 2.519, de 16 de março de 1998. Promulga a Convenção sobre Diversidade Biológica, assinada no Rio de Janeiro, em 05 de junho de 1992. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 mar. 1998b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d2519.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2519.htm). Acesso em: 22 mar. 2024.

BRASIL. Lei n.º 9.882, de 3 de dezembro de 1999. Dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do § 1º do art. 102 da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 6 dez. 1999. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19882.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19882.htm). Acesso em: 18 jan. 2025.

BRASIL. Lei n.º 10.098, de 19 de dezembro de 2000. Estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 dez. 2000. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/110098.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/110098.htm). Acesso em: 11 jun. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). **Ação Direta de Inconstitucionalidade: ADI 1484 DF**. Inconstitucionalidade por Omissão Parcial. Descumprimento, pelo Poder Público, de imposição constitucional legiferante. Relator: Min. Celso de Mello, 28 agosto de 2001. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/14819200>. Acesso em: 10 jun. 2024.

BRASIL. Decreto Legislativo n.º 333, de 24 de julho de 2003. Aprova o texto do Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente, assinado em Assunção, no âmbito do Mercado Comum do Sul - MERCOSUL, em 22 de junho de 2001. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 jul. 2003. Disponível em: [https://www.icmbio.gov.br/cepsul/images/stories/legislacao/Decretos/2003/dec\\_legis\\_333\\_2003\\_acordo\\_quadromeioambientemercosul\\_assuncao.pdf](https://www.icmbio.gov.br/cepsul/images/stories/legislacao/Decretos/2003/dec_legis_333_2003_acordo_quadromeioambientemercosul_assuncao.pdf). Acesso em: 22 mar. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). **Mandado de Injunção n. 708/RR**. Direito de Greve dos Servidores Públicos Civis. Relator: Min. Gilmar Mendes, 25 de outubro de 2007. Disponível em: [https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22MI%20708%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=\\_score&sortBy=desc&isAdvanced=true](https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22MI%20708%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true). Acesso em: 19 mar. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). **Petição n. 3.388/RR**. Procedimento Administrativo de Demarcação de Terras Indígenas. Relator: Min. Carlos Ayres Britto, 27 de agosto de 2008. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=603021&pgI=536&pgF=540>. Acesso em: 23 abr. 2024.

BRASIL. Lei n.º 12.187, de 29 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 dez. 2009. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/112187.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112187.htm). Acesso em: 12 mar. 2024.

BRASIL. **Planos de Ação para a Prevenção e o Controle do Desmatamento – Documento base: contexto e análises**. Brasília: Comissão Executiva do PPCerrado, 15 set. 2010. Disponível em: [http://combateadesmatamento.mma.gov.br/images/conteudo/Planos\\_ultima\\_fase.pdf](http://combateadesmatamento.mma.gov.br/images/conteudo/Planos_ultima_fase.pdf). Acesso em: 27 mar. 2024.

BRASIL. Lei n.º 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis n. 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis n. 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória n.º 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 28 maio 2012a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm). Acesso em: 22 mar. 2024.

BRASIL. Lei n.º 12.608, de 10 de abril de 2012. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; altera as Leis n.ºs 12.340, de 1º de dezembro de 2010, 10.257, de 10 de julho de 2001, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.239, de 4 de outubro de 1991, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 abr. 2012b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112608.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112608.htm). Acesso em: 22 mar. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.029 Distrito Federal**. Criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Legitimidade da Associação Nacional dos servidores do Ibama. Relator: Min. Luiz Fux, 08 de março de 2012c. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/22085456>. Acesso em: 19 jan. 2025.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Plano setorial de mitigação e de adaptação às mudanças climáticas para a consolidação de uma economia de baixa emissão de carbono na agricultura: plano ABC** (Agricultura de Baixa Emissão de Carbono) Brasília: MAPA/ACS, 2012d. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/ptbr/assuntos/sustentabilidade/planoabcabcmais/publicacoes/download.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2024.

BRASIL. Decreto n.º 7.940, de 20 de fevereiro de 2013. Promulga o Protocolo Adicional ao Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do MERCOSUL em Matéria de Cooperação e Assistência frente a Emergências Ambientais, adotado pela Decisão 14/04 do Conselho do

Mercado Comum, em 7 de julho de 2004. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 fev. 2013a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/decreto/d7940.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d7940.htm). Acesso em: 22 mar. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.903 Distrito Federal**. Compensação de reserva legal. Área de Preservação Permanente. Artigo 15 do Novo Código Florestal. Relator: Min. Gilmar Mendes, 04 de fevereiro de 2013b. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/busca?q=adi+n%C2%BA+4.903>. Acesso em: 20 maio 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). **Embargos de Declaração no Agravo de Instrumento – AI 598.212 ED/PR**. Omissão Estatal que compromete e frustra direitos fundamentais de pessoas necessitadas. Relator: Min. Celso de Mello, 24 de abril de 2014. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5698082>. Acesso em: 24 abr. 2024.

BRASIL. Ministério de Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações. **Acordo de Paris**. Brasília, 2015a. Disponível em: [https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/sirene/publicacoes/acordo-de-paris-e-ndc/arquivos/pdf/acordo\\_paris.pdf](https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/sirene/publicacoes/acordo-de-paris-e-ndc/arquivos/pdf/acordo_paris.pdf). Acesso em: 12 abr. 2024.

BRASIL. **Projeto de Lei do Senado n.º 736, de 2015**. Altera as Leis n.º 9.882, de 3 de dezembro de 1999, e 13.105, de 16 de março de 2015, para estabelecer termos e limites ao exercício do controle concentrado e difuso de constitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal, dispor sobre o estado de coisas inconstitucional e o compromisso significativo. Brasília: Senado Federal, 2015b. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/124010>. Acesso em: 02 jan. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). **Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3.540 Distrito Federal**. Meio Ambiente – Direito à preservação de sua integridade (CF, art. 225). Relator: Min. Celso de Mello, 03 de fevereiro de 2015c. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=387260>. Acesso em: 19 ago. 2024.

BRASIL. Lei n.º 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 mar. 2015d. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm). Acesso em: 09 jun. 2024.

BRASIL. Decreto n.º 9.073, de 5 de junho de 2017. Promulga o Acordo de Paris sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, celebrado em Paris, em 12 de dezembro de 2015, e firmado em Nova Iorque, em 22 de abril de 2016. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 6 jun. 2017a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/d9073.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9073.htm). Acesso em: 13 mar. 2025.

BRASIL. Decreto n.º 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 nov. 2017b. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm). Acesso em: 10 mar. 2025.

BRASIL. **Ação contra a mudança global do clima:** contribuições da Embrapa. Brasília, DF: Embrapa, 2018a. Disponível em:

<https://ainfo.cnptia.embrapa.br/digital/bitstream/item/183492/1/ODS-13.pdf>. Acesso em: 22 jan. 2024.

BRASIL. Decreto n.º 9.578 de 22 de novembro de 2018. Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo federal que dispõem sobre o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, de que trata a Lei n.º 12.114, de 9 de dezembro de 2009, e a Política Nacional sobre Mudança do Clima, de que trata a Lei n.º 12.187, de 29 de dezembro de 2009. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 nov. 2018b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/decreto/d9578.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9578.htm). Acesso em: 12 jan. 2024.

BRASIL. **Acórdão 2147/2018**. 2018c. Disponível em:

[https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/processo/\\*/NUMEROSOMENTENUMEROS%253A1824220170/DTAUTUACAOORDENACAO%2520desc%2520C%2520NUMEROCOMZEROS%2520desc/0](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/processo/*/NUMEROSOMENTENUMEROS%253A1824220170/DTAUTUACAOORDENACAO%2520desc%2520C%2520NUMEROCOMZEROS%2520desc/0). Acesso em: 13 jan. 2025.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Guia metodológico de gestão de riscos**. Brasília, 2020a. Disponível em: [https://www.gov.br/mma/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programa-projetos-acoes-obras-atividades/guia-gesto-de-riscos-pdf\\_editado.pdf](https://www.gov.br/mma/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programa-projetos-acoes-obras-atividades/guia-gesto-de-riscos-pdf_editado.pdf). Acesso em: 24 mar. 2024.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 747**. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Resolução CONAMA 500/200. Relatora: Min. Rosa Weber, 28 de outubro de 2020b.

Disponível em:

<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6016616>. Acesso em: 19 mar. 2023.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Plano Anual de Aplicação de Recursos – PAAR 2020**. 2020c. Disponível em: [https://www.gov.br/mma/pt-br/composicao/secex/dfre/fundacional-sobre-mudanca-do-clima/arquivos-pdf/PAAR\\_2020\\_FNMC.pdf](https://www.gov.br/mma/pt-br/composicao/secex/dfre/fundacional-sobre-mudanca-do-clima/arquivos-pdf/PAAR_2020_FNMC.pdf). Acesso em: 18 fev. 2025.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Plano Setorial para Adaptação à Mudança do Clima e Baixa Emissão de Carbono na Agropecuária, com vistas ao Desenvolvimento Sustentável**. Brasília: MAPA, 2021a. Disponível em:

[https://www.gov.br/agricultura/pt-br/arquivos/abc\\_final.pdf](https://www.gov.br/agricultura/pt-br/arquivos/abc_final.pdf). Acesso em: 12 mar. 2024.

BRASIL. Lei n.º 14.119, de 13 de janeiro de 2021. Institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais; e altera as Leis n. 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973, para adequá-las à nova política.

**Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 jan. 2021b. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/114119.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114119.htm). Acesso em: 22 fev. 2024.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Plano Anual de Aplicação de Recursos – PAAR 2021**. 2021c. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/composicao/secex/dfre/fundacional-sobre-mudanca-do-clima/PAAR2021FNMC.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2025.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. **Estimativas Anuais de Emissões de Gases de Efeito Estufa no Brasil**. Brasília, 2022a. Disponível em: <https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/sirene/publicacoes/estimativas-anuais-de-emissoes-gee>. Acesso em: 12 mar. 2024.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Plano Anual de Aplicação de Recursos – PAAR 2022**. 2022b. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/composicao/secex/dfre/fundacional-sobre-mudanca-do-clima/paar-2022.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). **Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão 59 Distrito Federal**. Omissão inconstitucional da União quanto à implementação das prestações normativas e materiais de proteção da área compreendida como Amazônia Legal. Relatora: Min. Rosa Weber, 03 de novembro de 2022c. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15360101699&ext=.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2025.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório de Avaliação nº 1030637: Governança do Fundo Amazônia**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2022d. Disponível em: <https://eaud.cgu.gov.br/relatorio/1042162>. Acesso em: 13 jan. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 708 Distrito Federal**. Fundo Clima. Não destinação dos recursos voltados à mitigação das mudanças climáticas. Relator: Min. Roberto Barroso, 04 de julho de 2022e. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15353796271&ext=.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2025.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. **Painel de dados por Unidade Federativa do setor Uso da Terra, Mudança do Uso da Terra e Florestas (LULUCF)**. 2022f. Disponível em: <https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/sirene/dados-e-ferramentas/painel-de-dados-por-uf-do-setor-lulucf>. Acesso em: 14 jan. 2025.

BRASIL. Decreto n.º 11.367, de 1º de janeiro de 2023. Institui a Comissão Interministerial Permanente de Prevenção e Controle do Desmatamento, restabelece o Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal - PPCDAm e dispõe sobre os Planos de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento no Cerrado, na Mata Atlântica, na Caatinga, no Pampa e no Pantanal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2 jan. 2023a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/decreto/D11367.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11367.htm). Acesso em: 11 mar. 2024.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Indicadores Ambientais Nacionais**. 2023b. Disponível em: <https://dados.gov.br/dados/conjuntos-dados/indicadores>. Acesso em: 20 fev. 2025.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Plano Anual de Aplicação de Recursos – PAAR 2023**. 2023c. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/composicao/secex/dfre/fundacional-sobre-mudanca-do-clima/paar-2023-final.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2025.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. **AGU cobra R\$ 292 milhões de infrator ambiental por emissões de gases do efeito estufa**. 2023d. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/agu-cobra-r-292-milhoes-de-infrator-ambiental-por-emissoes-de-gases-do-efeito-estufa>. Acesso em: 18 jan. 2025.

BRASIL. **Ministério do Meio Ambiente**. Brasília, 2024a. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/>. Acesso em: 24 mar. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 760 Distrito Federal**. Política de combate ao desmatamento, falhas estruturais na atuação governamental sobre política de preservação do bioma amazônico, terras indígenas e unidades de conservação. Relatora: Min. Carmem Lúcia, 14 de março de 2024b. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6049993>. Acesso em: 20 maio 2024.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Inventário de Dados**. Brasília: MMA, 2024c. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/informacoes-ambientais/invent%C3%A1rio-de-dados.html>. Acesso em: 18 fev. 2025.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. **Mapeamento de Programas Integrantes do Plano Plurianual 2024-2027**. Brasília: Secretaria Nacional de Planejamento, 2024d. Disponível em: [https://www.gov.br/mma/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programa-projetos-acoes-obras-atividades/plano-plurianual/copy\\_of\\_Espelho\\_SIOP\\_1158EnfrentamentodaEmergnciaClimtica.pdf](https://www.gov.br/mma/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programa-projetos-acoes-obras-atividades/plano-plurianual/copy_of_Espelho_SIOP_1158EnfrentamentodaEmergnciaClimtica.pdf). Acesso em: 18 fev. 2025.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. **Plano Plurianual (PPA)**. Brasília, 2024e. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/plano-plurianual>. Acesso em: 06 jun. 2024.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Orçamento**. Brasília, 2024f. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/mma-em-numeros/or%C3%A7amento.html>. Acesso em: 18 fev. 2025.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. **Receitas e Despesas**. Brasília: MMA, 2024g. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/aceso-a-informacao/6-receitas-e-despesas>. Acesso em: 18 fev. 2025.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Integridade no MMA**. Brasília: MMA, 2024h. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/governanca/integridade/monitoramento-de-acoes>. Acesso em: 18 fev. 2025.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. **Programas, projetos, ações, obras e atividades**. Brasília: MMA, 2024i. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programa-projetos-acoes-obras-atividades>. Acesso em: 18 fev. 2025.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. **Painel de legislação**. Brasília: MMA, 2024j. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiOWJlYjU0OWQtMTEwZC00NTEwLWI4NGYtYWY4MzJmMzM0NTQ1IiwidCI6IjM5NTdhMzY3LTZkMzgtNGMxZi1hNGJhLTMzMzZThmM2M1NTBlNyJ9>. Acesso em: 18 fev. 2025.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Plano Anual de Aplicação de Recursos – PAAR 2024**. 2024k. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/composicao/secex/dfre/fundacional-sobre-mudanca-do-clima/PAAR2024FinalPublicado.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2025.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. **Plano Clima: estratégias gerais e planos setoriais para mitigação e adaptação**. Brasília: MMA, 2024l. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/composicao/smc/plano-clima/apresentacao-plano-clima-atualizada-mai24-lgc-1.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2025.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Planos Setoriais de Mitigação e Adaptação**. Brasília: MMA, 2024m. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/clima/politica-nacional-sobre-mudanca-do-clima/planos-setoriais-de-mitigacao-e-adaptacao.html>. Acesso em: 18 fev. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). **Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão 54 Distrito Federal**. Política de combate ao desmatamento, falhas estruturais na atuação governamental sobre política de preservação do bioma amazônico, terras indígenas e unidades de conservação. Relatora: Min. Carmem Lúcia, 14 de março de 2024n. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/2575440077>. Acesso em: 13 jan. 2025.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. **Fundo Amazônia aprova R\$ 98 mi para combate ao desmatamento no Acre**. 2024o. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/noticias/fundo-amazonia-aprova-r-98-mi-para-combate-ao-desmatamento-no-acre>. Acesso em: 14 jan. 2025.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. **MMA repassa R\$ 10,4 bilhões ao Fundo Clima**. 2024p. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/noticias/mma-repassa-r-10-4-bi-ao-fundo-clima>. Acesso em: 14 jan. 2025.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. **Fundo Amazônia destina R\$ 113 milhões para apoio a povos indígenas**. 2024q. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/fundo-amazonia-destina-r-113-milhoes-para-apoio-a-povos-indigenas>. Acesso em: 15 jan. 2025.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. **MMA e MRE realizam encontros de GT de Sustentabilidade Ambiental e Climática do G20 com sociedade civil**. 2024r. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/noticias/mma-e-mre-realizam-encontros-de-gt-de-sustentabilidade-ambiental-e-climatica-do-g20-com-sociedade-civil>. Acesso em: 15 jan. 2025.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. Portaria GM/MMA n.º 1.012, de 11 de março de 2024. Institui o Planejamento Estratégico do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima 2024-2027. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 mar. 2024s. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-gm/mma-n-1.012-de-11-de-marco-de-2024-547759659>. Acesso em: 20 jan. 2025.

BRASIL. SISPPCD. **Quadro geral da estratégia e envolvidos no PPCDAm**. 2025. Disponível em: <https://sisppcdam.mma.gov.br/paineis.html>. Acesso em: 20 fev. 2025.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

CAMÕES, Luís Vaz de. **Sonetos de Camões**. São Paulo: Ateliê Editorial, 2011.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **O Estado de Coisas Inconstitucional e o litígio estrutural**. Consultor Jurídico, 2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-set-01/carlos-campos-estado-coisas-inconstitucional-litigio-estrutural/>. Acesso em: 14 abr. 2024.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Estado de Coisas Inconstitucional**. Salvador: Juspodivm, 2017.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos**. 2. ed. Porto Alegre: SAFE, 2003.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Privatismo, associacionismo e publicismo no Direito do Ambiente: ou o rio da minha terra e as incertezas do direito público**. Ambiente e Consumo. Lisboa: Centro de Estudos Jurídicos, 1996.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição dirigente e vinculação do legislador: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas**. 2. ed. Coimbra: Coimbra, 2001.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes (Coord.). **Introdução ao direito do ambiente**. Lisboa: Universidade Aberta, 2018.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Alfragide, Portugal: Leya, 2023.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. **Direito constitucional ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2017.

CAPELLI, Silvia. In dubio pro natura. **Revista de Direito Ambiental**, v. 98, p. 197-223, abr./jun. 2020. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/37699>. Acesso em: 15 abr. 2024.

CAPPELLETTI, Mauro. **Juízes legisladores?** Tradução: Carlos Alberto Álvaro de Oliveira. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1993.

CARVALHO, Delton Winter; HARTWIG, Elisa Maffassioli. A litigância climática e os interesses das futuras gerações: o caso Neubauer et al. vs. Alemanha. **Revista Quaestio Iuris**, v. 16, n. 2, p. 1074-1091, 2023. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/quaestioiuris/article/view/71304>. Acesso em: 22 mar. 2024.

CHAYES, Abram. The role of the judge in público law litigation. *Harvard Law Review*, Cambridge, v. 89, n. 7, p. 1302, 1976. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix. (Orgs.). **Processos estruturais**. Salvador: Juspodivm, 2017.

CLIMAINFO. **OMM: todos os indicadores das mudanças climáticas bateram recorde em 2023**. 2024. Disponível em: <https://climainfo.org.br/2024/03/19/omm-todos-os-indicadores-das-mudancas-climaticas-bateram-recorde-em-2023/>. Acesso em: 26 mar. 2024.

CNN BRASIL. **Desmatamento no Brasil: como começou, causas e cenário atual**. 2023. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/desmatamento-no-brasil/>. Acesso em: 25 mar. 2024.

COLUMBIA UNIVERSITY IN THE CITY OF THE NEW YORK. **Sabin Center for climate change law**. 2024. Disponível em: <https://climate.law.columbia.edu/>. Acesso em: 22 mar. 2024.

CONECTAS. **Guia de Litigância Climática**. São Paulo, 2021. Disponível em: <https://www.conectas.org/publicacao/guia-de-litigancia-climatica>. Acesso em: 27 mar. 2024.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. **Jornada Jurídica de prevenção e gerenciamento de crises ambientais**. Caderno Provisório, 2024. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/noticias/2024/dezembro/IJPGCAEnunciadosAprovadosCadernoProvisorio1.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Painéis**. 2021. Disponível em: [https://paineis.cnj.jus.br/QvAJAXZfc/pendoc.htm?-document=qvw\\_1%2FPainelCNJ.qvw&host=QVS%40neodimio03&anonymous=true&sheet=shBNMPIIMAPA](https://paineis.cnj.jus.br/QvAJAXZfc/pendoc.htm?-document=qvw_1%2FPainelCNJ.qvw&host=QVS%40neodimio03&anonymous=true&sheet=shBNMPIIMAPA). Acesso em: 12 set. 2023.

CORTE CONSTITUCIONAL REPÚBLICA DE COLOMBIA. **Sentencia SU.559/97**. Situado fiscal en materia educativa: inequitativa distribución entre los departamentos y para con sus municipios. 1997. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/SU559-97.htm>. Acesso em: 02 fev. 2025.

CORTE CONSTITUCIONAL REPÚBLICA DE COLOMBIA. **Sentencia T-153/98**. Establecimiento carcelario: condiciones de hacinamiento/ Establecimiento carcelario: perspectiva histórica del hacinamiento en Colombia. 1998a. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/t-153-98.htm>. Acesso em: 02 fev. 2025.

CORTE CONSTITUCIONAL REPÚBLICA DE COLOMBIA. **Sentencia T-068/98**. Accion de Tutela. 1998b. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/T-068-98.htm>. Acesso em: 11 fev. 2025.

CORTE CONSTITUCIONAL REPÚBLICA DE COLOMBIA. **Sentencia SU-250/98**. Derecho al trabajo. 1998c. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/SU250-98.htm>. Acesso em: 11 fev. 2025.

CORTE CONSTITUCIONAL REPÚBLICA DE COLOMBIA. **Sentencia T-559/98**. Ineficacia e ineficiencia por retardo en pago de mesadas pensionales. 1998d. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/T-559-98.htm>. Acesso em: 11 fev. 2025.

CORTE CONSTITUCIONAL REPÚBLICA DE COLOMBIA. **Sentencia T-590/98**. Derecho a la vida. 1998e. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/T-590-98.htm>. Acesso em: 12 fev. 2025.

CORTE CONSTITUCIONAL REPÚBLICA DE COLOMBIA. **Sentencia T-024/04**. Debido Proceso Administrativo: aplicación en procedimientos internos de entes universitarios autónomos. 2004a. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/T-024-04.htm>. Acesso em: 02 fev. 2024.

CORTE CONSTITUCIONAL REPÚBLICA DE COLOMBIA. **Sentencia T-025/04**. Agencia Oficiosa en Tutela: Asociaciones de desplazados/ Agencia Oficiosa en Tutela: Condiciones

para que las asociaciones de desplazados interpongan la acción. 2004b. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm>. Acesso em: 22 mar. 2025.

CORTE CONSTITUCIONAL REPÚBLICA DE COLOMBIA. **Sentencia T-760/08**. Derecho a la Salud: Es un derecho fundamental. 2008. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/T-760-08.htm>. Acesso em: 02 fev. 2024.

CORTE CONSTITUCIONAL REPÚBLICA DE COLOMBIA. **Sentencia T-622/16**. Principio de precaucion ambiental y su aplicacion para proteger el derecho a la salud de las personas. 2016. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-622-16.htm>. Acesso em: 06 fev. 2023.

CORTE INTERAMERICANA DE DEREITOS HUMANOS. **Opinião Consultiva OC-23/17 de 15 de novembro de 2017**. Solicitada pela República de Colômbia. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/sci/dados-da-atuacao/corte-idh/OpiniaoConsultiva23versofinal.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2025.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Estado de Coisas Inconstitucional**. JusBrasil, 2015. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/estado-de-coisas-inconstitucional/264042160>. Acesso em: 24 jul. 2024.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. O Estado de Coisas Inconstitucional como garantia de direitos fundamentais. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 21, n. 4.634, mar. 2016. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/47193>. Acesso em: 15 mar. 2024.

CUNHA, Kamyly Borges da; REI, Fernando. Litigância como estratégia de fortalecimento da governança climática: reflexões para o contexto brasileiro. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 9, n. 3, p. 303-323, 2018. Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/direitoeconomico/article/view/23709>. Acesso em: 12 mar. 2024.

DIAS, José Eduardo Figueiredo. **Direito Constitucional e Administrativo do Ambiente**. 2. ed. Lisboa: Almedina, 2022.

DIDIER JÚNIOR, Fredie; ZANETI JÚNIOR, Hermes. **Curso de Direito Processual Civil: processo coletivo**. 14. ed. Salvador: JusPodivm, 2020.

DUARTE, Marise Costa de Souza. **Meio ambiente sadio: direito fundamental em crise**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2016.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Tradução: Nelson Boeira. 3. ed. São Paulo: Juspodivm, 2010.

ECODEBATE. **Indicadores de mudança climática atingiram níveis recordes em 2023**. 2024. Disponível em: <https://www.ecodebate.com.br/2024/03/22/indicadores-de-mudanca-climatica-atingiram-niveis-recordes-em-2023/>. Acesso em: 26 mar. 2024.

ESPAÑA. **Constitución Española**. 2024. Disponível em: [https://www.tribunalconstitucional.es/es/tribunal/normativa/Normativa/CE\\_PT.pdf](https://www.tribunalconstitucional.es/es/tribunal/normativa/Normativa/CE_PT.pdf). Acesso em: 13 mar. 2025.

FACHIN, Luiz Edson. Agenda 2030: emergência climática e o papel das instituições públicas. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 10, n. 3, p. 623-634, 2020. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/7119>. Acesso em: 10 mar. 2024.

FISS, Owen. **The civil rights injunction**. Bloomington, EUA: Indiana University Press, 1978.

FISS, Owen. The Supreme Court 1978 term. Foreword: the forms of justice. **Harvard Law Review**, v. 93, n. 1, p. 1-58, 1979. Disponível em: <https://www.scirp.org/reference/referencespapers?referenceid=3753211>. Acesso em: 11 mar. 2024.

FISS, Owen. **Direito como Razão Pública: processo, jurisdição e sociedade**. Tradução: Carlos Alberto de Salles. Curitiba: Juruá, 2017a.

FISS, Owen. As formas da justiça. *In*: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Suzana Henriques (Orgs.). **O processo para solução de conflitos de interesse público**. Salvador: Juspodivm, 2017b. p. 145.

FRANÇA. **Constituição**. 1958. Disponível em: [https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank\\_mm/portugais/constitution\\_portugais.pdf](https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/portugais/constitution_portugais.pdf). Acesso em: 12 mar. 2025.

FUNDO AMAZÔNIA. **Fundo Amazônia em Números**. 2024. Disponível em: <https://www.fundoamazonia.gov.br/pt/monitoramento-e-avaliacao/fundo-amazonia-em-numeros/>. Acesso em: 18 fev. 2025.

GALDINO, Matheus Souza. **Elementos para uma compreensão tipológica dos processos estruturais**. 2019. 168 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, Bahia, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/30432/1/MATHEUS%20SOUZA%20GALDINO.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2024.

GARAVITO, César Rodríguez; FRANCO, Diana Rodríguez. **Cortes y cambio social: como la Corte Constitucional transformo el despazamiento forzado em Colombia**. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia e Sociedad, Desjusticia, 2010.

GARGARELLA, Roberto. Deliberative democracy, dialogic justice and the promise of social and economic rights. *In*: GARCÍA, Helena Alviar; KLARE, Karl; WILLIAMS, Lucy A. **Social and Economic Rights in Theory and Practice: Critical Inquiries**. Nova York, EUA: Routledge Research In Human Rights Law, 2014a. p. 105-120.

GARGARELLA, Roberto. **El nuevo constitucionalismo dialógico frente ao sistema de lós frenos y contrapesos: por uma justicia dialógica: el poder judicial como promotor de la deliberación democrática**. Buenos Aires: Siglo Veintiurno, 2014b.

GAURI, Varun; BRINKS, Daniel M. **Courting Social Justice: judicial enforcement of social and economic rights in the developing world**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2008.

GIOVANELLI, Rafael G.; ARAÚJO, Suely M. V. G. Entre simbolismo e instrumentalidade: um ensaio sobre a jurisprudência verde do Supremo Tribunal Federal. **Revista Estudos**

**Institucionais**, v. 10, n. 2, p. 423-449, 2024. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/831>. Acesso em: 12 jun. 2024.

GLOBAL CLIMATE CHANGE LITIGATION. **The Global Climate Change Litigation Database includes all cases except those in the U.S.** 2024. Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-climate-change-litigation/>. Acesso em: 24 fev. 2024.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

GRAU, Eros Roberto. **Por que tenho medo dos juízes: a interpretação/aplicação do direito e os princípios**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

GREENPEACE. **Desmatamento na Amazônia: saiba seus impactos e como evitá-lo**. 2023. Disponível em: <https://www.greenpeace.org/brasil/blog/desmatamento-na-amazonia/>. Acesso em: 24 mar. 2024.

GRINOVER, Ada Pelegrini. **Ensaio sobre a processualidade**. Brasília: Gazeta Jurídica, 2016.

HÄBERLE, Peter. **Libertad, Igualdad, Fraternidad: 1789 como história, actualidad y futuro del Estado Constitucional**. Madrid: Trotta, 1998.

HÄBERLE, Peter. **El Estado constitucional**. Tradução: Hector Fix-Fierro. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2003.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Tradução: Flávio Beno Siebeneichler. 4. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HANSEN, James. **Tempestades dos nossos netos: mudanças climáticas e as chances de salvar a humanidade**. São Paulo: SENAC, 2013.

HUTZLER, Fernanda Souza. **O ativismo judicial e seus reflexos na seguridade social**. 2017. 242 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2017. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/20708>. Acesso em: 30 mar. 2024.

IMAZON. **Primeiro bimestre de 2024 tem menor desmatamento dos últimos seis anos**. 2024. Disponível em: <https://imazon.org.br/imprensa/primeiro-bimestre-de-2024-tem-menor-desmatamento-dos-ultimos-seis-anos/>. Acesso em: 18 maio 2024.

INSTITUTO CLIMA E SOCIEDADE. **Leis climáticas dos estados brasileiros**. 2022. Disponível em: <https://climaesociedade.org/publicacao/leis-climaticas-dos-estados-brasileiros/>. Acesso em: 18 fev. 2025.

INSTITUTO NACIONAL DE METEOROLOGIA (INMET). **2023 é o mais quente em 174 anos, confirma relatório da OMM**. 2023. Disponível em: <https://portal.inmet.gov.br/noticias/2023-%C3%A9-o-mais-quente-em-174-anos-confirma-relat%C3%B3rio-da-omm>. Acesso em: 25 mar. 2024.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC). **Choices made now are critical for the future of our ocean and cryosphere**. 2019. Disponível em:

[https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/3/2019/09/SROCC\\_PressRelease\\_EN.pdf](https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/3/2019/09/SROCC_PressRelease_EN.pdf). Acesso em: 23 mar. 2024.

INTERGOVERNMENTAL PAINEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC). Climate change 2021-the physical science basis. **Interaction**, v. 49, n. 4, p. 44-45, 2021. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-working-group-i/>. Acesso em: 22 abr. 2024.

INTERGOVERNMENTAL PAINEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC). **Climate Change 2022: impacts, adaptation and vulnerability**. 2022a. Disponível em: [https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/sirene/publicacoes/relatorios-do-ipcc/arquivos/pdf/copy\\_of\\_IPCC\\_Longer\\_Report\\_2023\\_Portugues.pdf](https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/sirene/publicacoes/relatorios-do-ipcc/arquivos/pdf/copy_of_IPCC_Longer_Report_2023_Portugues.pdf) A1. Acesso em: 30 mar. 2024.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC). **AR6 Climate Change 2022: Summary for Policymakers**. 2022b. Disponível em: [https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/report/IPCC\\_AR6\\_WGI\\_SPM.pdf](https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/report/IPCC_AR6_WGI_SPM.pdf). Acesso em: 05 ago. 2024.

JARAMILLO, Leonardo Garcia. Aproximación a la discusión sobre políticas públicas y justicia constitucional: a propósito del estado de cosas inconstitucional. **Revista Estudios de Derecho**, Antioquia, v. 68, n. 152, p. 76-112, 2011. Disponível em: <https://revistas.udea.edu.co/index.php/red/article/view/11380>. Acesso em: 22 mar. 2024.

JOBIM, Marco Félix. **Reflexões sobre a necessidade de uma teoria dos litígios estruturais: bases de uma possível construção**. Salvador: Juspodivm, 2017.

JOBIM, Marco Félix; ARENHART, Sérgio Cruz. **Reflexões sobre a necessidade de uma Teoria dos Litígios Estruturais bases de uma possível construção: processos estruturais**. Salvador: Juspodivm, 2022.

JORNAL DA USP. **O Brasil chega ao final de 2023 com redução do desmatamento em 22%**. 2024. Disponível em: <https://jornal.usp.br/atualidades/o-brasil-chega-ao-final-de-2023-com-moral-renovada-e-reducao-do-desmatamento-em-22/>. Acesso em: 28 mar. 2024.

JUSCLIMA 2030. **Nossa atuação**. 2024. Disponível em: <https://jusclima2030.jfrs.jus.br/>. Acesso em: 15 mar. 2025.

KISS, Alexandre; SHELTON, Dinah. **Guide to international environmental law**. Leiden Boston, EUA: Martinus Hijhoff Publishers, 2007.

KOKKE, Marcelo; WEDY, Gabriel. Litigância climática no plano internacional: análises comparativas. **Revista dos Tribunais**, n. 1023, p. 39-58, jan. 2021. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/39570>. Acesso em: 19 abr. 2024.

KRASNER, Stephen D. **Structural Causes and Regimes Consequences: regimes as internening variables internacional regimes**. Ithaca, UK: Cornell University Press, 1985.

LANDAU, David. The Reality of Social Rights Enforcement. **Harvard International Law Journal**, v. 53, n. 1, p. 190-247, 2012. Disponível em: [https://constitutionnet.org/sites/default/files/landau\\_-realitysocialrightsenforcement.pdf](https://constitutionnet.org/sites/default/files/landau_-realitysocialrightsenforcement.pdf). Acesso em: 22 mar. 2024.

LIMA, Flávia Danielle Santiago; CLEMENTINO, Gabriella Caldas. Diálogos entre cortes: o Estado de Coisas Inconstitucional na Colômbia e no Brasil (ADPF 347/DF). **Revista do Direito Público**, Londrina, v. 15, n. 1, p. 153-173, 2020. Disponível em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/view/35766>. Acesso em: 11 mar. 2024.

MACHADO, Paulo Affonso Leme; ARAGÃO, Maria Alexandra de Sousa. **Princípios de Direito Ambiental**. Salvador: Juspodivm, 2022.

MAPBIOMAS. **RAD2023: Relatório Anual do Desmatamento no Brasil 2023**. São Paulo: MapBiomas, 2024a.

MAPBIOMAS. **RAD 2023: Matopiba passa a Amazônia e assume a liderança do desmatamento no Brasil**. 2024b. Disponível em: <https://brasil.mapbiomas.org/2024/05/28/matopiba-passa-a-amazonia-e-assume-a-lideranca-do-desmatamento-no-brasil/>. Acesso em: 07 ago. 2024.

MARMELSTEIN, George. O Estado de Coisas Inconstitucional: uma análise panorâmica. *In*: OLIVEIRA, Pedro Augusto de; LEAL, Gabriel Prado (Orgs.). **Diálogo Jurídicos Luso-Brasileiros Volume 1 – perspectivas atuais de Direito Público: o Direito em tempos de crise**. Salvador: Faculdade Baiana de Direito, 2015. p. 241-264.

MENDES, Conrado Hubner. **Controle de constitucionalidade e democracia**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

MENDES, Conrado Hubner. **Direitos Fundamentais, separação de poderes e deliberação**. São Paulo: Saraiva, 2011.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

METEORED. **Previsões da ONU para 2024 em relação ao clima e à economia mundial**. 2024. Disponível em: <https://www.tempo.com/noticias/actualidade/previsoes-da-onu-para-2024-em-relacao-ao-clima-e-a-economia-mundial-fenomenos.html>. Acesso em: 27 mar. 2024.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

MOREIRA, Danielle de Andrade (Coord.). **Panorama da litigância climática no Brasil: relatório de 2024**. Rio de Janeiro: JUMA/PUC-RIO, 2024. Disponível em: [https://81fde5d4-675c-45a4-965d-ddaf8ad9b2cd.filesusr.com/ugd/a8ae8a\\_98130c7a71f542e1949db1b2d8646e35.pdf](https://81fde5d4-675c-45a4-965d-ddaf8ad9b2cd.filesusr.com/ugd/a8ae8a_98130c7a71f542e1949db1b2d8646e35.pdf). Acesso em: 10 abr. 2025.

MOREIRA, Diogo de Figueiredo. **Legitimidade e Discricionariedade**. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

NAÇÕES UNIDAS. **Ações urgentes contra mudança climática são necessárias para garantir um futuro habitável, alerta IPCC**. 2023. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/224004-a%C3%A7%C3%B5es-urgentes-contramudan%C3%A7a-clim%C3%A1tica-s%C3%A3o-necess%C3%A1rias-para-garantir-um-futuro-habit%C3%A1vel>. Acesso em: 24 mar. 2024.

NAÇÕES UNIDAS. **OMM confirma 2021 entre os sete anos mais quentes da história.** 2022. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2022/01/1776892>. Acesso em: 24 mar. 2024.

NAÇÕES UNIDAS. **ONU confirma 2024 como o ano mais quente já registrado, com cerca de 1,55°C acima dos níveis pré-industriais.** 2025. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/287173-onu-confirma-2024-como-o-ano-mais-quente-j%C3%A1-registrado-com-cerca-de-155%C2%B0c-acima-dos-n%C3%ADveis>. Acesso em: 13 fev. 2025.

NEVES, Marcelo. Constitucionalização simbólica e desconstitucionalização fática: mudança simbólica de Constituição e a permanência das estruturas reais de poder. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 33, n. 132, p. 321-330, 1996. Disponível em: [https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/176793/constitucionalizacao\\_simbolica\\_desconstitucionalizacao\\_neves.pdf](https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/176793/constitucionalizacao_simbolica_desconstitucionalizacao_neves.pdf). Acesso em: 22 mar. 2024.

NUSDEO, Ana Maria de O. Litigância e governança climática. Possíveis impactos e implicações. *In*: SETZER, Joana; CUNHA, Kamyla; FABBRI, Amália S. Botter (Coords.). **Litigância climática: novas perspectivas para o direito ambiental no Brasil.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019. p. 134-155.

OBSERVATÓRIO DE POLÍTICA EXTERNA E DA INSERÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL (OPEB). **A pauta ambiental nos 100 dias do novo governo Lula.** 2023. Disponível em: <https://opeb.org/2023/04/04/a-pauta-ambiental-nos-100-dias-do-novo-governo-lula/>. Acesso em: 20 jan. 2025.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de; SILVA, Mariana Pereira da; MARCHETTI, Vitor. Judiciário e políticas públicas: o caso das vagas em creches na cidade de São Paulo. **Educação & Sociedade**, v. 39, n. 144, p. 652-670, jul./set. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/KFWgz8DscfYyJnvL84PjyrS/>. Acesso em: 22 mar. 2024.

PORTUGAL. **Constituição da República Portuguesa.** VII revisão constitucional, 2005. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>. Acesso em: 13 mar. 2025.

PRIEUR, Michel. O princípio da proibição do retrocesso ambiental. *In*: BRASIL. Senado Federal. **O princípio da proibição de retrocesso ambiental.** Brasília: Senado Federal, 2012. p. 11-54. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/242559/000940398.pdf?sequence=2&isAllowed=y>. Acesso em: 02 fev. 2024.

PUGA, Mariela. El litígio estructural. **Revista de Teoría del Derecho de la Universidad de Palermo**, ano 1, n. 2, p. 41-82, nov. 2014. Disponível em: [https://www.palermo.edu/derecho/pdf/teoria-del-derecho/n2/TeoriaDerecho\\_Ano1\\_N2\\_03.pdf](https://www.palermo.edu/derecho/pdf/teoria-del-derecho/n2/TeoriaDerecho_Ano1_N2_03.pdf). Acesso em: 06 maio 2024.

QUINTAS, Fábio Lima. Juízes administradores: a intervenção judicial na efetivação dos direitos sociais. **Revista de Informação Legislativo**, v. 53, n. 209, p. 31-51, 2016. Disponível em: [https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/53/209/ril\\_v53\\_n209\\_p31](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/53/209/ril_v53_n209_p31). Acesso em: 02 mar. 2024.

QUINTAS, Fábio Lima. **O mandado de injunção perante o Supremo Tribunal Federal: a reserva da jurisdição constitucional do Supremo Tribunal Federal para o suprimimento das omissões legislativas inconstitucionais**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2013.

RAWORTH, Kate. **Economia Donut: uma alternativa ao crescimento a qualquer custo**. Rio de Janeiro: Zahar, 2019.

ROA, Jorge Ernesto Roa. El rol del juez constitucional en el constitucionalismo transformador latinoamericano. **Max Planck Institute Research Paper Series**, n. 2020. Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3571507](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3571507). Acesso em: 12 mar. 2024.

ROCSTROM, Johan; STEFFEN, Will; NOONE, Kevin; PERSSON, Asa; CHAPIN III, F. Stuart; LAMBIN, Eric. Planetary Boundaries: exploring the safe operating space for humanity. **Nature**, v. 461, p. 472-475, 2009. Disponível em: <https://www.nature.com/articles/461472a>. Acesso em: 22 mar. 2024.

RODRÍGUEZ-GARAVITO, César. Beyond the courtroom: the impact of judicial activism on socioeconomic rights in Latin America. **Texas Law Review**, v. 89, p. 1669-1698, 2011. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r27171.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2024.

SABIN CENTER FOR CLIMATE CHANGE LAW. **The Status of Climate Change Litigation: A Global Review**. 2017. Disponível em: [https://scholarship.law.columbia.edu/sabin\\_climate\\_change/98/](https://scholarship.law.columbia.edu/sabin_climate_change/98/). Acesso em: 15 mar. 2025.

SABIN CENTER FOR CLIMATE CHANGE LAW. **Climate change litigation databases**. 2024. Disponível em: <https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/wp-content/uploads/2024/06/Global-trends-in-climate-change-litigation-2024-snapshot.pdf>. Acesso em: 07 fev. 2025.

SALLES, Carlos Alberto de. **A arbitragem na solução de controvérsias contratuais da administração pública**. 2011. Tese (Livre Docência) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011. Disponível em: <https://repositorio.usp.br/item/002219285>. Acesso em: 25 abr. 2024.

SARLET, Ingo Wolfgang; ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marcos Felix. **Direitos Fundamentais sociais e mínimo existencial: notas sobre um possível papel da assim chamada decisão estruturante na perspectiva da jurisdição constitucional**. Salvador: Juspodivm, 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Constitucional Ambiental**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

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

SARLET, Ingo Wolfgang; WEDY, Gabriel; FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de Direito Climático**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023.

SCOTT, Joanne; STURM, Susan. Courts as catalysts: re-thinking the judicial role in new Governance. **Columbia Journal of European Law**, v. 13, p. 565-594, 2007. Disponível em: [https://scholarship.law.columbia.edu/faculty\\_scholarship/1469/](https://scholarship.law.columbia.edu/faculty_scholarship/1469/). Acesso em: 22 mar. 2024.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SETZER, Joana; BANGALORE, Mook. Regulating climate change in the courts. *In*: AVERCHENKOVA, Alina. **Climate Change Legislation: content and application**. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2017. Disponível em: <http://climatecasechart.com/non-us-case/future-generation-v-ministry-environment-others/>. Acesso em: 2 mar. 2024.

SETZER, Joana; BENJAMIN, Lisa. Climate Litigation in the Global South: constraints and innovations. **Transnational Environmental Law**, v. 9, n. 1, p. 77-101, 2020. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/transnational-environmental-law/article/abs/climate-litigation-in-the-global-south-constraints-and-innovations/C2FE951D203AC61414E72C9244125258>. Acesso em: 11 mar. 2024.

SETZER, Joana; CUNHA, Kamilya; FABBRI, Amália Botter. **Litigância Climática: novas fronteiras para o Direito Ambiental no Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

SILVA, Alexandre Vitorino. **Estado de coisas inconstitucional e processo estrutural**. Brasília: Gazeta Jurídica, 2020.

SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. 7. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

STRECK, Lênio Luiz. Do pamprincipiologismo à concepção hipossuficiente de princípio: Dilemas da crise do direito. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 49, n. 194, p. 7-21, abr./jun. 2012. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/496574>. Acesso em: 11 mar. 2024.

STRECK, Lênio Luiz. **Estado de Coisas Inconstitucional é uma nova forma de ativismo**. Consultor Jurídico, 2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-out-24/observatorio-constitucional-estado-coisas-inconstitucional-forma-ativismo/>. Acesso em: 20 maio 2024.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil**. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

THEODORO JÚNIOR, Humberto; BAHIA, Alexandre Melo Franco; NUNES, Dierle. Litigância de interesse público e execução compartilhada de políticas públicas. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 38, n. 224, p. 121-154, 2023. Disponível em: <https://bd.tjdft.jus.br/items/a0c29c2e-9847-4373-a1d4-931167b2c2da>. Acesso em: 28 jun. 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Aumento do desmatamento e redução na aplicação de sanções administrativas**. Secom TCU, 2021. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/aumento-do-desmatamento-e-reducao-na-aplicacao-de-sancoes-administrativas.htm>. Acesso em: 02 mar. 2024.

UM SÓ PLANETA. **Janeiro de 2024 tem recorde de temperatura e leva Planeta ao primeiro período de 12 meses acima de 1,5°C**. 2024. Disponível em:

<https://umsoplaneta.globo.com/clima/noticia/2024/02/08/janeiro-de-2024-tem-recorde-de-temperatura-e-leva-planeta-ao-primeiro-periodo-de-12-meses-acima-de-15c.ghhtml>. Acesso em: 26 mar. 2024.

UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. **The status of climate litigation: a global review**. Nairobi, Quênia: Unep, 2017.

VERBIC, Francisco. Ejecución de sentencias en litigios de reforma estructural en la República Argentina. Dificultades políticas y procedimentales que inciden sobre la eficacia de estas decisiones. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Orgs.). **Processos Estruturais**. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 65.

VITORELLI, Edilson. **O devido Processo Legal Coletivo: representação, participação e efetividade da tutela jurisdicional**. 2015. 710 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015. Disponível em: <https://educapes.capes.gov.br/handle/1884/40822?mode=full>. Acesso em: 19 abr. 2024.

VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista de Processo (REPRO)**, v. 284, p. 333-369, out. 2018. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7863793/mod\\_resource/content/1/LEVANDO\\_OS\\_CONCEITOS\\_A\\_SERIO\\_PROCESSO\\_ES%20%281%29.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7863793/mod_resource/content/1/LEVANDO_OS_CONCEITOS_A_SERIO_PROCESSO_ES%20%281%29.pdf). Acesso em: 22 mar. 2024.

VITORELLI, Edilson. Litígios Estruturais: decisões e implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (Orgs.). **Processos Estruturais**. Salvador: Juspodivm, 2019.

VITORELLI, Edilson. **Processo Civil Estrutural: teoria e prática**. Salvador: JusPodivm, 2023.

VON IHERING, Rudolph. **A luta pelo direito**. Tradução: Edson Bini. São Paulo: Hunter Books, 2012.

WALDRON, Jeremy. Foreign law and the modern Ius Gentium. **Harvard Law Review**, Cambridge, v. 119, n. 1, p. 129-147, nov. 2005. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/4093562>. Acesso em: 22 mar. 2024.

WALDRON, Jeremy. **Law and Disagreement**. Oxford, UK: Oxford University Press, 2012.

WEDY, Gabriel. **Litígios climáticos de acordo com o direito brasileiro, norte-americano e alemão**. Salvador: Juspodivm, 2019.

WEDY, Gabriel. Litígios climáticos no Canadá e na Argentina e os bons exemplos para o Brasil. **SSRN Electronic Journals: The English & Commonwealth Law Abstracts Journal**, v. 1, p. 1-13, 2021. Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3898006](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3898006). Acesso em: 05 abr. 2024.

WEDY, Gabriel; FERRI, Giovani. Mudanças climáticas e migrações ambientais no cenário contemporâneo. **Revista de Direito Ambiental**, n. 106, p. 255-282, abr./jun. 2022. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/44548>. Acesso em: 5 jul. 2024.

WERNECK, Luiz. **Tenentes de toga comandam essa balbúrdia jurídica**. Estadão, 2016. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/tenentes-de-toga-comandam-essa-balburdia-juridica-afirma-cientista-politico/?srsltid=AfmBOopepKbUUjtXqL1jQwGUF9Vk1kR2NxMyVG1dfVu6dC42x1sacy0E>. Acesso em: 30 mar. 2024.

WINTER, Gerd. **Desenvolvimento Sustentável, OGM e responsabilidade civil na União Europeia**. Campinas, SP: Millenni, 2009.

WRI BRASIL. **9 gráficos para entender as emissões per capita de gases de efeito estufa dos países**. 2023. Disponível em: <https://www.wribrasil.org.br/noticias/graficos-emissoes-per-capita-gases-de-efeito-estufa-paises>. Acesso em: 28 mar. 2024.