CENTRO UNIVERSITÁRIO DO ESTADO DO PARÁ (CESUPA)
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO, POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

CAROLINA DO SOCORRO MACHADO MENDES

CONTROLE VERDE:

o STF e o controle de constitucionalidade nas políticas públicas climáticas

Belém
2025

CAROLINA DO SOCORRO MACHADO MENDES

CONTROLE VERDE:

o STF e o controle de constitucionalidade nas políticas públicas

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional, do Centro Universitário do Estado do Pará (CESUPA), como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional.

Orientadora: Profa. Dra. Rafaela Teixeira Sena Daibes Resque.

Belém
2025

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Biblioteca do CESUPA, Belém – PA

M538c Mendes, Carolina do Socorro Machado.

Controle Verde: o STF e o controle de constitucionalidade nas políticas públicas / Carolina do Socorro Machado Mendes. — Belém, 2025.

158 p.: il. color.

Dissertação (Mestrado) – Centro Universitário do Estado do Pará, Mestrado Acadêmico em Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional, Belém, 2025.

Orientadora: Profa. Dra. Rafaela Teixeira Sena Daibes Resque.

1. Direito ambiental. 2. Desenvolvimento sustentável. 3. Política pública. 4. Brasil. Supremo Tribunal Federal. I. Resque, Rafaela Teixeira Sena Daibes (orient.). II. Título.

CDD 341.347

Regina Coeli Araújo Ribeiro CRB-2/739

CAROLINA DO SOCORRO MACHADO MENDES

CONTROLE VERDE:

o STF e o controle de constitucionalidade nas políticas públicas

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional, do Centro Universitário do Estado do Pará (CESUPA), como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional.

Aprovado em: / /

BANCA EXAMINADORA

_____

Profa. Dra. Rafaela Teixeira Sena Daibes Resque (CESUPA)
(Orientador)

_____

_ Profa. Dra. Luciana Costa Da Fonseca (CESUPA) 1ª
Avaliador

_____

Prof. Dr. Cassius Guimaraes Chai (UFMA) 2ª
Avaliador

À Pachamama, que nos acolhe, nutre e nos guia pelos caminhos da cura e do conhecimento, com gratidão pela sabedoria ancestral que inspira esta pesquisa em defesa do meio ambiente.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos que contribuíram para a realização desta dissertação de mestrado. Em primeiro lugar, agradeço à minha família, pelo apoio incondicional, paciência e compreensão durante todo o processo de pesquisa e escrita.

Agradeço aos meus pais, Eliluce Machado e Paulo Mendes por apoiarem o meu sonho e estarem do meu lado sempre que eu ficava com medo de não conseguir. Agradeço à minha avó Lúcia Pureza Ribeiro Machado que foi inspiração para toda minha trajetória jurídica, às minhas tias Eliana Machado e Luceli Machado, meus exemplos profissionais, agradeço à minha prima Lorena Machado, meu sobrinho João Pedro Machado Salgado e meu padrasto Henriques Ferreira dos Santos por me incentivarem a seguir meus sonhos, sempre comemorando cada etapa, cada realização e cada conquista desse processo.

Agradeço ao meu amor Rodrigo Martins e os meus amigos Clara Affonso Mártires, Lucia Tainan Araújo, Gabrielle Couto, Fiama Lemos, Matheus Lottar e Aline Macêdo pela amizade, companheirismo, por me fazerem lembrar da importância de ter uma vida equilibrada, e por ouvirem sempre todas as exposições sobre minha dissertação fora de hora e no meio dos nossos encontros.

Agradeço à minha orientadora Rafaela, que participou inicialmente da minha banca de TCC e me incentivou a me inscrever neste programa de mestrado, pela confiança depositada em mim, pela orientação dedicada, pelos ensinamentos valiosos e pela paciência incansável durante todo o processo de pesquisa e escrita, sempre me incentivando e acreditando que eu seria capaz, agradeço também à Dafne e à Olívia por terem dividido a atenção da mãe delas comigo nesses dois últimos anos.

Agradeço aos professores do programa de pós-graduação, em especial à Professora Luciana Fonseca pelos conhecimentos compartilhados, pelas discussões enriquecedoras, pelo acolhimento e pelas sugestões construtivas que contribuíram para o desenvolvimento desta dissertação.

Agradeço aos meus cachorros, Agro, Epona e Affonso por todas as horas me fazendo companhia e servindo como animais de suporte emocional me proporcionando alegria durante esta jornada desafiadora. Agradeço aos meus Mestres espirituais, Mestra Flori e Mestre Eloi por acolherem meu coração e alma em sua comunidade, Tonantzin.

Agradeço a todos que, de alguma forma, contribuíram para a realização deste

trabalho, agradeço também à instituição e equipe do CESUPA pela oportunidade de realizar este mestrado. Finalmente, agradeço a mim mesma pela dedicação e comprometimento com a busca pelo conhecimento. Agradeço a todos que acreditaram em mim e me incentivaram a realizar este sonho.

RESUMO

Esta dissertação examina o papel do Supremo Tribunal Federal (STF) na governança climática do Brasil, com foco em como suas decisões contribuem para o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 13 e 16. A pesquisa analisa a "Pauta Verde", um conjunto de julgados do STF que abordam questões ambientais e climáticas estratégicas, como a destinação de fundos para políticas públicas climáticas, composição de conselhos, alterações legislativas que flexibilizam o direito ao meio ambiente, e a participação da sociedade civil na governança ambiental. A pesquisa investiga como o STF tem se posicionado diante dos desafios da litigância climática indireta, impulsionada pela inércia governamental e pela pressão da sociedade civil para garantir a proteção ambiental e o cumprimento dos compromissos climáticos assumidos pelo Brasil. A metodologia utilizada inclui a análise de conteúdo das decisões da Pauta Verde, buscando interpretar a argumentação jurídica do STF e identificar padrões e tendências nos votos dos ministros. A pesquisa conclui que a judicialização das políticas públicas climáticas desempenha um papel importante na governança ambiental brasileira, mas ainda enfrenta desafios e limitações. O STF tem se mostrado um ator relevante na proteção ambiental, buscando garantir o cumprimento das normas constitucionais e dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil. No entanto, é essencial fortalecer a cooperação entre os três poderes, aprimorar os mecanismos de participação social e superar as barreiras institucionais que dificultam a implementação de políticas climáticas eficazes.

Palavras-chave: Litigância climática; Judicialização de políticas públicas; Pauta verde; Objetivos de Desenvolvimento Sustentável; Supremo Tribunal Federal.

ABSTRACT

This dissertation examines the role of the Supreme Federal Court (STF) in Brazil's climate governance, focusing on how its decisions contribute to the fulfillment of the Sustainable Development Goals (SDGs) 13 and 16. The research analyzes the "Green Agenda", a set of STF rulings that address strategic environmental and climate issues, such as the allocation of funds

for climate public policies, composition of councils, legislative changes that weaken environmental rights, and the participation of civil society in environmental governance. The research investigates how the STF has positioned itself in the face of the challenges of indirect climate litigation, driven by government inaction and pressure from civil society to ensure environmental protection and compliance with Brazil's climate commitments. The methodology used includes content analysis of the Green Agenda decisions, seeking to interpret the STF's legal arguments and identify patterns and trends in the ministers' votes. The research concludes that the judicialization of climate public policies plays an important role in Brazilian environmental governance, but still faces challenges and limitations. The STF has been a relevant actor in environmental protection, seeking to ensure compliance with constitutional norms and international commitments assumed by Brazil. However, it is essential to strengthen cooperation between the three branches of government, improve mechanisms for social participation, and overcome institutional barriers that hinder the implementation of effective climate policies.

Keywords: Climate litigation; Judicialization of public policies; Green agenda; Sustainable Development Goals; Federal Supreme Court.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO **11**

1 DA FORMULAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS À LITIGÂNCIA CLIMÁTICA: o papel dos três poderes na governança climática e a judicialização como instrumento de tutela do direito ao meio ambiente equilibrado no brasil **17**

1.1 Governança climática miltinível no Brasil: uma análise da evolução do conceito, sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro e a atuação dos poderes executivo, legislativo e judiciário no enfrentamento das mudanças climáticas **19**

1.2 Análise da governança climática no Brasil a partir dos dispositivos constitucionais e da política nacional sobre mudança do climáticas: a atuação dos três poderes e da sociedade civil na formulação e implementação de políticas públicas climáticas **32**

1.3 Democracia e Judicialização das Políticas Públicas Climáticas no Brasil: o papel do estado brasileiro na formulação, implementação e execução das políticas públicas climáticas sob a ótica da separação dos poderes **38**

2 JUDICIALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS CLIMÁTICAS: supremo legislador ou garantidor de direitos fundamentais? **51**

2.1 A expansão do judiciário nos novos arranjos democráticos: a ineficiência das políticas públicas climáticas e a lesão a direitos fundamentais **54**

2.2 O modelo processual de políticas públicas climáticas e a inserção do judiciário no ciclo criativo **65**

2.3 As inovações do sul global na criação, implementação e execução de políticas públicas climáticas **75**

3 ANÁLISE JURISPRUDENCIAL: o controle de constitucionalidade das políticas públicas climáticas realizado pelo Supremo Tribunal Federal **86**

3.1 ADPF 708 e o Fundo Clima **88**

3.2 ADPF 651 e o Fundo Nacional do meio ambiente **96**

3.3 ADPF 735 e a atuação das forças armadas **104**

3.4 ADPF 760, ADO 54 e o PPCDAm e o estado de coisas inconstitucional na gestão ambiental **109**

3.5 ADO 59 e o FUNDO AMAZÔNIA **125**

3.6 ADI 6148 e a Resolução nº 491/18 do CONAMA **135**

3.7 ADI 6808 e a Concessão de licenciamento automático para atividades de risco médio **140**

CONCLUSÃO **147**

REFERÊNCIAS **154**

INTRODUÇÃO

As mudanças climáticas representam um dos maiores desafios globais do século XXI, afetando ecossistemas, economias e sociedades em diferentes níveis. O avanço das emissões de gases de efeito estufa (GEE), o aumento da temperatura média global e a intensificação de eventos climáticos extremos demonstram a urgência da adoção de políticas públicas eficazes para mitigar os impactos ambientais e garantir a adaptação das populações mais vulneráveis.

No Brasil, um país detentor da maior floresta tropical do mundo e responsável por uma parcela significativa da biodiversidade global, as políticas ambientais desempenham um papel estratégico não apenas na proteção dos recursos naturais, mas também na construção de um modelo de desenvolvimento sustentável. No entanto, a implementação dessas políticas frequentemente esbarra em desafios políticos, institucionais e econômicos, resultando em um cenário de fragmentação, descontinuidade e inefetividade das ações climáticas estatais.

Nesse contexto, o papel do Supremo Tribunal Federal (STF) como guardião da Constituição ganha relevância, especialmente diante da crescente judicialização das políticas públicas climáticas. A litigância climática tem se tornado um fenômeno recorrente no Brasil e no mundo, sendo impulsionada tanto pela inércia governamental quanto pela pressão de organizações da sociedade civil e de organismos internacionais para garantir a proteção ambiental e o cumprimento dos compromissos climáticos. O STF, ao ser provocado por meio de ações como as Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPFs) e Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs), tem sido chamado a decidir sobre questões ambientais de grande impacto, como a destinação de fundos para o financiamento de políticas climáticas, a proteção da Amazônia e a participação da sociedade civil nos órgãos colegiados responsáveis pela governança ambiental.

A judicialização das políticas públicas climáticas levanta uma série de questões jurídicas e políticas sobre os limites da atuação do Poder Judiciário na formulação e na execução dessas políticas. De um lado, argumenta-se que a atuação do STF na proteção ambiental é necessária para assegurar o cumprimento das normas constitucionais e dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, especialmente diante da inércia dos Poderes Executivo e Legislativo. De outro, há críticas que apontam para um possível ativismo judicial, em que o STF ultrapassaria os limites de sua função jurisdicional e assumiria o papel de formulador de políticas públicas, interferindo na separação dos poderes.

Assim, surge um questionamento central que norteia esta pesquisa: *o STF tem atuado como um "supremo legislador" ao judicializar políticas públicas climáticas, ou sua atuação se configura como um mecanismo legítimo de garantia de direitos fundamentais?*

A resposta a essa pergunta passa pelo exame das decisões do STF que compõem a chamada "Pauta Verde", um conjunto de julgamentos estratégicos para a governança ambiental no Brasil. Essas decisões envolvem desde a exigência de reativação do Fundo Clima, essencial para o financiamento de ações de mitigação e adaptação às mudanças climáticas, até o reconhecimento do direito da sociedade civil de participar dos processos de formulação de políticas ambientais. A análise dessas decisões permite compreender como o STF tem se posicionado diante dos desafios climáticos, quais são os argumentos jurídicos predominantes e quais são os impactos dessas decisões na governança ambiental e na formulação de políticas públicas.

O fenômeno da litigância climática não se restringe ao Brasil. Em diversos países, cortes constitucionais e tribunais internacionais têm sido acionados para exigir que os governos cumpram suas obrigações ambientais e adotem medidas efetivas para combater a crise climática. O caso Urgenda *vs.* Holanda, no qual a Suprema Corte holandesa determinou que o governo reduzisse suas emissões de carbono com base em compromissos internacionais e direitos fundamentais, e o caso *Massachusetts vs. Environmental Protection Agency* (EPA), nos Estados Unidos, que obrigou a Agência de Proteção Ambiental (APA) a regular emissões de poluentes climáticos, são exemplos de como a judicialização tem se tornado uma ferramenta de proteção ambiental e responsabilização dos Estados. No Brasil, o STF tem sido um ator fundamental nesse cenário, consolidando sua jurisprudência ambiental e estabelecendo precedentes que moldam a atuação do Estado na governança climática.

A relevância do estudo sobre a judicialização das políticas públicas climáticas no Brasil está, portanto, na necessidade de compreender até que ponto a atuação do STF contribui para a efetividade da governança ambiental e para o cumprimento dos compromissos climáticos do país. A Constituição Federal de 1988 estabelece, no artigo 225, que qualquer indivíduo tem direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado – que é um bem de uso coletivo e fundamental para uma qualidade de vida saudável –, e impõe ao Estado o dever de protegê-lo e preservá-lo para as gerações presentes e futuras. No entanto, a concretização desse direito fundamental depende de um conjunto de fatores políticos, jurídicos e institucionais, o que torna essencial analisar a atuação do STF como mecanismo de proteção dos direitos ambientais e de controle da ação governamental no enfrentamento da crise climática.

A problemática aqui abordada está diretamente vinculada aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) estabelecidos pela Organização das Nações Unidas (ONU), em especial o ODS 13 (Ação Contra a Mudança Global do Clima). Esse objetivo propõe o fortalecimento da resiliência dos países frente aos desastres climáticos, a incorporação de medidas sustentáveis nas políticas nacionais e o financiamento de ações que garantam a mitigação dos efeitos das mudanças climáticas. Além disso, a pesquisa dialoga com o ODS 16 (Paz, Justiça e Instituições Eficazes), pois aborda a importância de instituições democráticas fortes para assegurar a proteção ambiental e a efetividade dos direitos fundamentais.

A justificativa para a realização desta pesquisa reside na necessidade de uma análise aprofundada da atuação do STF como ator central na governança climática brasileira. A judicialização das políticas públicas ambientais suscita intensos debates sobre a separação dos poderes, a legitimidade das decisões judiciais e a efetividade dos mecanismos de *enforcement* dessas decisões. Esse estudo busca contribuir para a compreensão dos limites e possibilidades da intervenção judicial na formulação e implementação de políticas ambientais, considerando a complexidade das relações interinstitucionais e o papel da sociedade civil nesse processo.

Além disso, a pesquisa está alinhada aos objetivos do Programa de Pós-Graduação em Direito, Desenvolvimento Regional e Políticas Públicas na Amazônia, pois trata de um tema de extrema relevância para a região. A Amazônia brasileira é um dos territórios mais impactados pela crise climática, sendo palco de intensos debates sobre desmatamento, proteção de povos indígenas e implementação de políticas ambientais. Assim, estudar o impacto das decisões do STF na governança climática brasileira contribui para a formulação de estratégias jurídicas mais eficazes na proteção da floresta e na promoção do desenvolvimento sustentável.

Para a realização desta pesquisa, será adotada a análise de conteúdo, um método qualitativo amplamente utilizado nas ciências sociais e jurídicas para examinar discursos, documentos e decisões institucionais. A análise de conteúdo permite sistematizar e interpretar a argumentação jurídica presente nas decisões do STF sobre políticas climáticas, identificando padrões, recorrências e variações na fundamentação dos votos dos ministros. O objetivo central dessa abordagem é compreender como a Corte tem se posicionado diante da litigância climática, quais são os princípios jurídicos mais invocados e quais são os impactos dessas decisões na governança ambiental brasileira.

A escolha desse método justifica-se pela necessidade de ir além da simples leitura das decisões judiciais, buscando interpretar as narrativas construídas pelo STF e sua influência na formulação e implementação das políticas públicas ambientais. A análise de conteúdo

permitirá a categorização das decisões da Pauta Verde, identificando elementos estruturais como os fundamentos jurídicos mais utilizados, a presença de argumentos baseados em tratados internacionais de proteção ambiental e a forma como o tribunal tem conciliado princípios constitucionais como o princípio da vedação ao retrocesso ambiental, o princípio da precaução e o direito ao meio ambiente equilibrado. Essa abordagem permitirá, assim, traçar um panorama crítico da jurisprudência climática do STF.

Além disso, esta dissertação utilizará dois recursos metodológicos essenciais para a coleta e interpretação dos dados: o primeiro, refere-se à jurisprudência do STF relacionada à Pauta Verde, composta por decisões paradigmáticas sobre meio ambiente e mudanças climáticas, como as ADPFs 708, 651, 735 e 760. Essas ações foram selecionadas por seu impacto direto na governança ambiental e por representarem momentos-chave da atuação do STF no controle de constitucionalidade de políticas públicas climáticas.

E o segundo, refere-se ao uso da Inteligência Artificial (IA) RAAFA (Rede de Análise Automatizada de Fatos e Argumentos), uma ferramenta desenvolvida pelo STF para analisar grandes volumes de decisões e identificar padrões argumentativos. O RAAFA auxilia na extração e sistematização de dados sobre a fundamentação jurídica das decisões, permitindo um exame mais preciso das tendências jurisprudenciais do STF na proteção ambiental e climática.

A utilização do RAAFA como ferramenta metodológica é um diferencial desta pesquisa, pois possibilita um mapeamento mais detalhado do posicionamento do STF em matérias ambientais. A tecnologia permite identificar padrões de argumentação, conexões entre decisões e a evolução da jurisprudência climática ao longo do tempo. Além disso, a IA facilita a categorização de votos dos ministros, permitindo verificar quais magistrados têm adotado uma postura mais progressista na proteção ambiental e quais demonstram maior resistência à judicialização das políticas públicas climáticas. Esse tipo de análise contribui para uma compreensão mais profunda do papel do STF na governança climática e para o fortalecimento dos estudos empíricos no campo do direito ambiental.

A análise empírica das decisões judiciais será complementada com o estudo de doutrinas jurídicas, normas nacionais e internacionais e relatórios ambientais, a fim de contextualizar as decisões do STF no cenário mais amplo da governança climática global. A pesquisa também levará em consideração críticas e limitações da judicialização das políticas públicas ambientais, examinando até que ponto a atuação do STF tem sido efetiva para garantir a implementação das medidas determinadas. Isso permitirá avaliar se a litigância climática tem

sido capaz de induzir mudanças estruturais na política ambiental brasileira ou se ainda enfrenta barreiras institucionais que comprometem sua eficácia.

Assim, a metodologia adotada permitirá que esta dissertação não apenas descreva as decisões analisadas, mas também apresente uma avaliação crítica e interpretativa do impacto da judicialização climática na formulação e execução das políticas ambientais no Brasil. Ao cruzar os dados extraídos da análise de conteúdo com os resultados da IA e da jurisprudência selecionada, será possível construir um panorama sólido sobre a evolução do posicionamento do STF em matéria ambiental, oferecendo subsídios para reflexões futuras sobre o papel do Poder Judiciário na proteção dos direitos ambientais e climáticos no país.

Em termos estruturais, a presente dissertação está organizada em seções, cada uma abordando aspectos essenciais da judicialização das políticas públicas climáticas e do papel do STF na governança ambiental no Brasil. O objetivo desse formato é garantir uma análise progressiva do tema, partindo de uma base conceitual até chegar à investigação empírica das decisões judiciais da Pauta Verde.

A Seção 1 trata dos fundamentos teóricos necessários para a compreensão da formulação das políticas públicas e do fenômeno da litigância climática. Neste primeiro momento, serão abordadas as noções gerais sobre políticas públicas, seu ciclo de formulação e implementação e os desafios de governança ambiental no Brasil. Além disso, esta seção explora o conceito de litigância climática e sua ascensão como instrumento de tutela do meio ambiente, analisando como a sociedade civil tem recorrido ao Judiciário para garantir o cumprimento das obrigações climáticas do Estado. Tem por objetivo, contextualizar a importância do STF na mediação dos conflitos climáticos e na fiscalização das políticas ambientais. Aprofunda o conceito de governança climática multinível, abordando sua evolução no direito brasileiro e sua aplicação nos arranjos institucionais nacionais. O foco é analisar como os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário atuam na formulação e implementação das políticas públicas climáticas, identificando os limites e desafios da cooperação entre esses entes. A Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) será abordada como um dos principais instrumentos normativos de regulação ambiental, demonstrando de que forma essa política tem sido interpretada e aplicada no contexto nacional. Ao final dessa seção, o leitor terá uma compreensão mais clara da estrutura institucional da governança climática no Brasil e do papel de cada poder na efetivação das diretrizes ambientais.

A Seção 2 discute o fenômeno da judicialização das políticas públicas climáticas,

com especial atenção à atuação do STF. O objetivo aqui é investigar se a Corte tem se comportado como um "supremo legislador" ou se sua atuação se mantém dentro dos limites do controle de constitucionalidade. Para isso, será analisada a expansão do Poder Judiciário nos novos arranjos democráticos, com base em teorias sobre ativismo judicial e separação dos poderes. Além disso, esta seção examina a forma como o Judiciário se insere no ciclo de formulação e implementação das políticas públicas ambientais, discutindo até que ponto suas decisões têm sido efetivamente cumpridas pelo Executivo e pelo Legislativo. Essa análise permitirá compreender o impacto da litigância climática no equilíbrio entre os poderes e na governança ambiental.

Por fim, a Seção 3 apresenta uma análise empírica das decisões do STF na Pauta Verde, utilizando a metodologia de análise de conteúdo para examinar os fundamentos e impactos das decisões nas ADPFs 708, 651, 735 e 760 e nas ADI 6148 e ADI 6808. A pesquisa se concentrará na interpretação jurídica adotada pelo STF nesses casos, avaliando como a Corte fundamenta suas decisões, quais princípios constitucionais são invocados e quais são os impactos concretos dessas decisões na formulação de políticas públicas ambientais. Além disso, esta seção fará uso da IA RAAFA, ferramenta desenvolvida pelo STF, para analisar padrões argumentativos e recorrências nas decisões da Corte sobre meio ambiente e mudanças climáticas. O objetivo é oferecer um panorama detalhado sobre a atuação do STF na proteção ambiental, destacando avanços, desafios e limitações da litigância climática como instrumento de governança ambiental.

Essa estrutura permite que a dissertação desenvolva uma abordagem progressiva e bem fundamentada sobre a judicialização das políticas públicas climáticas no Brasil. A combinação entre análises teóricas, jurídicas e empíricas garante que a pesquisa apresente uma visão ampla e crítica sobre o tema, contribuindo para o debate acadêmico e para a construção de políticas ambientais mais eficazes. A ideia é evidenciar a abordagem progressiva e integrada para a compreensão do fenômeno da judicialização das políticas públicas climáticas. A interdependência entre as políticas ambientais, a governança climática e a atuação do STFL exigem uma análise que vá além do exame normativo das decisões judiciais, incluindo uma investigação empírica sobre seus impactos e limitações. Ao seguir essa organização, a pesquisa busca oferecer uma visão ampla e crítica do tema, permitindo que se compreenda tanto os desafios jurídicos e institucionais enfrentados pelo STF quanto as potencialidades da litigância climática como instrumento de *accountability* ambiental.

A relevância desta investigação ultrapassa o campo jurídico e se estende às

discussões sobre desenvolvimento sustentável e democracia no Brasil. A judicialização das políticas públicas climáticas não apenas interfere no equilíbrio entre os poderes, mas também influencia diretamente a forma como as políticas ambientais são formuladas e implementadas. Assim, este trabaho pretende contribuir para o aprimoramento do debate acadêmico e institucional, trazendo reflexões sobre o impacto das decisões do STF na governança ambiental e nas estratégias de mitigação e adaptação às mudanças climáticas. O estudo das decisões da Pauta Verde, aliado à aplicação da análise de conteúdo e ao uso de inteligência artificial para identificação de padrões jurisprudenciais, permitirá avaliar de maneira aprofundada a atuação do STF e seu papel na efetivação dos compromissos climáticos assumidos pelo Brasil.

A partir dessa contextualização inicial, a pesquisa inicia sua abordagem teórica na Seção 1, que tratará dos fundamentos conceituais da formulação de políticas públicas e do fenômeno da litigância climática e será feita uma análise sobre o funcionamento do ciclo das políticas públicas, os desafios para sua implementação e os mecanismos jurídicos que garantem sua efetividade. Além disso, serão discutidos os conceitos de judicialização e controle jurisdicional das políticas ambientais, explorando a relevância do direito ao meio ambiente equilibrado como princípio estruturante da governança climática. Esses elementos servirão de base para as discussões desenvolvidas ao longo das seções seguintes, permitindo uma compreensão mais ampla sobre o papel do STF na proteção ambiental e na promoção da sustentabilidade no Brasil.

1 DA FORMULAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS À LITIGÂNCIA CLIMÁTICA: o papel dos três poderes na governança climática e a judicialização como instrumento de tutela do direito ao meio ambiente equilibrado no brasil

A governança climática desempenha um papel central na articulação de respostas às mudanças climáticas, envolvendo múltiplos níveis de atuação e a integração de atores estatais e não estatais. No Brasil, essa governança encontra suporte no ordenamento jurídico nacional, que incorpora princípios e compromissos derivados de tratados internacionais. No entanto, a efetividade dessa governança depende diretamente da formulação e implementação de políticas públicas robustas, que traduzam os objetivos globais em ações locais. Este capítulo explora como a governança climática se relaciona com as estruturas normativas e as políticas públicas no Brasil, destacando as particularidades de seu desenvolvimento no contexto nacional.

Um elemento fundamental para compreender a governança climática no Brasil é a atuação conjunta dos Três Poderes da República na formulação, implementação e execução das políticas públicas climáticas. A separação dos poderes, um princípio essencial do Estado Democrático de Direito, exige que Executivo, Legislativo e Judiciário operem em sinergia para enfrentar a complexidade das crises climáticas. Este capítulo analisa como cada um desses poderes desempenha um papel específico na governança climática, enfatizando tanto os desafios quanto as oportunidades de uma abordagem coordenada.

Embora os Três Poderes sejam protagonistas na formulação de políticas públicas, a participação da sociedade civil tem se mostrado indispensável na promoção da governança climática no Brasil. Movimentos sociais, organizações não governamentais e cidadãos têm utilizado a judicialização como uma ferramenta para exigir maior comprometimento do Estado no enfrentamento das mudanças climáticas. Este capítulo também investiga como a litigância climática tem transformado o papel do Judiciário, tornando-o um agente ativo na proteção dos direitos ambientais e na concretização de compromissos climáticos internacionais.

Assim, a presente seção tem como objetivo central investigar a governança climática no Brasil, explorando sua evolução conceitual, aplicação no ordenamento jurídico brasileiro e a atuação dos três poderes da República no enfrentamento das mudanças climáticas. O conteúdo se divide em três subseções, cada uma abordando aspectos cruciais do tema.

Na primeira parte, o conceito de governança climática é explorado em detalhes, desde suas origens na década de 1970 até sua configuração atual como um sistema multinível que envolve atores estatais e não estatais em diferentes escalas. A pesquisa destaca a importância da participação pública na tomada de decisões e a necessidade de uma abordagem integrada para lidar com os desafios das mudanças climáticas. Além disso, a seção analisa a evolução dos acordos internacionais sobre o clima, desde a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, 1992, até o Acordo de Paris, 2015, e como esses instrumentos criaram e remoldaram a governança climática global.

A segunda se concentra na aplicação da governança climática no Brasil, com ênfase na Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC). Tal política é analisada como um instrumento fundamental para a implementação de medidas de mitigação e adaptação às mudanças climáticas no país, estabelecendo princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos a serem seguidos pelos diferentes níveis de governo. A pesquisa também examina o papel do Judiciário na governança climática, abordando a judicialização de políticas públicas climáticas

e a crescente importância da litigância climática como ferramenta para a sociedade civil demandar ações do Estado na busca pela efetivação de seus direitos fundamentais coletivos.

Na terceira, o estudo se aprofunda na atuação dos três poderes da República na formulação, implementação e execução de políticas públicas climáticas. A pesquisa utiliza o modelo de múltiplos fluxos para analisar o processo de tomada de decisão e a interação entre os diferentes atores envolvidos. A distribuição de competências entre os poderes, a importância da coordenação e a participação social são discutidas em detalhes. Além disso, a seção aborda a tensão entre a separação dos poderes e a necessidade de uma atuação judicial para garantir a efetividade das políticas climáticas, destacando a importância do diálogo e da colaboração entre os diferentes atores para o enfrentamento das mudanças climáticas no Brasil.

1.1 **Governança climática miltinível no Brasil**: uma análise da evolução do conceito, sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro e a atuação dos poderes executivo, legislativo e judiciário no enfrentamento das mudanças climáticas

Nesse tópico, será explicado que é a governança climática através da revisão da literatura do tema. Também, como base na PNMC (Brasil, 2009), serão analisados como a evolução do conceito de governança climática adotou um formato multinível para atender à dinamicidade das mudanças climáticas, e demonstrado como a governança climática é feita no ordenamento jurídico interno brasileiro. Por fim, será definido como os diversos atores interferem na formulação de políticas públicas nacionais, e como está se relaciona com os litígios da Pauta Verde do STF.

Para desenvolver um entendimento robusto sobre governança climática, precisa-se entender primeiro a governança global, a relação entre autoridade pública e privada e as dinâmicas dessas estruturas. Os autores reunidos vão propor noções em torno do conceito de governança, defendendo uma concepção de múltiplos atores, como Estados e instituições não estatais, que atuarão como governadores na política mundial. Nesse sentido, vemos o poder ser compartilhado, o que implica em concebê-lo de forma constitutiva entre os atores, distinguindo a governança da soberania governamental (Inoue, 2016).

As primeiras noções de governança começaram a ser debatidas em 1970,
inicialmente pensava-se em conceitos de natureza normativa ou prescritiva baseados no relatório do Clube de Roma "*The Limits to Growth*" que advertia sobre a existência de limites ambientais para o crescimento econômico, e em contrapartida oferecia a governança como

método de lidar com os problemas coletivos da sociedade. A ideia de governança ia de encontro com os pressupostos estabelecidos à época de crescimento econômico, pois oferecia uma nova dinâmica internacional organizada por instituições humanas e democráticas afim de gerir os assuntos em0 comum da humanidade (Benites-Lazaro *et al*., 2018).

Na perspectiva do autor, governança é o processo de interação, entre atores estatais e não estatais, na formação e implementação de políticas públicas, e no método de orientação da política em ações coletivas (Benites-Lazaro *et al*., 2018). Desta forma a governança delineia maneiras de gerir assuntos em comum por meio de deliberações, negociações e autorregulações. Assim, inclui tanto instituições formais e regimes legais que obrigam os poderes ao seu cumprimento quanto arranjos informais os quais pessoas e instituições tenham percebido como de seu interesse.

Por sua vez, Inoue (2016) aponta que a governança global tem um conceito mais amplo que o regime internacional, possuindo limites temáticos. Como por exemplo as emergências climáticas, que se configuram como um tema ambiental complexo. O tema é complexo justamente por não se restringir a apenas um tipo de regime, adotando diversas esferas, como regime nacional, internacional e transnacional.

Tendo estabelecido que a governança global se faz através de arranjos temáticos, buscaremos agora conceitos de governança que se relacionem com as questões climáticas. Assim, a governança climática é o processo contínuo de negociações, que tem como objetivo promover ações imediatas para enfrentar as mudanças climáticas em processos que envolvem as tomadas de decisões e suas deliberações (UNICEF, 2020).

Monteiro (2024) destaca que a governança climática combina adjetivos ambientais e globais para a criação de um projeto comum de proteção ao meio ambiente com base no compartilhamento de poder entre as esferas de autoridade**,** na formulação, implementação e supervisão de políticas públicas e ações climáticas. Uma gestão proveniente da governança climática deve se preocupar com soluções eficientes para a crise climática, bem como em resolver obstáculos a aplicabilidade das políticas climáticas em um mundo globalizado no qual nem todas as pessoas têm acesso aos mesmos recursos.

O conceito de governança climática, emergiu mundialmente a partir de 1988 com a criação do IPCC, quando a ONU passou a movimentar negociações em tratados com o objetivo de enfrentar as alterações climáticas. Negociações que deram origem a documentos como a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre mudança do clima, 1992, e o protocolo de Quioto, 1997 (Benites-Lazaro *et al.*, 2018). Tais documentos estabelecem princípios e objetivos da

governança climática a nível internacional, e estruturam negociações para transformar esses princípios em obrigações. Ou seja, oferecem uma estrutura normativa para um sistema de governança climática fundado em um consenso político internacional (Carvalho, 2022). A governança climática se refere a atividades apoiadas em objetivos em comum que não dependem necessariamente da existência de um governo entendido como autoridade formal, mas compreende um fenômeno mais amplo que um governo (Inoue, 2016).

Com a entrada em vigor da Convenção-Quadro da ONU, foi determinado como objetivo principal do documento a estabilização das concentrações de GEE na atmosfera para evitar a interferência antrópica perigosa no sistema climático. E os compromissos adotados pelos países ratificadores, como o de desenvolver inventários nacionais de emissões antrópicas, formular, implementar, publicar e atualizar regularmente os planos nacionais de mitigação e adaptação às mudanças climáticas (Corrêa; Prolo; Castro, 2023).

O regime *top-down* diz respeito à governança advinda de uma autoridade central que irá exercer atos de governo que devem ser implementados nos níveis inferiores (Monteiro, 2024). Nesse contexto, os documentos referidos adotavam o regime *top-down*, que se demonstrou insuficiente para propor soluções aos desafios das mudanças climáticas, vez que são problemas ambientais de múltiplas escalas e com múltiplos atores envolvidos, sem uma hierarquia entre si por terem sido convencionados por Estados soberanos. A partir disso, estudiosos voltaram seus esforços para conceber uma governança climática de natureza multinível afim de corresponder às escalas das mudanças climáticas. A governança climática passou então a explorar uma forma de governança que considere os atores internacionais, nacionais, transnacionais e o setor privado (Benites-Lazaro *et al*., 2018).

Contudo, a governança climática não se limita a mitigação e compensação das consequências das mudanças climáticas, mas também aborda as desigualdades estruturais para que seja possível a individualização das responsabilidades dos Estados de forma equitativa. Uma das principais reinvindicações dos Estados em desenvolvimento foi a implementação do princípio da responsabilidade comum, porém, diferenciada entre os entes internacionais (Guerra; Silva, 2022).

A mitigação dos danos da crise climática vem acompanhada de uma série de problemas governamentais complexos advindos da ineficiência de gestões locais, estaduais, globais ou regionais, que projetam incerteza quanto as soluções propostas. Nesse cenário a governança multinível se destaca como uma estratégia para lidar com a ineficiência das políticas climáticas, pois permite a adaptação às peculiaridades e necessidades de cada localidade, de

modo que cada ente possa construir seu sistema de soluções às mudanças climáticas. Desta forma, estruturas fragmentadas podem fornecer a capacidade de governança adequada para viabilizar a atuação de diversos atores e em múltiplos níveis na busca por soluções e redução de danos da crise climática (Monteiro, 2024).

Ao longo das negociações, os países do Sul global demonstraram se preocupar menos com as questões climáticas, pois seu maior foco tem sido o desenvolvimento econômico. Ao analisar as demandas dos países do Sul global é comum vermos o financiamento das políticas ambientais entre elas. Nesse contexto são constantes as discordâncias entre o Sul e o Norte global no que tange a prática da preservação ambiental e emissão de GEE. Desde a Convenção de Estocolmo, 1972, os países desenvolvidos já afirmavam a necessidade da proteção do meio ambiente. Entretanto, foi apenas na preparação para a Conferência do Rio de Janeiro, 1992, que os países latino-americanos criaram um a Plataforma de *Tlatelolco* sobre o meio ambiente e desenvolvimento, plano no qual os Estados propuseram medidas para combater as mudanças climáticas. Nesse documento, reconhecem a relação entre pobreza e degradação ambiental, em outras palavras, reconheceram a relação do subdesenvolvimento e a degradação ambiental. Na ocasião os países demandaram a criação de fundos para desenvolvimento sustentável (Guerra; Silva, 2022).

A discussão se manteve durante os debates na Rio +20 (2012), Conferência da ONU sobre desenvolvimento sustentável, e na oportunidade, de um lado países desenvolvidos da União Europeia levantavam pautas sobre a implementação de uma economia global verde, e de outro lado países subdesenvolvidos como os da Organização da Unidade Africana esboçavam a preocupação com a segurança alimentar (Guerra; Silva, 2022).

Nesse cenário o princípio da responsabilidade comum, mas diferenciada se fez uma alternativa para o desenvolvimento de políticas públicas robustas de enfrentamento às mudanças climáticas. Pensando na gestão de crises ambientais, os países desenvolvidos podem fornecer recursos para cobrir o custo dos países em desenvolvimento com a mitigação dos GEE. O princípio da responsabilidade comum, mas diferenciada sofreu alterações com o passar do tempo e das negociações internacionais sobre mudanças climáticas (Guerra; Silva, 2022).

O Acordo de Paris, 2015, continuou o regime de governança climática iniciada no Protocolo de Quioto, 1997, com algumas alterações, e após intensas negociações entre as partes consolidou um instrumento jurídico sui generis por criar obrigações de meio e obrigações de resultado determinadas a nível nacional, fornecendo uma ancoragem jurídica as metas percorridas (Corrêa; Prolo; Castro, 2023). O Acordo foi dividido em objetivos globais e

contribuições nacionais, elementos e obrigações substantivas com propostas de mitigação, adaptação, mecanismos de cooperação voluntárias e alternativas às perdas e danos. Medidas de apoio alicerçadas em financiamentos climáticos, tecnologias atualizadas, capacitação, conscientização e educação sobre as mudanças climáticas. E por fim, meios de implementação, oferecendo mecanismos de transparência, além de mecanismos de implementação e cumprimento das metas perseguidas (Corrêa; Prolo; Castro, 2023).

Além de propor a continuação do regime de governança climática inicialmente imaginado no Protocolo de Quioto, integrou princípios e conceitos da Convenção-Quadro da ONU, protegendo os direitos humanos, ratificando a preocupação com a segurança alimentar, adotando princípios como o da vedação ao retrocesso e da precaução, e prevendo responsabilidades comum, porém diferenciadas às respectivas capacidades dos Estados no âmbito internacional (Corrêa; Prolo; Castro, 2023).

Com o Acordo de Paris, 2015, percebe-se a construção de uma governança climática híbrida com elementos *top-down* e elementos *bottom-up*. Nesse regime híbrido, as nações chegaram ao consenso de que o conteúdo das políticas públicas climáticas seria determinado pelos governos internos, com a criação de obrigações legais derivadas dos documentos internacionais relacionados às alterações climáticas (Benites-Lazaro *et al*., 2018). O regime *bottom-up* adota decisões tomadas de modo participativo, valorizando iniciativas originárias de diferentes instituições e organizações enfatizando a colaboração de diversas partes interessadas nos processos decisórios (Monteiro, 2024).

A governança climática multinível traz o componente participativo aos intervenientes de toda esfera do governo na busca de objetivos comuns a longo prazo para resolver o problema climático levando em consideração componentes econômicos, ambientais e sociais. Um dos componentes mais importantes da governança climática multinível é a participação pública na tomada de decisões (Benites-Lazaro *et al*., 2018).

A intensificação das consequências devastadoras das alterações climáticas acaba por determinar ao direito uma posição de protagonismo na governança climática através do fornecimento de alternativas de regulamentação e soluções relacionadas ao clima, formando um corpo de fundamentos legais com múltiplas dimensões jurisdicionais. Esse corpo normativo oferece uma base coerente de direitos e deveres climáticos inclusive no tocante a delinear as estruturas de sistemas normativos que respondam aos problemas que surgem com essas consequências (Carvalho, 2022).

O modelo clássico do direito das mudanças climáticas possui os componentes

nacionais e internacionais, contudo, Carvalho (2022) propõe a teoria da tridimensionalidade do direito das mudanças climáticas, modelo que supera as dimensões tradicionais, adicionando o componente transnacional ao sistema. Na teoria tridimensional das mudanças climáticas a transnacionalidade sugere que a o direito solucione conflitos e problemas ambientais que sugiram com o desenvolvimento da sociedade e o crescimento populacional. Fatos que aceleraram o ciclo natural do clima e ocasionaram variações nas mudanças climáticas, trazendo à doutrina uma dimensão de justiça que vai além do social e ambiental.

Apesar de respostas jurídicas às mudanças climáticas serem pautadas e negociadas no âmbito da governança climática global, os atos mitigadores, adaptativos e de perdas e danos, devem ser executados a nível local, para tanto, os países desenvolveram um sistema de interno de governança, através da ratificação de tratados climáticos do direito internacional promulgando normas da matéria climática no corpo Legislativo, como proposições constitucionais, processos Legislativos ordinários, normas estaduais e municipais. E por meio de políticas públicas de mitigação e adaptação. Inclusive através da regulação por meio do Estado de instrumentos do mercado como taxação das emissões e a taxação de carbono (Carvalho, 2022).

Apesar de inicialmente as mudanças climáticas terem tido foco no panorama internacional por serem os Estados que participam das negociações, Inoue (2016) argumenta que o ponto de partida para a governança climática deve ser onde a governança acontece. Caso contrário, restaria negligenciado diversas escalas do processo decisório que moldam a trajetória da emissão dos GEE. Concebendo a governança climática como multinível trazemos a arena das políticas públicas todos os intervenientes interessados em solucionar a crise climática.

Diante desse cenário, vê-se a doutrina constitucionalista voltar seus esforços para a compreensão de um constitucionalismo ambiental, vertente que tutela conflitos ambientais, que por serem complexos demandam a atuação das instituições, empresas e sociedade civil, por serem desterritorializados suas consequências afetam toda extensão do globo**,** e por incidirem em várias gerações são também transtemporais (Carvalho, 2022). Elementos que demonstram a relação dos conflitos ambientais com a tutela da governança climática, por serem problemas complexos que demandam a atuação de vários atores e atingem vários níveis, os quais suas soluções demandam uma ação em conjunto para perseguir o objetivo de preservação ou mitigação das consequências ao meio ambiente.

Para lidar com essa nova situação há a necessidade de integração entre a governança

climática e o constitucionalismo ambiental. Consoante aos preceitos do Acordo de Paris (2015), a governança climática pode ser classificada em: a) multinível e para além do Estado; b) fundada em bases científicas como nos relatórios do IPCC, e; c) potencial identificadora de violação de direitos humanos e da população vulnerável entre outras violações.

Ao se referir a governança como multinível, Carvalho (2022) explica se tratar do agrupamento do nível subnacional, nacional e supranacional, fenômenos que emergiram do direito constitucional comparado. Com a metodologia comparada do constitucionalismo podemos analisar fontes do direito internacional, direitos humanos e direito ambiental para formar um corpo de argumentos coerentes capazes de preencher eventuais lacunas na proteção ao meio ambiente.

Existem vantagens em se estabelecer a governança climática através do constitucionalismo ambiental, entre elas podemos ver a superioridade da norma que por advir de previsões constitucionais possui maior posição hierárquica na pirâmide do direito, assim como maior rigidez. A exemplo do Brasil, a constituição federal só poderá sofrer alteração mediante proposta discutida e votada em cada casa do Congresso Nacional, em dois turnos, mediante 3/5 dos votos dos respectivos membros, além de não poderem ser deliberadas propostas que tendem a abolir os direitos e garantias individuais conforme o artigo 60 da Constituição Federal de 1988.

Outra vantagem em adotar constitucionalismo ambiental como governança climática é devido ao fato de as previsões constitucionais guiarem o comportamento e o discurso da administração pública. Ao contrário das leis com cunho mais específico, as disposições constitucionais protegem direitos substantivos e amplos. Além de fornecer uma rede de segurança para proteger o meio ambiente quando as leis internas não se demonstrarem suficientemente fortes para seu questionamento pela via judicial. Por isso, a constitucionalização da matéria ambiental traz limites a atuação do poder público, seja na figura da administração pública, ou das cortes judiciais. A limitação dos poderes Legislativo e Executivo se dá à medida que se limita a discricionariedade destes entes na própria Constituição Federal precisando demonstrar motivação e fundamentação nas suas escolhas. E a limitação do Poder Judiciário consiste na necessidade da devida fundamentação às interpretações contidas nas decisões judiciais, cabendo recursos à estas quando não comprovada a devida fundamentação (Carvalho, 2022).

A Constituição Federal de 1988 também é responsável pela internalização

normativa dos compromissos internacionais (Brasil, 1988), que pode assumir a forma de incorporação de tratados internacionais que o Brasil é signatário, como o Acordo de Paris (2015), ou na internalização de compromissos supranacionais decorrente do regime constitucional brasileiro, como ocorre na PNMC (Brasil, 2009). A Carta Magna de 1988 converge em seu ordenamento deveres jurídicos estruturados na dimensão internacional, ou seja, a potencial violação do direito interno possui violação internacional correspondente (Mendes; Alberto, 2019).

Outra técnica utilizada é a da incorporação de compromissos internacionais que resulta na expedição de diplomas normativos que almejam reproduzir e ampliar o conteúdo das normas internacionais, conhecida como técnica da internalização de uma fonte internacional no plano do processo Legislativo nacional, conforme vemos no artigo 4º da Constituição Federal de 1988. Tais fontes referidas vinculam a administração pública ao dever de cuidado global, adquirindo obrigações jurídicas demandáveis ao Poder Judiciário (Mendes; Alberto, 2019).

O componente multinível vem para garantir à governança climática uma coerência entre os planos e políticas locais, nacionais e internacionais, promovendo a colaboração entre os atores e autoridades em vários níveis. Estabelecendo objetivos, mecanismos, políticas e soluções em conjunto para manter em harmonia nas estruturas por meio de funções e responsabilidades claras (UNICEF, 2020). Marcando a evolução do conceito de governança climática que seria exercida apenas no âmbito internacional, para uma governança climática multinível, adotando o cunho participativo para que a governança possa ser realizada tanto no direito internacional se dedicando a solução de problemas mais amplos, como realizada no âmbito interno dos países, inclusive de forma local. Assim a governança climática se torna mais acessível e podendo ser executada por várias frentes, também se propõe a ser mais efetiva.

A conscientização da gravidade da emergência climática trouxe uma evolução ao constitucionalismo ambiental, articulando-se em uma nova roupagem, o constitucionalismo climático proveniente da inclusão de direitos relacionados à estabilidade climática. O direito se tornou um mecanismo capaz de determinar obrigações derivadas dessa proteção ambiental, que inclusive mencionam responsabilização dos entes pelos danos deixados nos eventos climáticos. A transição do constitucionalismo ambiental para um constitucionalismo climático, resultou no papel estratégico de enfrentar a fragilização dos direitos fundamentais frente as consequências das mudanças climáticas (Carvalho, 2022). Desta forma, os governos nacionais têm o papel de tomar decisões e criar políticas públicas que possam implementar os objetivos da governança climática internacional (UNICEF, 2020).

Cerca de sete países já incorporaram o assunto mudanças climáticas em seu texto constitucional, a República Dominicana em 1998, Venezuela em 1999, Equador em 2008, Vietnam em 2013, Tunísia em 2014, Costa do Marfim em 2016 e Tailândia em 2019. E mais recentemente, países como Argélia, Bolívia, Cuba, Equador e Zâmbia também fizeram essa incorporação em suas constituições (Carvalho, 2022). Desta forma é possível ver como a governança climática se estabelece através da constitucionalização de normas que viabilizam políticas públicas de combate às mudanças climáticas.

No Brasil, temos a proposta de emenda constitucional (PEC) nº 233/2019 conhecida como PEC da estabilidade climática, que acrescenta o inciso X ao art. 170 e o inciso VIII ao § 1º do art. 225, alterações pretendem incluir entre os princípios de ordem econômica o gerenciamento climático, e determinam que o poder público deverá adotar ações de mitigação da mudança do clima e adaptação aos seus efeitos adversos, proposta perante o Senado Federal (Brasil, 2019a). E a PEC nº 37/2021, que altera o art. 5º, caput, acrescenta o inciso X ao art. 170 e o inciso VIII ao § 1º do art. 225 da Constituição Federal de 1988, com o objetivo de inserir a estabilidade climática no texto constitucional como um direito fundamental expresso, proposta perante a Câmara dos Deputados (Brasil, 2021a). É possível ver que há iniciativa brasileira em positivar na sua constituição normas referentes à crise climática, entretanto vemos uma demora em sua tramitação no Congresso Nacional. Fato que pode demonstrar que a matéria não é prioridade entre as pautas assumidas pelos legisladores, ou ainda, pode informar que é um debate controverso entre as instituições políticas.

A Convenção-Quadro, Protocolo de Quioto e o Acordo de Paris formaram as bases legais para estabelecer a governança climática, prevendo a necessidade de haver uma transição constitucional para essa estar apta a lidar com os desafios das emergências climáticas frente a ausência de uma efetiva coercibilidade das normas internacionais. Reunindo o repertório de inúmeras fontes como normas constitucionais, textos normativos, e decisões judiciais, que apesar de serem em um primeiro momento fragmentadas, relacionam-se em um corpo de fontes globalmente encadeadas capazes de exercer influência recíproca entre os países que ratificaram os compromissos internacionais (Carvalho, 2022). Nesse movimento evolutivo, a governança climática inclui direitos e deveres referentes à estabilidade climática como uma resposta jurídica as consequências das mudanças do clima.

A necessidade de uma governança climática não deriva apenas de problemas ambientais, além dos fatores ambientais como a perda de biodiversidade e de ecossistemas também existem os fatores sociais como a perda dos meios de subsistência da população e a

insegurança alimentar como consequências das catástrofes climáticas (Corrêa; Prolo; Castro, 2023).

As aquisições evolutivas envolvendo instrumentos jurídicos climáticos induzem o enfrentamento do fenômeno das mudanças climáticas, implicando na proteção mais sólida de direitos humanos básicos, como o direito fundamental ao meio ambiente equilibrado e à estabilidade climática. Fato que demonstra a importância da governança através do constitucionalismo climático, especialmente no nível doméstico, servindo como fundamento para decisões em nível nacional (Carvalho, 2022).

Apesar de não existir um consenso global fechado de governança climática, todas se direcionam no sentido de objetivos coletivos e metas que se relacionam em alguma medida com as regras internacionais, nacionais e transnacionais do direito das mudanças climáticas (Inoue, 2016).

Desta forma, nota-se que foi através da governança climática que os dispositivos internacionais criaram obrigações, direitos e deveres aos articuladores das políticas públicas, que vincularam os entes à proteção do meio ambiente, estabelecendo responsabilidades comuns, mas diferentes no âmbito internacional para que a emergência climática tenha formas de gerenciamento. Disposições direcionadas aos Estados, para que estes regulem com suas normas de direito interno as emissões de GEE, e limitem os potenciais poluidores criando regras que igualmente os responsabilizem quando não observadas.

É possível perceber que a multiplicidade de níveis e de fontes estabelecem o cunho coparticipativo de diferentes atores que estejam interessados em participar das políticas públicas climáticas, colocando o elemento participativo como condutor essencial do melhoramento da formulação das políticas públicas climáticas. Para estas serem concebidas de maneira inclusiva, pensadas em diferentes orientações, seja de forma vertical ou horizontal, pois cada setor da sociedade possui demandas próprias conhecidas a nível local de interesse. Não estabelecendo hierarquia no momento da sua criação, contudo firmando consequências à sua não observância.

Se os conceitos de governança climática perpassam a atuação dos poderes do Estado na formulação, implementação e execução de políticas públicas climáticas, é dever dos poderes utilizar os recursos reunidos nos fundos internacionais para promover o gerenciamento da crise climática de forma eficaz, sob pena de responsabilização. O descumprimento dos deveres relacionados à governança climática prejudica o desenvolvimento do país, e o colocam em um lugar de sub-representação do Sul global na pauta climática, além de serem demandáveis ao Judiciário pela forma como a nossa Constituição adotou os compromissos internacionais.

É possível ver que os compromissos que o Brasil firmou frente aos entes internacionais, foram traduzidos para o ambiente doméstico. Em dezembro de 2019, no XII Encontro Nacional do Poder Judiciário, o presidente no Conselho Nacional de Justiça (CNJ), na época Dias Toffoli, criou o Comitê Interinstitucional da Agenda 2030 do judiciário para adequar as metas do CNJ aos ODS. Assim o Poder Judiciário brasileiro se tornou percursor ao promover a institucionalização da Agenda 2030 no mundo em seu planejamento estratégico.

As metas nacionais do Poder Judiciário são encargos que o judiciário assume para promover maior eficiência e efetividade dos tribunais, a adoção da Meta 9 demonstra a importância da Agenda 2030, como seu texto revela a meta será *integrar a Agenda 2030 ao Poder Judiciário*. O objetivo dela é realizar ações de prevenção ou desjudicialização de litígios voltados aos ODS da Agenda 2030, e para cumpri-la os tribunais deviam escolher um dos ODS, selecionar por meio de consulta a sua base de dados um dos três assuntos mais demandados no tribunal, e elaborar um plano de ação no modelo 5W2H para viabilizar a meta proposta (CNJ, 2020)

O modelo 5W2H é uma sigla composta por cinco "W", no qual o primeiro significa *what*, o que será feito, qual ação será tomada. O segundo significa *why*, quais os objetivos, o que será feito. O terceiro significa *where*, em qual unidade do judiciário o projeto será realizado. O quarto significa *when*, que diz respeito ao cronograma, quando será feito. E o quinto "w" significa *who*, determinando quem será o responsável pela coordenação do projeto. Os dois "H", significam *how*, referente a metodologia, a forma como será feita, que objetivos pretende alcançar, e *how much*, que recursos serão necessários, respectivamente. O tribunal conta com apoio de comissões de planejamento estratégico e de acompanhamento da Agenda 2030. A Meta 9 tem o objetivo de alcançar a eficiência institucional, a observância de sua competência e a gestão judicial, processual e administrativa dos dados da Agenda 2030 (CNJ, 2020).

Entende-se por desjudicialização ação voltada a resolução de conflitos promovendo pacificação social apta a cumprir os objetivos do desenvolvimento sustentável. Desjudicializar significa reverter a judicialização excessiva a partir da localização da origem do problema. Apesar do controle de constitucionalidade ainda ser uma ferramenta judicial, de fato atua sobre a origem do problema, evitando a lesão ou ameaça de lesão aos direitos ao impedir que determinada lei ou ato administrativo produza efeitos no mundo jurídico. Apesar de não se tratar de desjudicialização, acaba sendo uma ferramenta de prevenção, podendo ser compreendido pelo percurso de realização da meta. Visto que a finalidade não e necessariamente reduzir a

quantidade de processos no judiciário, mas sim de identificar por meio da base de dados a gênese do problema e atuar na prevenção de litígios.

Contudo, para que os direitos previstos na Agenda 2030 se concretizem é necessário adentrar em um campo mais amplo que o jurídico, o das políticas públicas, no qual os direitos ganham corpo devido a estrutura que o Estado tem na participação e controle das decisões políticas. Para isso, não se deve esquecer que inserção da agenda 2030 nas metas do CNJ efetivaram um referencial obrigatório que as políticas públicas devem seguir sob pena de inconstitucionalidade, uma vez que os princípios previstos na Constituição Federal de 1988 estão diretamente relacionados aos ODS.

Foi em 2019 também que o presidente do CNJ assinou o pacto pela implementação dos objetivos do desenvolvimento sustentável da Agenda 2030 no Poder Judiciário e no MP. O pacto cria a Comissão permanente de acompanhamento dos ODS que tem entre suas competências acompanhar os estudos apresentados e propostas de integração e propor estudos sobre temas abordados na Agenda 2030, afim de responder perguntas como de que forma o Poder Judiciário pode agir para contribuir com os objetivos metas e indicadores que medem o desempenho do Brasil no cumprimento dos ODS. Com isso, o judiciário concebeu uma forma inovadora de análise de dados para potencializar sua interação com a sociedade brasileira (CNJ, 2019).

No Provimento n° 85/2019 do CNJ, que dispõe sobre a adoção dos ODS nas corregedorias do Poder Judiciário, considerando a possibilidade de fiscalização e normatização lhes atribuídos constitucionalmente, determina que cabe ao judiciário implementar mecanismos que concretizem a Agenda 2030 evidenciando o impacto da gestão judiciária em favor da sociedade brasileira. Esse alinhamento representou um novo campo na concretização de direitos humanos e fundamentais dos cidadãos. As consequências práticas determinam que os novos atos normativos façam referência ao número do ODS com o qual se adequam, e que os tribunais instalem Laboratórios de Inovação, Inteligência e ODS (LIODS), com a metodologia adotada pelo CNJ em um movimento de eficiência institucional que integre os ODS (CNJ, 2019).

Com a explicação acima pudemos perceber que uma das fases importantes para o estudo do cumprimento das metas é a definição de um objetivo específico, e por isso daremos enfoque ao objetivo de desenvolvimento sustentável n° 13, ação contra a mudança global do clima. Em uma consulta ao site da ONU vimos que cada a objetivo possui metas relacionadas, que funcionam como diretrizes a sua concretização.

O ODS 13, tem como finalidade adotar medidas urgentes para combater as

alterações climáticas e os seus impactos. Para a realização dos ODS, a ONU traçou metas para orientar condutas que contribuam com a efetivação desses objetivos, o ODS 13 tem cinco metas que iremos conhecer nos próximos parágrafos.

Iniciando com a meta 13.1, de reforçar a resiliência e a capacidade de adaptação a riscos relacionados ao clima e às catástrofes naturais. Essa meta diz respeito a habilidade de resiliência das florestas, e trazendo para o nosso contexto, da Floresta Amazônica de se ajustar as consequências das ações humanas como o desmatamento ilegal, incêndios criminosos e inundações recorrentes, entre outros problemas que nosso país enfrenta como expansão da criação de gado e do cultivo de soja, atividades de garimpo, exploração ilegal de madeira e apropriação indevida de terras públicas. De forma que a sobrevivência da floresta é importante para a regulação do clima global, dados do Programa de Monitoramento do Desmatamento da Floresta Amazônica Brasileira por Satélite (PRODES) de agosto de 2022 a julho de 2023 a Amazônia perdeu 9.001 km2, o equivalente a 7,5 vezes a cidade do Rio de Janeiro (Greenpeace, 2023).

Os indicadores para a meta 13.1 são o número de mortes e de pessoas desaparecidas afetadas diretamente pelos desastres, o número de países que adotaram e implementaram estratégias nacionais de redução do risco de desastres, e a quantidade de governos locais que adotam e implementam estratégias locais para a redução do risco de desastres (IPEA, 2019).

A meta 13.2 de integrar medidas da mudança do clima nas políticas, estratégias e planejamento nacionais. Todos os anos o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima por meio do PRODES, do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) realiza um inventário anual da Floresta Amazônica, e por meio desses dados é possível acompanhar o nível de desmatamento na nossa região. Para combater a crise climática e a perda e a perda da biodiversidade o Brasil tem que ser capaz de reduzir o desmatamento até os níveis de 2012, quando chegaram ao menos nível da história do nosso país. Para isso o governo terá que avançar no reconhecimento e gestão de áreas protegidas e criar políticas públicas e econômicas que desenvolvam qualidade de vida para os cidadãos.

O desenvolvimento de políticas públicas inclui entender as causas locais dos prejuízos para realizar medidas de proteção ambiental, também é necessário envolver as comunidades locais trazendo um engajamento participativo para proteger a floresta. Medidas como maior fiscalização do governo também são apontadas como métodos eficientes de garantir estrutura adequada as instituições competentes como o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), Instituto Chico Mendes de

Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI) (Greenpeace, 2023). O indicador da meta 13.2 foi o número de países que comunicam a operacionalização de políticas públicas, e planejamentos estratégicos que atuem sobre o impacto das mudanças climáticas e sobre a resiliência das florestas (IPEA, 2019).

A meta 13.3 de melhorar a educação, aumentar a conscientização e a capacidade humana e institucional sobre mitigação, adaptação, redução de impacto e alerta precoce da mudança do clima, se relaciona diretamente com os relatórios do *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC) que são traduzidos para o português pelo governo e disponibilizado a todos os países de língua portuguesa com o intuito de ampliar o acesso à dados científicos que podem ser utilizados no desenvolvimento de políticas públicas ambientais e climáticas, que se auto intitulam sumário para formuladores de políticas públicas, *policymakers*. Os grupos de trabalho que compõem o AR6, 2023, trazem dados sobre a base científica física, impactos, adaptações e vulnerabilidade e mitigação das alterações climáticas. Os indicadores da meta 13.3, foi o número de países que integram medidas de mitigação, adaptações, e reduções de impactos no currículo escolar do ensino fundamental, médio e superior (IPEA, 2019).

A meta 13.a de implementar o compromisso assumido pelos países desenvolvidos membros da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas de mobilizar US$ 100 bilhões por ano a partir de 2020 para atender necessidades dos países em desenvolvimento, e operacionalizar o Fundo Verde para o Clima o mais cedo possível. O Fundo Verde Clima é um mecanismo financeiro criado pela Convenção-Quadro para apoiar a mudança de paradigma, alocando recursos para financiar projetos e programas de baixa emissão de GEE. Voltado especialmente para as necessidades de sociedades vulneráveis aos efeitos das mudanças climáticas (ONU, 2025). O indicador da meta 13.a é o montante de dólares dos EUA por ano, entre 2020 e 2025 (IPEA, 2019).

E por fim, a meta 13.b para promover mecanismos par a criação de capacidade para planejamento relacionado à mudança do clima e a gestão eficaz nos países menos desenvolvidos inclusive com foco em mulheres jovens comunidades locais e marginalizadas. E os indicadores da meta 13.b foi o número de países menos desenvolvidos que recebem apoio (IPEA, 2019).

1.2 Análise da governança climática no Brasil a partir dos dispositivos constitucionais e da política nacional sobre mudança do climáticas: a atuação dos três poderes e da sociedade civil na formulação e implementação de políticas públicas climáticas

No nível nacional a governança climática pode ser percebida através da implementação de políticas públicas de proteção ao meio ambiente que adotem previsões dos tratados internacionais sobre o clima. O sistema jurídico brasileiro referente às mudanças climáticas está alicerçado na PNMC, estabelecida pela lei nº 12.187 de 2009 (Brasil, 2009). A Política Nacional estabelece princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos a serem seguidos para garantir a proteção do direito ao meio ambiente equilibrado e a atuação institucional do governo em medidas referentes as mudanças climáticas (Brasil, 2009).

Também define conceitos necessários ao entendimento da pauta climática de forma objetiva, esclarecendo termos próprios do direito das mudanças climáticas, a PNMC (Brasil, 2009) é um alicerce do sistema legal referente à governança climática, pois prevê a responsabilidade dos entes políticos e dos órgãos da administração pública em observar os princípios da precaução, da prevenção, da participação cidadã, do desenvolvimento sustentável e das responsabilidades em comum, porém diferenciadas quanto as medidas a serem adotadas para prever, evitar ou minimizar as causas identificadas da mudança climática no território nacional.

Afirmando o dever comum entre os entes de atuar em benefícios das gerações atuais e futuras na redução dos impactos decorrentes das interferências no sistema climático. Define a distribuição dos ônus decorrentes das alterações climáticas de modo equitativo e equilibrado para sopesar as responsabilidades individuais quanto a origem das fontes emissoras. Tal dever comum de enfrentamento das alterações climáticas são adotadas no âmbito nacional, e promovidas no âmbito estadual e municipal pelas entidades públicas e privadas (Brasil, 2009). Desta forma, a PNMC pode ser compreendida como política pública estabelecida pela governança climática à medida que determina práticas sociais para guiar a interação dos atores (Inoue, 2016).

Os objetivos pactuados na PNMC (Brasil, 2009) definem: a) a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a proteção do sistema climático; b) a redução das emissões antrópicas de gases de efeito estufa; c) a implementação de medidas pelas três esferas da federação com participação e colaboração dos agentes econômicos, e; d) a preservação conservação, recuperação, consolidação e expansão dos recursos ambientais e áreas legalmente protegidas em especial os biomas naturais reconhecidos como patrimônio nacional, como os previstos no art. 225 da Constituição Federal de 1988. A governança não apenas inclui atores diversos, mas múltiplos níveis de organização da sociedade (Inoue, 2016).

As diretrizes postuladas se estabelecem nos compromissos assumidos pelo Brasil

na Convenção-Quadro (1992), no protocolo de Quioto (1997), no Acordo de Paris (2015) e nos demais documentos sobre mudança do clima nos quais vier a ser signatário. Entre as diretrizes também encontramos a cooperação internacional no âmbito bilateral, regional e multilateral para o financiamento, capacitação e desenvolvimento, incluindo a pesquisa científica e o intercâmbio de informações.

Desta forma, a governança climática resultará na participação de inúmeros atores envolvidos, tais como as comunidades locais, as empresas, a sociedade civil. Criando arranjos de governança, inclusive em coalizões de governos subnacionais e parcerias público-privadas (Inoue, 2016).

A PNMC também prevê instrumentos como o plano nacional sobre mudança do clima, o fundo nacional sobre mudança do clima, planos de ação para a prevenção e controle do desmatamento nos biomas, resoluções da comissão interministerial de mudança global do clima, linhas de credito e financiamento específicas de agentes financeiros públicos e privados entre outros mecanismos financeiros e econômicos, além de estudos de impactos ambientais e o estabelecimento de padrões ambientais e metas a serem alcançadas (Brasil, 2009).

O rol de instrumentos institucionais inclui a Comissão Interministerial de mudança global do clima, o Comitê Interministerial e o Fórum brasileiro de mudança do clima, a rede brasileira de pesquisas sobre mudanças climáticas globais e a Comissão de coordenação das atividades de meteorologia, climatologia e hidrologia.

A lei define que todas as políticas públicas e programas governamentais deverão compatibilizar-se com os princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos da PNMC (Brasil, 2009). Por fim, aduz que decreto do Poder Executivo estabelecerá em consonância com a PNMC, planos setoriais de mitigação e de adaptação de mudanças climáticas com vistas a atender metas gradativas de redução das emissões antrópicas quantificáveis e verificáveis (Brasil, 2009).

Essa regulamentação infralegal define planos setoriais de mitigação e adaptação para a realização dos objetivos pactuados pela PNMC (Brasil, 2009), nota-se, portanto, um sistema normativo com metas setoriais quantificáveis e planejamentos Executivos. Temos ainda o PL nº 4.129/2021 (Brasil, 2021a), que dispõe sobre diretrizes gerais para a elaboração de planos de adaptação à mudança do clima, com o objetivo de implementar iniciativas e medidas para reduzir a vulnerabilidade dos sistemas ambiental, social e econômico com fundamento na PNMC (Brasil, 2009), o projeto encontra-se em tramitação no Senado Federal.

A governança climática compreende a formulação das políticas públicas, esta que

ocorre em um processo com duas fases, a primeira na qual há a definição da agenda, que diz respeito à observação de questões e problemas específicos, e a definição de alternativas, que envolve o planejamento de um plano de ação (Wedy; Moreira, 2021). Funções que devem ser exercidas primeiramente pelos poderes políticos, Legislativo e Executivo, já que a Constituição Federal de 1988 atribui aos entes federativos competência administrativa comum da União, estados, Distrito Federal e municípios, conforme artigo 23 e competência legislativa concorrente a União, aos estados e ao Distrito Federal na proteção ao meio ambiente (artigo 24).

As normas que atribuem competência aos entes da administração pública revelam um poder de ação governamental relacionado a uma função pública com a finalidade de determinar um poder-dever que uma vez descumprido incide em responsabilização civil administrativa. Portanto, a apuração de omissões comporta uma intervenção corretiva e condenatória do Poder Judiciário (Mendes; Alberto, 2019).

Tal assertiva demonstra como a governança climática pode existir através da via judicial mesmo que utilizada de forma subsidiária, a revisão judicial de políticas públicas pode ser realizada nas situações que a Carta Magna de 1988 determina, desde que observe a alguns parâmetros. Um dos principais parâmetros a ser observado, é o princípio da separação dos poderes, que reconhece as legitimidades institucionais de cada setor governamental, sendo as políticas públicas entendidas como pautas administrativas orientadas e vinculadas com os objetivos postulados na CF/88, efetivando os direitos fundamentais (Wedy; Moreira, 2021).

Se por um lado o protagonismo assimétrico do Poder Judiciário suscita pontos controvertidos sobre o entendimento clássico da separação dos poderes, por outro a litigância climática consiste em uma ferramenta de efetivação dos compromissos constitucionais pleiteados pela sociedade civil, ou seja, tem-se uma dicotomia entre a separação dos poderes e a incidência jurisdicional, discussão fomentada no constitucionalismo contemporâneo (Mendes; Alberto, 2019).

Em resumo, são múltiplos os agentes que podem atuar na governança climática criando a possibilidade de mudanças, pelos agentes serem atores capazes promover alterações nos comportamentos. É importante também delimitar o que fazem os agentes e o seu grau de envolvimento e participação nas tarefas, reconhecendo que não é um único agente unitário que estabelece a governança, mas a cooperação dos atores em aliados aos sistemas tradicionais e vinculantes. A questão chave é identificar que tipos de arranjos prometem um grau mais alto de performance institucional em termos de efetividade social e ambiental (Inoue, 2016).

Analisar a atuação do Judiciário ao processar questões climáticas, é analisar como o Judiciário atua na governança climática. A litigância climática não se diferencia dos demais litígios sobre violações sistemáticas de direitos subjetivos, contudo, seu estranhamento se dá pela falta de experiência jurisprudencial e doutrinária em lidar com litígios estruturais e obrigações constitucionais complexas, além recente incorporação da tutela de direito transindividuais ao processo coletivo no Brasil. A falha na formulação e execução de políticas públicas climáticas incide na responsabilização civil dos agentes encarregados, pois o descumprimento do dever constitucional sugere uma falha na arquitetura da política pública em si (Mendes; Alberto, 2019).

Com o progresso da legislação ambiental e climática, e a ampliação dos debates políticos e jurídicos sobre as crises relacionadas ao clima, a sociedade civil, as empresas e organizações não governamentais (ONGs), passaram a se interessar pelo direito a estabilidade climática. Devido ao assunto dominar as discussões do direito internacional, os atores nacionais perceberam a necessidade urgente de adotar medidas para conter a elevação da temperatura global. E o Judiciário demonstrou-se uma via a mais para debater as violações dos direitos relacionados às emergências climáticas (Wedy; Moreira, 2021).

A definição de clima estável ainda é um conceito indeterminado, porém a indeterminação do conceito não cria um obstáculo intransponível ao reconhecimento dos deveres e da possibilidade de judicialização da matéria, uma vez que as consequências jurídicas podem derivar de princípios, tais como o da moralidade e proporcionalidade. Ou seja, a governança climática não se baseia apenas em instrumentos positivados, mas também deve ser guiada pelos princípios constitucionais. Abrir espaço para a revisão judicial das políticas públicas não é suprimir as instancias legitimas de deliberação política, pelo contrário, é extremamente necessário que o Legislativo e o Executivo forneçam a governança climática formulando políticas públicas climáticas, seu papel é indispensável para lidar com direitos transnacionais. Os poderes políticos possuem a legitimidade para tomar essas decisões, porém na governança climática não há exclusividade para determinado ente, restando funções a todos os poderes na proteção e garantia dos direitos fundamentais e do direito a um clima estável (Wedy; Moreira, 2021).

O ajuizamento de processos contra o Estado pretende induzir uma regulamentação mais protecionista ao clima, tais litígios objetivam realizar um controle judicial de políticas públicas climáticas, com a possibilidade de atuação não apenas sobre ações abusivas, mas também sobre omissões estatais. Conferindo a compatibilidade dos atos com os dispositivos

constitucionais, regras infraconstitucionais e normas internacionais que o Brasil tenha ratificado. O processo pela via judicial suscita o debate sobre a discricionariedade do poder público na formulação das políticas públicas, e ao debater sobre discricionariedade debate-se sobre a separação dos poderes. Contudo, o direito comparado já possui alternativas para lidar com essa modalidade de ação climática. Casos em que as cortes nacionais reconheceram que o aquecimento global de origem antrópica é uma ameaça à sobrevivência do planeta e o poder público deve realizar ações para o seu enfrentamento, que as metas estabelecidas em acordos internacionais podem ser exigidas do Estado, e que os poderes públicos têm o dever de adotar medidas de mitigação sob pena de responsabilidade. Por isso, permite-se aos juízes informar aos demais poderes diretrizes para a implementação da proteção climática (Wedy; Moreira, 2021).

Algumas decisões internacionais estabeleceram em seus países marcos da governança climática pela via judicial, como *Massachusetts vs* EPA, 2007, na qual a Suprema Corte dos Estados Unidos considerou que a agência de proteção governamental (APA) teria a obrigação de regular as emissões do dióxido de carbono. A decisão além de reconhecer a necessidade de intervenção sobre as emergências climáticas, reconheceu que a agência reguladora tinha a obrigação positiva de regular as emissões nocivas dos GEE. No caso Urgenda *vs* Holanda, 2019, houve pela primeira vez a decisão de um tribunal que declarou ao governo o dever legal de prevenir as alterações climáticas em proteção aos seus cidadãos. Inclusive a decisão se faz inovadora por não alegar que o Judiciário estaria ultrapassando sua competência, ao invés disso, suscitou que a omissão legislativa é antijurídica e por isso ressaltou que os parlamentares possuem ampla discricionariedade para fazer suas considerações políticas na tomada de decisão, e que a sua atuação ou inércia encontra limites definidos na Convenção europeia de direitos humanos (Wedy; Moreira, 2021).

No caso *Friends of the irish environment vs Ireland,* 2020, a Suprema Corte Irlandesa proferiu a anulação do seu plano nacional de mitigação, pois não respeitou a *lei de ação climática e de desenvolvimento de baixo carbono*, na ocasião, a Suprema Corte não violaria a separação dos poderes com sua decisão, pois uma vez impugnada a lei hierarquicamente inferior o debate não seria mais político, mas sim jurídico. Desta forma restou entendido que a decisão se limitou a verificar a compatibilidade do plano nacional com a lei de ação climática, previsão legal que foi contrariada pela elaboração do plano nacional. E por fim, temos o caso Juliana *vs* Estados Unidos, 2015, na qual 21 jovens alegaram a violação dos seus direitos constitucionais a vida, liberdade e à propriedade, pelo fato do governo dos Estados

Unidos contribuírem com a concentração do dióxido de carbono na atmosfera. A Suprema Corte dos Estados Unidos, por sua vez, entendeu que o debate transcendia os limites do Poder Judiciário, pelo fato da inércia dos demais poderes sobre o tema não conferir aos tribunais a capacidade de tomar o seu lugar, assim, o Judiciário absteve-se de tratar do tema (Wedy; Moreira, 2021). Apesar de esta decisão ir à contracorrente às demais decisões aqui expostas, contribui para entender o panorama internacional da litigância climática.

Apesar de não possuírem caráter vinculante, as decisões de cortes internacionais revelam-se como relevantes argumentos no debate nacional, resultando em um diálogo entre cortes nacionais e internacionais no movimento de proteção aos direitos humanos e climáticos. Tal experiência do direito comparado pode fornecer *insights* de efeito persuasivo na solução de lides do direito interno desde que compatíveis com o modelo constitucional brasileiro (Wedy; Moreira, 2021).

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 abre caminho para o controle judicial das ações e omissões do poder público, oportunidade oferecida aos cidadãos de levarem suas demandas aos magistrados para que de forma imparcial sejam apreciadas suas demandas. Entretanto, como visto anteriormente na breve análise dos casos internacionais paradigmáticos, não existe apenas uma resposta correta para as controvérsias que envolvem os litígios climáticos, de forma que é preciso que os três poderes do Estado governem sob uma perspectiva dinâmica, atingindo um equilíbrio entre o controle judicial, a elaboração e a execução dessas políticas de cunho climático, em observância às diretrizes constitucionais, a legislação ambiental e os acordos internacionais que o Brasil ratifica. Desta forma, o juiz não substituirá o administrador público nas suas escolhas políticas, mas procedendo uma análise institucional de todo arcabouço normativo do direito das mudanças climáticas.

1.3 **Democracia e Judicialização das Políticas Públicas Climáticas no Brasil**: o papel do estado brasileiro na formulação, implementação e execução das políticas públicas climáticas sob a ótica da separação dos poderes

Analisada a governança climática, e sua incidência multinível em políticas públicas nas seções anteriores, esta seção explicará o processo de formulação das políticas públicas contextualizando as políticas públicas climáticas para observar a influência de atores como os três poderes da república, no seu processo de formulação, implementação e execução. Demonstrando que não há uma única fonte de autoridade quando abordamos as ações de

enfrentamento à crise climática, pelo contrário, deve-se almejar a construção de um empreendimento em conjunto que persiga os mesmos objetivos e busque de maneira eficiente suas soluções concretas.

Para tanto, é necessário definir de que forma esses governantes constroem as políticas públicas. No Estado social e democrático de direito adotado pela Constituição de 1988, a atuação dos três poderes da república é especialmente relevante para atingir os objetivos e princípios pactuados na constituição, inclusive refletidos na preocupação com uma justa redistribuição dos bens que são socialmente produzidos. Nesse aspecto, o Estado tem a atribuição de prestar um serviço adequado ao desenvolvimento de seus cidadãos, realizando ações racionais e planejadas por meio da elaboração e implementação das políticas públicas (Duarte, 2013).

As políticas públicas podem ser compreendidas como programas de ação governamental com foco na efetivação dos direitos fundamentais, e por isso envolvem atividades como planejamentos, regulações de comportamentos, organização da burocracia estatal, distribuições de benefícios, e arrecadações de impostos entre outras prestações que o Estado deve realizar. Além das prestações obrigacionais que o Estado possui, há a observância sobre a efetividade de suas políticas, consequentemente, discussões sobre a eficácia das prestações podem ser analisadas pelo Judiciário, que ao aprecia-las utilizará parâmetro objetivos para medi-las, como ponderação das suas etapas que vão desde a elaboração, passando pelo planejamento, implementação e avaliação até a fiscalização, considerando as escolhas de prioridades e a alocação de recursos para as políticas públicas (Duarte, 2013).

Para entendermos o processo de formulação e implementação de políticas públicas, primeiro precisamos delimitar seu conceito, para Maria Paula Dallari, 2006, as políticas públicas são programas de ações governamentais, resultados de um conjunto de processos regulados juridicamente, que podem englobar processos eleitorais, processos orçamentários, processos Legislativos e administrativos, e processos judiciais, com a finalidade da realização de objetivos politicamente determinados socialmente. Nesses termos, a política pública deve almejar a realização dos objetivos definidos, expressando as prioridades, reservando os meios necessários à sua execução, definindo o intervalo de tempo em que se realizará e que resultados pretende alcançar. Sua concepção deve estar voltada a realização dos direitos através de arranjos institucionais que se expressam por meio desses programas de ação governamental. Ou seja, existe uma séria de estratégias no uso racional dos recursos postos à disposição dos poderes

públicos para estes desempenharem as tarefas previstas em um Estado social democrático de direito (Duarte, 2013).

Nesse pensar, Rocha (2015) enfatiza que as políticas públicas são ações do Estado na mediação de interesses dos indivíduos, que constituem um processo social histórico, dinâmico e complexo, composto de etapas independentes e articuladas. Que constituem um processo político no qual diferentes atores negociam formas de coalizão dos seus interesses.

O conceito de políticas públicas não se esvazia nas instituições jurídicas, sendo necessário estudar também o processo político de tomada de decisão e os requisitos necessários para garantir a legitimidade desse processo, considerando como são tomadas as decisões, seus fundamentos e suas consequências. As políticas públicas só podem ser consideradas públicas se adotadas por uma instituição oficial do governo e se relacionadas a algum direito, pois dessa forma é possível garantir suas três características fundamentais, a legitimidade, a universalidade e a coercitividade. Para ser legítima, a política pública deve ser derivada de obrigações juridicamente vinculantes, que podem ser previstas na constituição, documentos internacionais de proteção de direitos humanos retificados pelo Brasil, e leis infraconstitucionais. Tais atribuições definem a validade da política pública e sua relação com o Estado de direito (Duarte, 2013). É possível aferir a legitimidade das políticas públicas climáticas, pois há a previsão legal em todas as fontes positivadas referidas acima, bem como o direito fundamental relacionado, que é o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado essencial à qualidade de vida.

A constituição cria uma estrutura institucional que guia o poder público na realização das políticas públicas, definindo diretrizes básicas a serem adotadas pelo governo para a realização dos objetivos pactuados, bem como a separação dos poderes, a repartição das competências, e a exigência da participação popular no processo da tomada de decisões sobre estas políticas públicas. Vale salientar que esta não é uma faculdade do Estado, pois dotadas de legalidade e constitucionalidade, as políticas públicas implicam em efeitos jurídicos, de forma que seus atos e omissões influenciam na concretização dos direitos almejados. Para serem universais, as políticas públicas precisam ser extensíveis a todos, principalmente a grupos e setores vulneráveis da sociedade, que justificam o atendimento prioritário dado por estarem em um contexto no qual os direitos precisam ser efetivados e os recursos são finitos. Por isso, as políticas públicas voltadas prioritariamente para o atendimento de grupos e setores marginalizados justificam-se em razão das desigualdades existentes na sociedade (Duarte, 2013). De forma que se enquadram às políticas públicas climáticas a característica da universalidade pelo meio ambiente ser um bem coletivo, que não se limita a um território, mas

perpassa toda a extensão global, pelo fato de as crises climáticas ecoarem de forma transnacional como visto nas seções anteriores deste capítulo.

No tocante a coercibilidade, entende-se que se os parâmetros balizados pelas políticas públicas forem violados, são passíveis de sanções, pois as normas jurídicas que viabilizam a sua execução têm caráter vinculante (Duarte, 2013). No Brasil, tanto o art. 225, da Constituição de 1988 quanto a PNMC prevê a responsabilização pela não observância das atribuições impostas pelas políticas públicas climáticas.

Nessa linha, Duarte (2013) pontua que as decisões judiciais que apreciam a efetivação de políticas públicas não levam em conta alguns aspectos das iniciativas governamentais, que se fazem elementos que podem contribuir para a utilização e parâmetros objetivos na avaliação dos casos concretos. Estes que são a ação, coordenação, processo e programa.

A política pública nasce quando o Estado é provocado a agir, através de planos de desenvolvimento nacional, organização do serviço público, contratação de pessoal, investimento de recursos, entre outras prestações positivas. Ações que estão voltadas para a realização dos objetivos coletivos, em redução das desigualdades existentes e da justiça social. De forma que objeto da política pública é o conjunto de prestações sociais positivas, jurídicas e fáticas. As prestações jurídicas são as normas necessárias a regulamentação do direito em voga fornecendo condições para a sua fruição, e as prestações fáticas são o delineamento das atividades estatais necessárias a concretização desses direitos coletivos (Duarte, 2013).

A coordenação diz respeito aos programas de ação governamentais articulados entre si, que envolvem a atuação dos três poderes, especialmente o Legislativo e o Executivo, as esferas da Federação, e os órgãos do governo. Atores que precisam levar em conta as particularidades dos grupos afetados e suas maiores dificuldades de acesso ao direito. A participação dos poderes da República decorre do processo de formulação das políticas públicas, por serem criadas pelo Legislativo leis com diretrizes e princípios aos órgãos responsáveis pela sua implementação, assim como fontes de recursos para financiamento das mesmas com fundos exclusivos (Duarte, 2013). Como exemplo, podemos utilizar a PNMC (Brasil, 2009), produto de uma iniciativa do Congresso Nacional que estabelece princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos sobre a política nacional sobre mudanças dos climas, bem como prevê o fundo nacional sobre mudança do clima.

A Constituição de 1988 ampliou o âmbito de atuação do Poder Legislativo no

processo de formulação e implementação de políticas públicas, e por consequência a participação civil indireta nos processos de planejamento governamental, pois concedeu prerrogativas ao Congresso Nacional, para este moldar as diretrizes e os objetivos da administração pública, inclusive abrindo a possibilidade de edição de leis com diretrizes orçamentárias.

Assim o Poder Legislativo se tornou um ator influente na formulação das políticas públicas, seus senadores e deputados buscam satisfazer seus eleitores, defendendo questões relacionadas aos seus interesses (Capella, 2007).

O Executivo também tem um papel de destaque no processo de efetivação das políticas públicas, por ele ser o poder que vai aprovar ou vetar as leis de iniciativa do Legislativo, conforme o art. 66 da Constituição Federal de 1988. Além de elaborar projeto de leis orçamentárias, que serão analisadas pelo Legislativo para este averiguar se de fato está sendo priorizado a implementação de determinado direito fundamental de forma planejada e racional. Nota-se que a coordenação entre os poderes se faz um arranjo necessário para o êxito das políticas formuladas, pois os atos realizados em uma esfera são apreciados pela outra. A coordenação precisa ser realizada não apenas de forma horizontal entre os poderes, mas também nos diferentes níveis de atores como entre o Estado, a sociedade civil, empresas e organismos internacionais (Duarte, 2013).

A influência presidencial do Poder Executivo recebe um destaque especial no modelo de múltiplos fluxos, pois nenhum outro ator político tem capacidade de manejar recursos institucionais, vetar a edição de leis e políticas públicas, e nomear pessoas para cargos chave no processo decisório. De forma que nesse modelo, o Presidente é compreendido como ator mais forte na definição de uma política pública, pois possui influência nos mais altos escalões da burocracia estatal, influência sobre ministros, secretários Executivos e ministérios. Mas apesar de sua influência não tem condições de determinar sozinho o resultado das políticas (Capella, 2007).

A concretização de políticas públicas envolve processos de natureza administrativa, orçamentária e legislativa, ultrapassando a esfera do direito, pela necessidade de participação popular, direta ou indireta, que fundamenta a legitimidade da tomada de decisão em um Estado democrático. Segundo a constituição há uma série de mecanismos para que os interessados e beneficiários das políticas públicas possam se manifestar, abrindo a possibilidade de intervenção dos cidadãos nos processos de escolhas dos meios para efetivação das políticas públicas. Entre eles, temos a cláusula da proibição do retrocesso social, que pressupõe ao Estado

a obrigação de melhorar continuamente o exercício dos direitos, evitando a redução da proteção alcançada por estes. A proibição do retrocesso social decorre do Pacto internacional de direitos econômicos, sociais e culturais adotado pela Assembleia Geral da ONU, 1966, que foi ratificado pelo Brasil por meio do Decreto Legislativo nº 226/1991, e de princípios constitucionais implícitos como o princípio da segurança jurídica, da dignidade da pessoa humana e das cláusulas pétreas. Que formam um núcleo de direitos essenciais como limites à atuação do Estado, tanto na dimensão negativa, quanto na dimensão positiva por gerar o estabelecimento de metas para o gozo desses direitos (Duarte, 2013).

Os programas são elementos que descrevem o conteúdo o conteúdo da ação governamental, resultado das opções políticas escolhidas para garantir os direitos alvo. Definem as prioridades a serem adotadas, os destinatários do serviço, os meios para serem alcançados os objetivos, os recursos para o financiamento e os prazos determinados. Ou seja, é permitido que diferentes governos adotem diferentes programas para realizar os direitos previstos na constituição. O que não é permitido é a omissão na implementação desses direitos, artifício que não se confunde com a discricionariedade na escolha do conteúdo de cada política (Duarte, 2013).

Analisada a participação das esferas dos poderes políticos na formulação de políticas públicas, veremos a seguir as etapas que constituem o ciclo das políticas públicas. Ciclo que não ocorre de forma linear, mas através de processos cheios de idas e vindas. Para facilitar a compreensão do leitor, a doutrina possui diferentes abordagens do ciclo de políticas públicas, abordagens que possibilitam a identificação de omissões ou inadequações por parte daqueles que tem o dever jurídico de implementar os direitos objetos das políticas, desta forma, a análise das políticas através dessas abordagens permite a correção de seus rumos. A formulação de uma política pública deve imprimir a racionalidade estatal vinculada de forma a atingir o máximo de ganho social possível, ou seja, a máxima eficácia do direito abstrato previsto, criando um conjunto de medidas concretas a serem tomadas pelo Estado (Duarte, 2013).

As abordagens constituem modelos teóricos que auxiliam na compreensão do processo das políticas públicas, utilizaremos o modelo de múltiplos fluxos que se preocupa com os estágios pré-decisórios das políticas públicas, no qual os formuladores das políticas percebem as questões como problemas através de indicadores, que apontam para a necessidade de uma política pública em torno delas. Alguns dos indicadores dizem respeito à eventos de

grande magnitude, como crises e desastres ambientais que concentram sua atenção (Capella, 2007).

É necessário que o Poder Executivo utilize princípios como o da razoabilidade e proporcionalidade na definição da política, estando sempre de acordo com os parâmetros constitucionais estabelecidos. Ao Legislativo é resguardado a edição de normas que estabelecem as condições necessárias ao exercício dos direitos, podendo também criar órgãos para propor e executar políticas públicas. O Judiciário, entretanto, não possui atribuição típica para formular e implementar políticas públicas, contudo, ele participa do processo aprovando ou desaprovando a política utilizando parâmetros jurídicos. Nesse sentido, o STF no Agravo Regimental do Recurso Extraordinário nº 410.715-5, decidiu que não se inclui no âmbito das funções institucionais do Poder Judiciário, e da Suprema Corte em especial, a atribuição de formular e implementar políticas públicas, vez que essa competência é dos poderes Legislativo e Executivo. Todavia, nada impede o Poder Judiciário de examinar o descumprimento dos encargos políticos que vierem a comprometer a eficácia e a integridade dos direitos fundamentais individuais e coletivos positivados na estrutura constitucional (Duarte, 2013).

A decisão proferida foi inovadora nos termos de concretização de direitos fundamentais coletivos nas hipóteses de omissões dos poderes públicos responsáveis pela implementação de políticas públicas. Porém, o assunto ainda se entende como controverso no tocante à separação dos poderes e da democracia para a doutrina procedimentalista. Não obstante, parte da doutrina entende a favor da impossibilidade de sustentar o argumento da separação dos poderes como impeditivo à judicialização de políticas públicas, pois a função adjudicatória tem um caráter instrumental na proteção do núcleo dos direitos fundamentais ao utilizar o controle de constitucionalidade concentrado como fiscalizador das disposições constitucionais. O princípio da separação dos poderes deve ser interpretado em prol da proteção dos indivíduos assim como dos grupos sociais, que por ocasião da inércia dos poderes legitimados deve dispor de seu sistema de freios e contrapesos para exigir o controle por parte de outro poder (Duarte, 2013).

As funções de apreciação de litígios e controle de constitucionalidade se implicam de forma mútua, vez que não é possível analisar conflitos sem a interpretação da lei, o que de forma lógica implica em um controle sobre os atos do legislador que se traduz em uma correção constitucional da lei (Rocha, 2015).

O controle de constitucionalidade é um instrumento jurídico que se assemelha ao controle de convencionalidade, uma vez eu ambos garantem a compatibilidade das normas com

padrões superiores, assim possuem características semelhantes, se diferenciando pelos parâmetros utilizados e pela sua origem. O controle de constitucionalidade utiliza como parâmetro a CF/88, e tem como intuito a verificação da compatibilidade das normas infraconstitucionais com a Constituição Federal. Já o controle de convencionalidade, utiliza como parâmetro os tratados internacionais sobre direitos humanos, em especial aqueles recebidos com o *status* supralegal como determinado no RE 466.343/SP de Relatoria do Min. Gilmar Mendes que originou a tese da supralegalidade dos tratados internacionais de Direitos Humanos, os quais devem ser recepcionados com força hierarquicamente menor que as normas e emendas constitucionais, e maior que a das Leis Complementares e Ordinárias, e seu intuito é verificar a compatibilidade das normas internas com os tratados de direito humanos ratificados. O controle de convencionalidade surgiu com a jurisprudência da CIDH no caso Almonacid vs Chile (2006), que reforçou a obrigação dos Estados soberanos em compatibilizar suas normas internas com os tratados de direitos humanos ratificados.

Dizer que o Judiciário ao determinar a execução de políticas públicas pratica a usurpação de competência dos demais poderes traduz uma visão radical e estagnada do princípio da separação dos poderes. Pelo contrário, o modelo de separação dos poderes adotado pelo Brasil emprega a dinamicidade da previsão de funções típicas e atípicas salientadas pelo sistema de freios e contrapesos, que envolve uma complexa trama de implicações e limitações recíprocas, e a condenação pelo Poder Judiciário das omissões dos demais poderes é uma maneira de utilizar essas implicações recíprocas. De forma que usar a separação dos poderes como contorno para inviabilizar a judicialização de políticas públicas torna-se um argumento frágil, facilmente contestável pelas próprias previsões constitucionais, sendo devido a proteção dos direitos sociais pelo Judiciário (Duarte, 2013).

Por outro lado, um argumento sólido ao debater a controvérsia do controle judicial das políticas públicas é o de que a jurisprudência brasileira promove de forma excessiva a judicialização das decisões políticas, sendo o maior problema o risco da usurpação do poder constituinte do povo por meio do engessamento das decisões políticas, podendo comprometer a legitimidade democrática. Sob essa perspectiva, o crescente protagonismo dos tribunais implica na descrença dos representantes eleitos, apontando o juiz como uma alternativa mais acessível. Situação que não deve se perpetuar, pois quanto mais a constituição se tornar objeto de interpretação judicial, mais a política democrática e partidária perderá seu protagonismo. Alguns indivíduos preferem utilizar a via política, outros acreditam que quando esta falha e as decisões da maioria ferem os direitos fundamentais, os tribunais devem ser acionados para fazer

valer as normas constitucionais fruto da vontade da maioria. Nesse ambiente coloca-se uma das questões fundamentais do presente projeto, saber se os juízes se tribunais podem interferir nas deliberações dos representantes da maioria impondo ou invalidando ações administrativas e políticas públicas. Resposta que se encontra afirmativa quando o Judiciário estiver atuando para preservar um direito fundamental previsto na constituição, cabe salientar que a decisão não pode expressar um ato de valor moral do magistrado, mas deve passar pela deliberação de um colegiado que decidirá através de uma votação com resultado alcançado de forma majoritária, como prevê o constituinte, ou seja, o legislador (Duarte, 2013).

O Judiciário não está acima do Estado, pois submete-se à lei, e ao subordinar-se a lei insere-se no Estado e dele participa, o que reitera a sua legitimidade. As funções exercidas pelo Judiciário constituem o Estado, não podendo ser consideradas de forma isolada. O Judiciário também é dotado de características como independência e imparcialidade. A independência refere a sua autonomia do governo, correspondendo ao conjunto de órgãos que compõem o Judiciário e implicam no exercício do poder disciplinar. Já a independência diz respeito a não se submeter às pressões externas de outros poderes. Ambas as formas são fundamentais para que o magistrado decida conforme as disposições constitucionais. Claro que não existe independência absoluta que separe o Judiciário totalmente dos demais poderes, mas em um nível seguro, a independência judicial atua como um pressuposto de imparcialidade, que é essencial para a jurisdição (Rocha, 2015).

A atuação coordenada dos poderes públicos e da sociedade civil deve assumir uma postura ativa no processo de elaboração das políticas públicas, tanto nas audiências públicas quanto nas instancias de fiscalização e controle, que podem ser na arena política ou na propositura de ações judiciais.

A fase de execução das políticas públicas deverá observar os princípios e diretrizes pactuados em sua formulação, mas e se porventura a execução não atingir os resultados almejados o Estado poderá ser responsabilizado? Apesar de haver a previsão de responsabilização do Estado pela ineficiência da política pública, se o ente for diligente e demonstrar que organizou o serviço público para satisfação do direito, ou seja, cumpriu o seu dever, sua responsabilização é indevida. O Estado não pode ser responsabilizado se buscou delinear a política de forma planejada, utilizando todos os recursos à disposição, mas não alcançou as metas pactuadas. Nesses casos deve-se seguir para a previsão da avaliação dos resultados, para que seu rumo seja repensado. Acontece que na prática é mais comum vermos a falha da política ser desencadeada por vícios no seu processo de execução, como a previsão de

verbas que não são realmente empregadas dando causa ao contingenciamento do orçamento, fato que impossibilita a concretização dos objetivos e da causa à não efetivação do direito. Nesses casos é possível responsabilizar os administradores (Duarte, 2013).

É na avaliação que se verifica o impacto concreto da política pública, entende-se se os objetivos foram atingidos, se há algo a ser modificado e se os meios escolhidos foram os adequados. É uma fase importante por permitir a avaliação por meio de estudos realizados por órgãos e especialistas que não participaram do processo de formulação. A fase da fiscalização e controle é desenvolvida por diversos setores, pela sociedade civil por meio de conselhos de gestores de políticas públicas, audiências públicas entre outros mecanismos de pressão. Pelos tribunais de contas que realizam a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, além de apreciar a legalidade, legitimidade e economicidade. Pelo Ministério Público no tocante à exigibilidade judicial das políticas públicas. Bem como pelo Judiciário no controle judicial, fato muito debatido na atualidade por tratar da efetivação de direitos sociais que envolvem a oferta de prestações positivas fáticas e jurídicas do poder público. Situação que traz dificuldades teóricas e fáticas a sua exigibilidade (Duarte, 2013).

Uma das dificuldades pontuada é se deve existir tratamento diferenciado entre os direitos sociais e individuais. Direitos coletivos quando demandados ao Judiciário requerem muito mais recursos públicos, o que traz de volta a discussão sobre a possibilidade do Judiciário intervir ou não em decisões políticas sobre alocação de recursos, já que o assunto é competência exclusiva do Poder Executivo. Essa questão está no centro do debate jurídico, pois os direitos sociais ocupam um lugar de destaque nas constituições, e por isso não podem ser analisados apenas pela ótica política. Contudo, ao analisar tais questões o Judiciário deve primeiro apreciar se existe uma política pública em curso para sanar a violação ou ameaça ao direito, e se essa política é apropriada para alcançar o resultado esperado. E em caso de falha ou desvio em que se demonstre omissão do Estado, a violação aos direitos fundamentais não pode ser excluída de apreciação pelo tribunal competente (Duarte, 2013).

A interpretação judicial é limitada pelos textos legais, e obedece a normas e procedimentos judiciais, utilizando uma linguagem neutra para explicar o que é o direito, elemento que reforça a sua função autônoma às partes do processo. O Judiciário é o poder que possui a característica da neutralidade pelo seu caráter apolítico, de sua origem ao seu desenvolvimento histórico (Rocha, 2015).

O diálogo entre os poderes é a ferramenta necessária para a realização dos direitos,

de modo a permitir a verificação da adequação dos elementos necessários às políticas públicas, por meio da análise judicial destas, e o estabelecimento de parâmetros racionais sobre as ações e omissões do poder público objetos da averiguação. Exigindo assim do juiz não apenas o conhecimento técnico dos textos legais, mas também a análise de relatórios, a interpretação de dados econômicos sociológicos e políticos que me embasaram as decisões sobre políticas públicas. Se há uma limitação técnica por parte do Judiciário, este pode recorrer a perícias, ao *amicus curiae*, às audiências públicas com participação de especialistas, instrumentos com o objetivo de buscar informações técnicas necessárias para embasar suas decisões (Duarte, 2013).

O limite para determinar as prestações exigíveis do Estado de forma imediata, independente da ação do Legislativo e do Executivo em uma política pública é o mínimo existencial, princípio fundamental ao exercício da dignidade da pessoa humana. A vantagem em utilizar o mínimo existencial é que esse afasta o argumento da reserva do possível, uma vez que seu conteúdo representa prioridades constitucionais definidas para a ação estatal. A reserva do possível traz a supremacia do orçamento monetário sobre as despesas sociais, o que gera uma crise para a efetivação das políticas públicas de direitos coletivos. As ordens previstas na Carta Magna ficam subordinadas ao planejamento orçamentário do Estado. Levar a sério as políticas públicas, significa admitir demandas que tenham como objeto a inclusão obrigatória no orçamento do ano seguinte verbas destinadas a satisfação de serviços públicos. A escolha de como fazê-las é prerrogativa dos poderes políticos, não cabendo ao Judiciário determiná-las, mas cabendo-lhes cobrá-las quando estas não existirem (Duarte, 2013).

Como resultado do processo judicial temos a coisa julgada, que não é apenas a aplicação da lei a um caso particular, mas expressa valores resultados de lutas simbólicas entre profissionais com competência técnica para mobilizar, as vezes de formas desiguais as armas simbólicas disponíveis para determinar o significado real da regra jurídica. Decisão que é limitada por regras e procedimentos de interpretação da lei. Cada sentença proferida é um ato de serviço prestado aos cidadãos, portanto um ato de poder e de governo, logo a participação judicial no governo faz parte da função judiciária (Rocha, 2015).

De forma que a coisa julgada possibilita o encerramento de um conflito após um processo litigioso, resultando em uma decisão que expressa a convicção do magistrado sobre as leis, e não sobre os interesses das partes litigantes (Rocha, 2015).

A análise da governança climática no Brasil revela um complexo sistema multinível, que envolve a interação entre atores estatais e não estatais em diversas escalas, desde o âmbito internacional até o local. A PNMC, estabelecida pela Lei nº 12.187/2009, é o principal

instrumento jurídico que norteia as ações do país no enfrentamento das mudanças climáticas (Brasil, 2009). A PNMC estabelece princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos para a proteção do meio ambiente e a promoção do desenvolvimento sustentável, internalizando compromissos internacionais como o Acordo de Paris.

A atuação dos três poderes da República é fundamental para a efetivação da governança climática. O Poder Legislativo desempenha um papel crucial na criação de leis que estabelecem as bases para a implementação de políticas públicas climáticas, enquanto o Poder Executivo é responsável por implementar e executar essas políticas, utilizando instrumentos como o plano nacional sobre mudança do clima e o fundo nacional sobre mudança do clima. O Poder Judiciário, por sua vez, atua como guardião da Constituição e das leis, garantindo a proteção do direito ao meio ambiente equilibrado e julgando casos de litigância climática.

A judicialização das políticas públicas climáticas tem se tornado cada vez mais relevante no Brasil, como demonstrado pela crescente quantidade de ações judiciais que buscam a efetivação de direitos relacionados ao meio ambiente e ao clima. O Judiciário, ao analisar essas demandas, enfrenta o desafio de equilibrar o princípio da separação dos poderes com a necessidade de garantir a proteção de direitos fundamentais, como o direito a um clima estável. A análise da jurisprudência revela que o Judiciário tem se mostrado sensível à importância da questão climática, buscando soluções que promovam a justiça ambiental e a proteção das gerações futuras.

A participação da sociedade civil também é um elemento essencial na governança climática, através de mecanismos como audiências públicas, conselhos gestores de políticas públicas e ações judiciais. A sociedade civil desempenha um papel crucial na fiscalização e no controle das ações do Estado, garantindo a transparência no processo de formulação e implementação de políticas públicas climáticas.

No entanto, a governança climática no Brasil ainda enfrenta desafios significativos. A complexidade da questão climática, a necessidade de coordenação entre os diferentes níveis de governo e atores envolvidos, a limitação de recursos e a resistência de setores econômicos que se beneficiam do modelo de desenvolvimento atual são alguns dos obstáculos a serem superados. Além disso, a polarização política e a falta de consenso sobre a urgência da questão climática dificultam a construção de soluções efetivas e duradouras.

Para que a governança climática no Brasil seja efetiva, é fundamental fortalecer a cooperação entre os três poderes, aprimorar os mecanismos de participação social, investir em pesquisa e desenvolvimento de tecnologias limpas e promover a conscientização da sociedade

sobre a importância da proteção do meio ambiente. Além disso, é crucial que o Brasil assuma um papel de liderança no cenário internacional, defendendo uma agenda climática ambiciosa e justa como a Agenda 2030, que leve em consideração as necessidades dos países em desenvolvimento e das populações mais vulneráveis aos efeitos das mudanças climáticas.

Em resumo, a governança climática no Brasil é um desafio complexo que exige a atuação conjunta dos três poderes da República, da sociedade civil e do setor privado. A PNMC e o Acordo de Paris fornecem o arcabouço jurídico necessário para a implementação de políticas públicas eficazes, mas é preciso superar os desafios políticos, econômicos e sociais para garantir um futuro sustentável para o país e para o planeta. A judicialização, embora controversa, tem se mostrado um importante instrumento para a proteção do meio ambiente e a promoção da justiça climática, demonstrando a importância do Judiciário como ator chave na governança climática no Brasil.

2 JUDICIALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS CLIMÁTICAS: supremo legislador ou garantidor de direitos fundamentais?

No Brasil, a governança climática, como analisada na seção anterior, envolve a atuação coordenada de múltiplos níveis de governo e de diversos atores na formulação e implementação de políticas públicas ambientais. No entanto, o papel do Poder Judiciário, especialmente do STF, tem ganhado relevância crescente no enfrentamento de desafios climáticos, particularmente diante das lacunas deixadas pelos Poderes Executivo e Legislativo. A judicialização de políticas públicas climáticas surge, nesse contexto, como uma resposta à omissão ou insuficiência das ações estatais, configurando-se tanto como um mecanismo de proteção de direitos fundamentais quanto como uma ferramenta para assegurar a implementação dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil. Essa atuação do STF, contudo, traz à tona debates sobre sua função no sistema democrático, ora sendo apontado como um supremo legislador, ora como um garantidor de direitos constitucionais.

Nesse sentido, entendemos que o STF, ao longo das últimas décadas, consolidou seu protagonismo na análise de casos relacionados à proteção ambiental e aos direitos fundamentais ao meio ambiente equilibrado, garantidos pelo já mencionado artigo 225 da Constituição Federal de 1988. Em um cenário de crescente judicialização de demandas ambientais, o STF tem sido acionado para garantir que o Brasil cumpra suas obrigações constitucionais e internacionais, especialmente aquelas relacionadas à governança climática e ao combate às mudanças climáticas. Sua atuação, em muitos casos, é percebida como uma resposta à inércia do Executivo ou à fragmentação de políticas públicas no âmbito legislativo, gerando um debate sobre os limites do papel do Judiciário no equilíbrio entre os poderes. Quando o STF intervém para exigir políticas públicas climáticas ou para garantir a implementação de compromissos climáticos, ele frequentemente adentra a esfera política, levantando questionamentos sobre o risco de ativismo judicial.

A judicialização das políticas públicas climáticas pode ser interpretada como um mecanismo de *accountability* ambiental, em que o Judiciário é acionado para assegurar que o Estado cumpra suas obrigações constitucionais e os compromissos internacionais de proteção climática. A judicialiação como um mecanismo de *accountability* ambiental permite que o Poder Judiciário atue como um agente de controle e fiscalização das ações (ou omissões) do Estado em relação às suas obrigações constitucionais e internacionais ligadas ao meio ambiente e garante que os governos sejam responsabilizados por suas políticas climáticas, assegurando

que cumpram as metas e compromissos estabelecidos, especialmente em cenários de inércia legislativa ou administrativa. Além disso, a judicialização reforça o monitoramento e a transparência das ações estatais, funcionando como uma forma de *accountability* horizontal, em que o Judiciário exerce controle sobre os demais poderes, corrigindo falhas e omissões que comprometem a governança climática. Por meio da judicialização, cidadãos, organizações da sociedade civil e movimentos sociais podem acionar o Judiciário para exigir que o Estado implemente ou corrija políticas públicas insuficientes ou inexistentes.

No Brasil, litígios climáticos envolvendo a proteção de biomas como a Amazônia ou a redução de emissões de gases de efeito estufa exemplificam como a sociedade civil, movimentos sociais e organizações não governamentais têm recorrido ao STF como uma instância para reivindicar maior responsabilidade e ação estatal. Essa dinâmica reflete não apenas a relevância do Judiciário como um espaço para ampliação de direitos coletivos, mas também sua importância no monitoramento das ações do Estado e na concretização de direitos transindividuais, sobretudo aqueles relacionados ao enfrentamento da crise climática.

No contexto da governança climática, o STF desempenha um papel estratégico ao contribuir para o cumprimento dos ODS, em especial o ODS 13, que trata de medidas urgentes para combater as mudanças climáticas e seus impactos. A proteção judicial de biomas como a Amazônia e a efetivação de políticas voltadas à mitigação dos efeitos climáticos são exemplos de como o STF pode promover a integração entre os compromissos globais e as obrigações constitucionais do Estado brasileiro. No entanto, a atuação do STF como protagonista nesse campo também suscita críticas sobre os limites de sua função, especialmente diante da complexidade das questões climáticas, que demandam ações articuladas, contínuas e de longo prazo. A judicialização, ainda que necessária em muitos casos, não substitui a importância de um planejamento estrutural conduzido pelos demais poderes.

Esse protagonismo do STF na judicialização das políticas públicas climáticas suscita discussões importantes sobre o princípio da separação de poderes no Brasil. Por um lado, argumenta-se que sua intervenção é indispensável para corrigir a inércia dos outros poderes, garantindo a efetivação dos direitos fundamentais previstos na Constituição. Por outro, críticos apontam para o risco de uma hipertrofia judicial, em que o STF, ao decidir sobre políticas públicas, assume funções que seriam tipicamente do Executivo ou do Legislativo, rompendo o equilíbrio entre os poderes. Essa tensão é ainda mais evidente no caso das mudanças climáticas, um tema que exige decisões amplas, estruturais e coordenadas, muitas vezes incompatíveis com a natureza episódica das decisões judiciais.

Ao lidar com temas como a regulação de emissões de gases de efeito estufa, a preservação de florestas e a mitigação de desastres ambientais, o STF frequentemente se depara com casos que requerem um acompanhamento prolongado e a articulação de diversos atores para sua implementação. Essas características tornam o Judiciário um agente transformador no enfrentamento das crises climáticas, mas também expõem os limites práticos de sua atuação, como a dificuldade de monitorar o cumprimento de suas decisões e a ausência de mecanismos que garantam a integração entre as esferas federal, estadual e municipal.

O debate sobre o papel do Judiciário na governança climática não é exclusivo do Brasil. Casos emblemáticos como *Urgenda vs* Holanda[1], em que o governo foi obrigado a reduzir suas emissões de carbono em conformidade com suas obrigações internacionais, e *Massachusetts vs EPA*[1], que resultou na obrigatoriedade da regulação de emissões nos Estados Unidos, demonstram como cortes constitucionais têm desempenhado papéis significativos no enfrentamento da crise climática. Esses exemplos reforçam a legitimidade do Judiciário como garantidor de direitos fundamentais, mas também evidenciam os desafios de harmonizar a

[1] O caso Urgenda *vs* Holanda tornou-se um marco global na litigância climática, ao obrigar o governo holandês a reduzir as emissões de gases de efeito estufa em pelo menos 25% até o final de 2020, com base nos níveis de 1990. A ação, movida pela Fundação Urgenda e 886 cidadãos, argumentou que a inação do governo violava direitos fundamentais previstos na Convenção Europeia de Direitos Humanos (CEDH), como o direito à vida (art. 2º) e o direito ao respeito pela vida privada e familiar (art. 8º). A Suprema Corte dos Países Baixos confirmou a decisão, destacando que as mudanças climáticas representam uma ameaça direta e exigem medidas imediatas dos Estados. A decisão fundamentou-se em princípios de direitos humanos e obrigações climáticas internacionais, utilizando relatórios científicos do IPCC e os compromissos assumidos no Acordo de Paris. O tribunal reconheceu que os governos têm um dever positivo de proteger seus cidadãos contra os impactos das mudanças climáticas, vinculando juridicamente as metas climáticas às obrigações estatais. Este julgamento destacou a conexão entre justiça climática e direitos humanos, reforçando o papel dos tribunais no monitoramento da ação climática. O impacto do caso foi global, inspirando ações similares em países como Alemanha e França, e reafirmando a litigância climática como ferramenta de *accountability* estatal. Embora celebrado, o caso levantou debates sobre separação de poderes, com críticas de que a corte interferiu em políticas públicas que seriam de competência do Executivo e Legislativo. Ainda assim, Urgenda permanece como referência na

[1] O caso *Massachusetts vs* EPA, decidido pela Suprema Corte dos Estados Unidos em 2007, foi um marco na litigância climática ao determinar que a EPA tinha autoridade para regular as emissões de GEE sob a Lei do Ar Limpo (*Clean Air Act*). O processo foi iniciado por um grupo de estados liderado por Massachusetts, além de organizações ambientais, que acusaram a EPA de falhar em regular as emissões de dióxido de carbono provenientes de veículos automotores. A Suprema Corte decidiu, por 5 votos a 4, que os gases de efeito estufa são poluentes dentro do escopo da Lei do Ar Limpo e que a EPA tinha o dever de regulá-los caso fossem considerados perigosos à saúde pública. A decisão estabeleceu precedentes importantes. Primeiro, reconheceu a legitimidade de estados e cidadãos para processarem o governo em questões climáticas, com base nos impactos concretos das mudanças climáticas, como a elevação do nível do mar que ameaçava áreas costeiras de Massachusetts. Segundo, confirmou a obrigação da EPA de avaliar cientificamente os riscos das emissões de GEE e agir para controlá-las, caso fossem comprovadamente prejudiciais. O caso reforçou a responsabilidade das agências governamentais em implementar políticas climáticas eficazes e destacou o papel do Judiciário como mecanismo de fiscalização ambiental em sistemas democráticos (Setzer; Cunha; Fabbri, 2019).

> proteção judicial do clima, demonstrando a importância do Judiciário na garantia de direitos fundamentais e na implementação de compromissos internacionais (Setzer; Cunha; Fabbri, 2019).

judicialização com a separação de poderes, sobretudo em contextos no qual a atuação política é fragmentada ou insuficiente.

Nesta seção, serão analisados os limites e as possibilidades da judicialização de políticas públicas climáticas no Brasil, com foco na atuação do STF como garantidor de direitos fundamentais. A discussão se concentrará em avaliar se o Judiciário, ao intervir em questões climáticas, ultrapassa sua função constitucional, assumindo o papel de legislador, ou se age em conformidade com sua prerrogativa de proteger os direitos assegurados pela Constituição Federal, de modo a destacar os impactos das decisões judiciais na governança climática e no cumprimento dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil.

2.1 **A expansão do judiciário nos novos arranjos democráticos**: a ineficiência das políticas públicas climáticas e a lesão a direitos fundamentais

A crescente judicialização das políticas públicas no Brasil reflete um fenômeno mais amplo de expansão do papel do Judiciário em novos arranjos democráticos. No contexto das mudanças climáticas, essa tendência é marcada pela necessidade de intervenção judicial diante da ineficiência ou omissão dos poderes Executivo e Legislativo em implementar políticas públicas eficazes para mitigar os impactos ambientais e garantir a proteção de direitos fundamentais, como o direito ao meio ambiente equilibrado. Esse fenômeno evidencia não apenas uma crise institucional, mas também uma reconfiguração do papel do Judiciário como instância de garantia de direitos e fiscalização do cumprimento de obrigações estatais, especialmente em questões climáticas.

Nesse cenário, a ineficiência das políticas públicas climáticas no Brasil tem resultado em graves prejuízos aos direitos das populações mais vulneráveis, como comunidades indígenas e ribeirinhas, bem como na aceleração de danos ambientais irreversíveis, como o desmatamento da Amazônia. A atuação do Judiciário, ao ser provocado por organizações da sociedade civil e cidadãos, torna-se essencial para corrigir essas falhas, funcionando como um mecanismo de proteção e reparação. Contudo, essa expansão do Judiciário em temas estruturais e complexos, como o enfrentamento das mudanças climáticas, levanta questionamentos sobre os limites de sua atuação e os impactos dessa dinâmica nos arranjos democráticos e na separação de poderes.

Em 1981, já era possível encontrar na legislação doméstica a Política Nacional do Meio Ambiente, instituída pela Lei n° 6.938 que demonstrava o início da preocupação do Brasil com a questão ambiental. Posteriormente em 1988 com a promulgação da Constituição Federal, adquirimos o art. 225, que estabelece proteção constitucional ao meio ambiente. Em 1992 na Rio/92 foram adotadas políticas ambientais, devido as grandes reservas de recursos naturais que o Brasil possuía, sendo sempre exigida uma ação efetiva do poder público (Cunha; Silva; Gomes, 2017).

Devido a possibilidade da participação do judiciário, percebemos que ao longo dos anos ele vem se tornado um ator responsivo as demandas da sociedade. Desde a redemocratização de 1988, o judiciário vem tendo protagonismo como instância dotada de emitir a decisão final nos conflitos, devido a gama de direitos fundamentais que o constituinte dotou a Constituição Federal. Um dos objetivos da pesquisa é analisar como o judiciário se comporta frente a questão ambiental, bem como se julga políticas públicas com base no ciclo das políticas públicas através do ponto de vista processual, ou se sua interferência é política e o magistrado acaba substituindo o Poder Legislativo e o Executivo na hora de delinear os contornos da política pública. Para isso, primeiramente precisamos diferenciar dois conceitos, o da justiciabilidade e o da judicialização.

Cunha, Silva e Gomes (2017) consideram justiciabilidade como a possibilidade de se buscar o direito adentrando na esfera do judiciário, por exemplo se o art. 225 da CF/88 determina o meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito fundamental a todos, a violação desse direito pode ser analisada pelo judiciário, significa que é possível buscar a aplicação de preceitos constitucionais através de mecanismos judiciais, sendo a justiciabilidade dotada de indivisibilidade e de exigibilidade do direito. A judicialização por outro lado presume uma perda da capacidade de solucionar conflitos sociais por outras vias, recorrendo ao judiciário para solucionar a questão (Cunha; Silva; Gomes, 2017).

Na divisão das funções, o poder executivo ficou incumbido de atuar para concretizar os direitos sociais e fundamentais através da elaboração de políticas públicas. Entretanto sabemos que uma separação rígida das funções não reflete o Estado brasileiro, as políticas públicas por exemplo são comumente alvo da justiciabilidade e judicialização, por serem instituídas por leis infraconstitucionais, e diplomas administrativos que abrem espaço para a provocação do judiciário. Por conta dessa adaptação à realidade brasileira, as atribuições do Estado foram se modificando gradativamente, sendo substituídas por funções típicas e atípicas e se reclassificando para atender as demandas contemporâneas, estabelecendo um fluxo

de (Cunha; Silva; Gomes, 2017): a) *policy determination*, ou seja, declaração ou normatização da política; b) *policy execution*, que se refere execução e ao gerenciamento da política, e; c) *policy control*, relativa à revisão e ao controle dessas políticas.

As ferramentas utilizadas para concretizar direitos são instrumentos das políticas públicas, que podem ser geradas pelo poder legislativo ou executivo sempre seguindo a Carta Magna, sendo preferencialmente iniciativas do executivo por dependerem diretamente de atividades como planejar, governar, gerir e destinar recursos financeiros. Por isso surge a dúvida, até que ponto a política pública é passível de revisão judicial?

A revisão judicial acerca da legalidade e constitucionalidade da ação ou omissão do poder público que recai sobre a efetividade da política pública é a situação que dará causa a justiciabilidade e a instauração da judicialização sobre aquela política. E como o nosso objetivo é tecer conclusões sobre a litigância climática, analisaremos essa intervenção do judiciário através de ações de controle de constitucionalidade nas políticas públicas ambientais, oriundas da litigância climática indireta, comumente encontrada nos países em desenvolvimento do Sul global como é o Brasil.

Existindo a possibilidade de impugnar atos estatais como os de obrigação de fazer ou não fazer, notamos a institucionalização de um veículo para a retificação desses atos. Um mecanismo conferido pela Constituição de 1988 ao manejo judicial. A possibilidade de pleitear direitos coletivos através de ações de controle de constitucionalidade gera um espaço de reinvindicação de direitos, pois a apreciação de demandas que envolvam direitos coletivos possibilita às minorias sub representadas a serem atendidas pelas políticas públicas. No campo do agir estatal, o controle de constitucionalidade permite uma mudança na perspectiva de análise, não precisando mais se restringir aos efeitos da esfera individual, produzindo decisões com efeito *erga omnes* (Valle, 2018).

Enfatizando que o papel pedagógico atribuído ao direito, suas instituições e procedimentos foi criado para representar todo corpo social (Valle, 2018). Entretanto, salientasse que toda essa proteção expõe a fragilidade das demais instituições que atuam de forma direta como resultado da cidadania. Se ao invés de uma exceção, a regra for demandar uma resposta da instituição tida como “mais forte” em substituição à instituição legítima, alterar-se-á o projeto constitucional, projetando à longo prazo, uma não emancipação dos cidadãos, mas uma alienação a cidadania.

A Constituição de 1988 foi concebida como um projeto de mudança social delimitada pelos direitos fundamentais, tido como principal ator o poder legislativo. Não cabe as

constituições detalhes do conteúdo dos direitos fundamentais para não os fossilizar, entretanto, a deliberação, a identificação do bem jurídico, e a jusfundamentalização, são atividades que pressupõem a formulação de critérios que pela sua natureza são direcionadas ao parlamento. No projeto constitucional foi pensada a possibilidade de obstrução do poder político, e como resposta a essa possível obstrução, planejou-se um vasto sistema de controle fundado nos compromissos jurídicos que o Estado adquiriu. E se o direito participa, é natural que o exercício do seu controle fique sob responsabilidade do poder judiciário. Toda escolha legislativa ou administrativa que envolva direitos fundamentais será passível de controle pelo judiciário justamente pela judicialização decorrer da estrutura institucional (Valle, 2018).

A popularização da existência do conjunto de garantias constitucionais favoreceu as instituições que exercem o controle, que foram utilizadas para satisfazer os interesses da sociedade, um alinhamento que ratificou o papel constitucionalmente positivado da corte ao promover a judicialização dos direitos fundamentais. E a não asseguração dos direitos fundamentais seria associada a inércia ou ineficiência do poder público nos seus deveres constitucionais (Valle, 2017).

Um elemento subsumido da judicialização é o reflexo dos fatores políticos, como a inapetência do poder legislativo na formulação de escolhas no campo das políticas públicas. Esse é um fator de obstrução, que impede a efetividade das premissas constitucionais. Situação que pode se apresentar como uma estratégia, que o polpa de desgaste. Essa inércia do legislativo as vezes é intencional, por contar com a intervenção judicial para dissolver a lide. Como exemplo temos o caso da regulamentação do direito a greve dos funcionários públicos, objeto do Mandado de Injunção (MI) n°20 DF de 1994, no qual até hoje o legislativo ainda não exerceu sua função reguladora. Apesar de o judiciário ter resolvido a lide, ainda há críticas a parametrização que o STF deu a matéria. Desde então a quantidade de litígios instaurados relacionados as políticas públicas têm demonstrado as fragilidades dos demais poderes (Valle, 2018).

O STF criou precedentes acerca da viabilidade mesmo que excepcional sobre o controle judicial de políticas públicas, e tem ratificado essa orientação em diversos temas. Em 2014, foram encontrados precedentes que afirmavam a exigibilidade de políticas públicas e a possibilidade de seu controle em casos de asseguração ao direito constitucional à creche e à pré-escola, à proteção de pessoas com deficiência, à segurança pública, à garantia de assistência judiciária gratuita e relacionados à proteção ao meio ambiente, além da jurisprudência assentada da justiciabilidade ao direito a saúde. Apesar de a rotinização das demandas e reafirmação da

viabilidade do controle judicial de políticas públicas o entendimento jurídico a matéria não se encontra definido. Valle (2017) aponta duas dificuldades que o tema percorre, a primeira é a formação do conceito de políticas públicas, uma ciência do campo da administração que por esse motivo pode conter vícios quando analisados sob o ponto de vista da Constituição Federal de 1988. E a segunda é a identificação do tipo de prestação jurisdicional que seja eficaz promover o seu aperfeiçoamento, e não apenas a determinação da exigibilidade daquele direito fundamental.

Elementos como a realidade que a ação estatal incide, os efeitos das ações planejadas e a métrica prevista para monitorar as políticas, são variáveis que podem trazer a necessidade de uma reconfiguração dos atos do agente público, na qual essa busca oferecer a resposta mais adequada a disfuncionalidade da situação. Mas essa lógica não é tão simples na perspectiva do direito, pois princípios como o da *pacta sunt servanda* vão de encontro a essas reconfigurações, logo essa mudança de rota pode ser assimilada como uma patologia, que representa um ponto de conflito (Valle, 2018).

Valle (2018) explica em sua produção acadêmica que quando falamos de problemas ou estratégias novas, dentro das estruturas clássicas de poder institucionalizado, a primeira instituição a ser chamada para intervir é a administração pública. A atuação da administração pública é contingencial, expressa a decisão majoritária, por isso deve acontecer. Mas se nesses atos encontrarmos algum grau de incerteza, abre-se a possibilidade para sua revisão, situação que pode ser encarada como vício se pensada através das perspectivas tradicionais de controle da administração pública supondo está como único agente capaz de fornecer a solução.

Nascido para monitorar a constitucionalidade das leis e atos do poder público, o controle de constitucionalidade como via de ação própria ao STF é uma ferramenta de harmonização jurisprudencial com a qual podemos tutelar situações jurídicas distintas. Esse alargamento do espectro das ações estatais passíveis de revisão por via direta de ações de controle de constitucionalidade são uma opção criada não para impugnar a ação estatal como um todo, mas para fazer a correta verificação de alguns de seus componentes, oferecendo uma análise do programa de ação estatal em curso (Valle, 2018).

Problemas complexos como são os que perpassam as políticas públicas podem redirecionar o percurso que aquela política pretendia percorrer, esse patológico deslocamento da discricionariedade do agente público em favor da instância de controle, tende a apresentar na demanda, o pedido de nulidade, de interrupção, ou ainda um pedido para sanar determinada

omissão. E o judiciário deve oferecer uma ação que tome o lugar daquela que foi alvo de mudança (Valle, 2018).

Se o conceito de políticas públicas pressupõe um agir estatal, as situações de omissões se distanciam do resultado almejado. Logo, a providência é um componente inafastável da estratégia jurídico institucional orientada para resolução do problema. Analisar as deficiências do modelo para fins de controle de políticas públicas, é constatar a correção das eventuais falhas na execução das políticas públicas, promovendo uma estruturação de medidas administrativas afim de restaurar a normalidade constitucional (Valle, 2018).

As políticas públicas são reconhecidas como ações materializadoras dos compromissos constitucionais que geram consequências administrativas e jurídicas, entre as consequências sempre haverá a possibilidade de rejeição da escolha por um agente revestido de controle. Deslocando a autonomia do agente público para a instituição que exerce o monitoramento das finalidades constitucionais. Situação que não deve ser encarada como tentativa de usurpação de poder, pois a Carta Régia de 1988 deseja que seus poderes constituídos atuem de maneira sistêmica e global, e não de forma localizada e voluntarista (Valle, 2018).

O art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) determina que as três esferas do poder devem se atentar (Brasil, 1942): a) a necessidade de adequação da medida cogitada; b) a análise das consequências práticas do valor jurídico abstrato, e; c) a exploração de alternativas de condições de regularização de uma opção política censurada. Quando todos os pontos são reunidos, aumentam as possibilidades de diálogo, havendo uma maior aptidão para construir uma solução consensual. Passando por um processo de determinação do conteúdo das normas aplicadas e análise das consequências que vão ser propostas.

Na perspectiva do judiciário, a LINDB qualifica o debate, que passa a se constituir de critérios de formulação de alternativas exploratórias. De forma que ao juiz caberá fazer a análise comparativa entre duas perspectivas, exercendo funções próprias a jurisdição. A resistência se explica porque nesse cenário há maior ônus na sua atuação, que não pode ser feita através de critérios subjetivos. Também não se pode simplesmente descontinuar ou paralisar uma ação administrativa, por isso a análise de consequências por todas as esferas envolvidas no litígio, harmoniza com a necessidade de alcançar uma finalidade em comum, adotando a opção mais racional. Para isso, o judiciário tem o ônus argumentativo como uma forma de restaurar a matriz organizadora da ação estatal, e não como um atendimento reparatório. As ações de

controle de constitucionalidade não foram pensadas para demonizar os atos do poder público, mas para atuar na construção da esfera pública de deliberação. Desde que bem fundamentadas e conhecidas (Valle, 2018).

As ações governamentais ou políticas públicas que visem prever, mitigar e adaptar os efeitos das ações humanas sobre os recursos naturais, necessitam de uma postura efetiva do Estado. O Art. 225 da Constituição de 1988 cria o ambiente jurídico propício para criação de políticas públicas voltadas a proteção climática e ambiental, essa estratégia foi institucionalizada para materializar a preocupação com os recursos naturais e a preservação de um meio ambiente ecologicamente equilibrado. As discussões sobre o clima influenciam em quais regras devem ou não ser adotadas para regular o nosso modo de vida frente à crise climática (Cunha; Silva; Gomes, 2017).

Existem categorias de agentes que tem influenciado na produção de políticas ambientais e climáticas tais como os tecno-burocratas ambientais, empresas, agentes da administração pública, ONGs e associações ambientalistas, que atuam como detentores de capital ou frações de capital, com o intuito de movimentar o jogo político e trazer a causa ambiental para a arena das políticas públicas (Cunha; Silva; Gomes, 2017).

Em complemento, os autores reforçam seus argumentos, analisando o caso de Belo Monte, de 2015, no qual determinou-se que as instituições estatais adotassem procedimentos que articulem a conservação dos recursos naturais e impeçam exageros a degradação do meio ambiente (Cunha; Silva; Gomes, 2017). Para isso foi necessária uma postura proativa do judiciário na construção de uma ordem jurídico-ambiental.

O caso iniciou com a construção de um complexo hidrelétrico na cidade de Altamira/PA banhada pela bacia do Rio Xingu. A construção desde o início causou polêmica pela sua complexidade, utilidade duvidosa e impactos ambientais que causam na vida da população no entorno da obra. O projeto contou com o incentivo do governo executivo da época (década de 1970) às grandes obras para o projeto desenvolvimentista brasileiro, que almejava o aproveitamento energético no país, no período não havia marco legal de proteção ambiental, o primeiro marco legal de proteção ambiental foi em 1981 com a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) (Cunha; Silva; Gomes, 2017).

Em 2010 a Usina hidrelétrica de Belo Monte começou a ser construída, com o título de terceira maior usina no mundo, virando capa do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Com a interferência de diversos atores, a obra não teve uma trajetória pacífica por estar inserida em um conflito ambiental. Cunha, Silva e Gomes (2017) expõem argumentos dos dois

lados da disputa, que perpassam o valor da energia gerada, a alteração no modo de vida ribeirinho, e a mudança na base da economia antes focada no rio. Estudos reunidos em 2015 montaram um dossiê que foi publicado próximo a entrega da obra, elencando os problemas gerados a partir da construção da Usina, a qual possuía promessas de desenvolvimento para a região como saneamento básico, que após a finalização da obra da usina ficou incompleto, sem mencionar a perda de vida do modo ribeirinho, a saída forçada das populações tradicionais do local, a desestruturação das aldeias – que violou a identidade dos povos –, e a falta de pesquisa na região sobre o impacto na pesca, que era a fonte de subsistência das comunidades. Para resolver o litígio que se instaurou, foi necessária uma extensa negociação entre os movimentos sociais, o Executivo, o Legislativo, e o Ministério Público.

Diante do fato, o judiciário ao se deparar com um caso complexo deve atuar como a boca da lei e abdicar de garantir os direitos constitucionalmente adquiridos? A inércia do legislativo é apontada como uma das causas da proatividade do judiciário, trazendo à arena o ativismo judicial. Quando se fala em ativismo judicial refere-se a este como a judicialização da política, efeito que não deriva de um sistema de orientação dos juízes, mas de um plano constitucional que vem sendo comum nas sociedades capitalistas modernas que puseram o direito, seus procedimentos e instituições no centro da vida política. Uma construção das democracias contemporâneas (Cunha; Silva; Gomes, 2017).

A judicialização não é um fenômeno recente, ela está inserida no sistema de freios e contrapesos que envolvem a separação dos poderes. No entanto, o resgate desse termo foi feito por Vallinder e Tate (1995) para referir-se a tese de expansão do judiciário nos sistemas políticos ao redor do globo. Essa expansão está relacionada com os novos arranjos democráticos observados principalmente na América Latina, no Leste Europeu e África a partir do século XX. Com a redemocratização de 1988 esse fenômeno foi percebido no Brasil, e a doutrina brasileira logo passou a falar sobre duas circunstâncias relacionados ao tema, a judicialização da política e a judicialização das relações sociais (Barreiro; Furtado, 2015).

A judicialização da política é trabalhada sob a perspectiva do controle abstrato de constitucionalidade das leis e atos administrativos pelo judiciário. Já a judicialização das relações sociais é trabalhada sob a perspectiva da regulação da vida privada, através dos juizados especiais. Ambos os fenômenos apontam para o aprofundamento da atuação do judiciário na democracia brasileira. E ser um Estado democrático de direitos significa a concretização de direitos fundamentais, evidenciando a Constituição de 1988 como constituição progressista (Barreiro; Furtado, 2015).

O Art. 5°, XXXVda Constituição de 1988 diz que a lei não excluirá de apreciação do judiciário lesão ou ameaça a direito, trazendo o acesso à justiça como requisito fundamental ao exercício dos direitos humanos, ou seja, o judiciário atuará sempre que for provocado. A teoria constitucional dota os direitos fundamentais de aplicabilidade imediata, o que justifica o controle das políticas públicas voltadas aos direitos sociais (Barreiro; Furtado, 2015).

E qual seria o problema dessa expansão do judiciário? O perigo de viver em uma "juristocracia", termo utilizado pela doutrina para designar a extravagância da figura do magistrado, situação na qual este não seria mais apenas o intérprete da lei, mas também o próprio legislador (Cunha; Silva; Gomes, 2017).

Existem limites sensíveis entre a aplicabilidade da norma, a busca pela justiça, a atuação do judiciário e a política nacional. Sendo importante nos perguntar se é dever da instituição suprir as demandas da população quando essa não se sentir representada pela política nacional, ou se desta forma o STF e o poder judiciário estariam usurpando a função de algum outro poder.

A administração pública busca formas de melhorar a oferta de serviços públicos de qualidade, enquanto elenca alternativas para a implementação de suas políticas. Com o crescimento da judicialização houve a mutação dos limites entre as funções dos poderes públicos. Com isso observa-se a expansão da atuação do poder judiciário nas esferas políticas, vez que o judiciário ao emitir decisões interfere diretamente nas políticas públicas. Apesar de as políticas públicas terem como atores principais o poder legislativo e o executivo, a crise de representação política faz com que os cidadãos não enxerguem mais nas instâncias políticas um meio de ter suas necessidades atendidas, encontrando na via judicial uma alternativa.

Para compreender o fenômeno do ativismo judicial, precisa-se compreender o sistema jurídico brasileiro, que por ser principiológico fornece abertura para uma interpretação mais ampla, podendo o magistrado optar por uma interpretação mais extensiva ou restritiva do direito. Ao incorporar princípios o Brasil viabilizou um espaço para interpretações construtivas, resgatando o antigo debate acerca do judiciário poder ir ou não além da aplicação da norma.

Faz-se agora uma breve diferenciação entre o que a doutrina chama de ativismo radical e a moderação judicial. Oliveira (2008) considera que o programa do ativismo judicial sustenta a viabilidade do magistrado se orientar pela sua interpretação as cláusulas abertas, com conteúdo vago, e desenvolver sua fundamentação através dos princípios. Fazendo uma revisão periódica da moral do tribunal, a fim de julgar os atos públicos de acordo com essas convicções. Já a moderação judicial sustenta que os tribunais devem permitir a manutenção das decisões de

outros setores do governo mesmo quando elas ofenderem princípios, entretanto estabelecendo um limite de violabilidade aos casos que envolvam direitos fundamentais.

As críticas a expansão da intervenção do judiciário discutem os limites dessa atuação tida por vezes como excessiva. Há quem considere o ativismo judicial e a judicialização como parte da mesma família, apesar de não terem a mesma origem ou serem gerados pela mesma causa. No contexto brasileiro, sabe-se que a judicialização é uma circunstância decorrente do modelo constitucional. Já o ativismo é a escolha de um modo proativo de se interpretar a constituição expandindo seu alcance nas situações de retrações do poder legislativo. Uma das condutas apontadas como ativista seria a imposição de condutas ou de abstenções ao poder público na matéria de políticas públicas (Barreiro; Furtado; 2015).

A atuação do poder judiciário seja ela definida como judicialização ou ativismo interfere nas políticas públicas, e a pertinência do debate sobre seus limites é latente, necessitando de uma melhor compreensão sobre esses dois campos distintos de ciência, o direito e a administração.

Para prosseguir com a diferenciação entre o ativismo judicial e a moderação, Cunha, Silva e Gomes (2017) abordam dois períodos da atuação do judiciário, o doméstico (1991-2008) marcado pela inauguração do MPF como ator, trazendo uma participação mais ampla e intensa do judiciário na concretização dos direitos fundamentais. E, o período transnacional (20092017) no qual além do MPF houve também a participação dos movimentos sociais e ONGs, que vão ingressar junto aos sistemas da ONU e do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH).

A atuação do judiciário nacional é a última via disponível para os cidadãos e grupos que representam a parcela da população que o Executivo e o Legislativo não ouviram. E quando a intervenção do judiciário não for suficiente, será necessário buscar auxílio das instituições internacionais, é o que chamamos de ativismo transnacional. Quando ocorre a judicialização de uma política pública abre-se espaço para o ativismo, já que depende de uma atitude mais engajada do magistrado (Cunha; Silva; Gomes, 2017).

É inegável que o judiciário possui legitimidade em questões ambientais, desde a promulgação da Constituição de 1988, surgindo cada vez instrumentos legais como a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), de 1997, que estabeleceu diretrizes para a gestão de recursos hídricos de domínio federal, àqueles que atravessam mais de um Estado e/ou ultrapassam fronteiras (Brasil, 1997) e a Lei n° 9.985/2000, que institui o Sistema Nacional de Unidade de Conservação (SNUC), que regulamentou o §1° do Art. 225 da Constituição, entre

outras que corroboram para a legitimidade do judiciário em analisar questões relativas ao meio ambiente (Cunha; Silva; Gomes, 2017).

Tanto o ativismo quanto a moderação possuem como característica mais forte a primazia dos direitos fundamentais e dos princípios, de forma que vimos crescer a importância de direitos difusos como os relacionados ao meio ambiente equilibrado e saudável e direito à cidade sustentável. Temos como exemplo as defensorias *del pueblo* existentes em países como Argentina, Colômbia, Peru, Venezuela e Equador. Apesar de no Brasil não termos tais defensorias, a Defensoria Pública é um órgão que assume cada vez mais cada vez mais esse protagonismo, inclusive disputando a competência para demandar judicialmente em nome do interesse público atuando como um órgão técnico administrativo especializado e descentralizado no nível local (Cunha; Silva; Gomes, 2017).

Conceituadas as políticas públicas e a judicialização, realizaremos sua aproximação teórica a fim de compreender como a judicialização se insere no ciclo de políticas públicas. Analisando as possibilidades de atuação do judiciário em cada fase do ciclo de forma didática utilizando o modelo processual de Secchi (2010) para apresentar sua ocorrência prática.

Diante das reflexões apresentadas, percebe-se que a expansão do papel do Judiciário nos novos arranjos democráticos não é apenas uma resposta à ineficiência estatal, mas também um reflexo das demandas sociais por maior *accountability* e proteção de direitos fundamentais. A judicialização das políticas públicas climáticas tem atuado como um contrapeso ao poder político tradicional, preenchendo lacunas deixadas por ações governamentais insuficientes. Contudo, essa dinâmica exige um constante equilíbrio, para que a atuação judicial não comprometa a legitimidade democrática dos outros poderes, mas, ao contrário, os incentive a cumprir seus papéis institucionais de forma mais efetiva.

Nesse sentido, o protagonismo do Judiciário em questões climáticas também expõe seus limites estruturais e operacionais. A implementação das decisões judiciais, especialmente em litígios estruturais que demandam articulação entre múltiplos atores, muitas vezes enfrenta barreiras práticas, como a ausência de mecanismos de execução eficientes e a resistência de atores políticos. Ainda assim, a atuação do Judiciário é essencial para garantir que o princípio constitucional do meio ambiente equilibrado não seja negligenciado, mesmo em cenários de crise ou omissão estatal, reforçando a importância de sua função como garantidor de direitos fundamentais.

O encerramento deste tópico reforça que a atuação judicial em matéria climática

transcende o debate sobre separação de poderes, configurando-se como uma instância de salvaguarda dos direitos humanos e ambientais frente a desafios globais. À medida que as mudanças climáticas se intensificam, a judicialização tende a desempenhar um papel cada vez mais relevante na correção das falhas estatais, na promoção da justiça climática e na proteção das populações mais vulneráveis. Essa realidade introduz os próximos debates, que aprofundam as implicações desse fenômeno para a democracia brasileira e o equilíbrio entre as funções constitucionais dos poderes.

2.2 O modelo processual de políticas públicas climáticas e a inserção do judiciário no ciclo criativo

A governança climática no Brasil, marcada pela complexidade de articulação entre diferentes níveis de governo, setores econômicos e atores sociais, exige um modelo processual bem estruturado para garantir a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas eficazes. No entanto, a insuficiência de planejamento estratégico e a fragmentação das ações estatais frequentemente comprometem a eficiência desse ciclo. Nesse contexto, o modelo processual das políticas públicas climáticas se apresenta como um elemento essencial para alinhar os compromissos assumidos pelo Brasil no cenário internacional, como o Acordo de Paris, às necessidades regionais e locais de mitigação e adaptação às mudanças climáticas.

É nesse ambiente de desafios estruturais e operacionais que a judicialização tem ganhado espaço no ciclo das políticas públicas climáticas. Ao ser acionado para corrigir falhas e omissões na formulação ou execução de políticas, o Poder Judiciário atua como um mecanismo de controle, garantindo o cumprimento de direitos fundamentais e obrigações constitucionais. A inserção da judicialização nesse ciclo, contudo, vai além do papel de reparação de danos; ela se torna também um vetor de pressão política e *accountability*, influenciando diretamente o planejamento, a implementação e o monitoramento das políticas públicas climáticas no Brasil. Os próximos tópicos exploram como esse fenômeno molda a dinâmica do processo decisório no campo ambiental e redefine a relação entre os poderes no enfrentamento da crise climática.

As políticas públicas são instrumentos utilizados para o desenvolvimento do Estado social e para a efetivação de direitos fundamentais, por isso dependem de uma prestação positiva do Estado. Toda política é composta por atos, sejam jurídicos ou normativos, esses atos são meios para se atingir a finalidade da política pública. Sendo assim o conjunto dessas normas

agrupado e direcionado para a realização de um mesmo objetivo determinado, articulando-se fatores oriundos do planejamento do Estado. Importante ressaltar que na doutrina não existe apenas uma única definição quanto ao conceito de políticas públicas; autores como Mead, as define como análises do governo à luz de grandes questões públicas e Lynn, as define como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos (*apud* Cunha; Silva; Gomes, 2018).

Apesar das diversas formas de conceituação, é importante traduzir a funcionalidade de uma política pública, Valle (2018), define-as como programas de ação governamental que visam realizar objetivos determinados. Souza (2008) determina essa funcionalidade como um campo que busca colocar o governo em ação ou analisar as ações do governo, e quando necessário propor mudanças ao curso dessas ações, de forma que os governos democráticos possam demonstrar seus propósitos em programas e ações que produzirão o resultado perseguido.

Comparato (1997) as compreende como programas de ação governamental para o desenvolvimento social, o autor ainda utiliza as ideias de Dworkin (1989), para introduzir os padrões de conduta, gerando a "estandardização", conceito que determina que há metas a serem atingidas e para isso é necessário padronizar condutas. Nessa pesquisa utilizaremos conceito de Valle (2018), que associa o princípio da eficiência como suporte a veiculação da ação estatal, projetando expectativas de resultados para o futuro.

O fenômeno das políticas públicas como um conceito autônomo que vem da ciência da administração pública é recente, referindo-se ao direito brasileiro, a primeira decisão que traz na ementa políticas públicas dará de 2003, em ação de controle de constitucionalidade concentrado no qual impugnou-se uma norma pertinente a materialização de uma política pública de supervisão de plano de saúde no setor privado. Desde então, a expressão política pública vem se popularizando no cotidiano brasileiro, associada a busca pela efetividade dos direitos fundamentais assegurados pela Constituição de 1988 (Valle, 2017).

Adotando a compreensão de que políticas públicas exigem do ente público um compromisso com o pluralismo e a coletividade, devendo se preocupar com as expectativas de distintas visões de mundo que dependem dessa ação estatal seja de forma direta ou indireta. A intervenção ordenadora do Estado induz às práticas socialmente desejáveis materializadas através das políticas públicas, demonstrando quais os interesses diretos da sociedade. A pluralidade de demandas coletivas potencializa a necessidade de ações estatais, que são justificadas pelo interesse público (Valle, 2018).

Outra distinção importante nos nossos estudos é entre política pública e plano de governo. As políticas públicas em regra possuem uma longevidade maior, pois perpassam os governos, sendo mais amplas que os planos de governo por possuírem alternativas para a realização dos seus objetivos propostos, obtendo ainda participação de diversos agentes públicos e privados por se referirem a direitos sociais, indo além dos elementos dos planos ou programas de governo. A política pública ainda utiliza de programas governamentais para coordenar os meios a disposição do Estado e atividades privadas para a realização dos objetivos politicamente determinados, tendo como coordenador desses fatores o Poder Executivo. Já os planos de governo são desenvolvidos durante a campanha eleitoral e tem relação com o mandato eletivo. Um fator comum que deve ser ressaltado é que durante a transição entre governos as políticas públicas podem ser descontinuadas tendo como justificativa os novos interesses do governo que assumiu o poder (Cunha; Silva; Gomes, 2017).

Veremos na seção seguinte casos de políticas públicas que foram alteradas, bem como analisaremos as justificativas e consequências dessas alterações quando abordarmos as oito ações de controle de constitucionalidade reunidas na Pauta Verde do STF.

A análise de uma política pública permite a obtenção de dados como o que o governo faz, por que faz, e que mudanças isso traz. Contudo, quando judicializamos uma política pública temos como finalidade a melhor compreensão dos atos administrativos. Dworkin (2002) faz uma distinção entre política (*policies*) criadas pela administração pública e princípios que são alucinados pelos juízes, sendo a política, o padrão que estabelece um objetivo a ser alcançado, que reflita uma melhoria em algum aspecto da comunidade, seja ele social, econômico, cultural, entre outros. Já os princípios traduzem-se igualmente em padrões desejáveis, não porque foram orientados pelo ente público, mas porque pressupõem justiça ou equidade. Os argumentos de políticas justificam decisões políticas protegendo algum objetivo coletivo da sociedade, já os argumentos de princípios justificam uma decisão que respeite ou garanta o direito de um indivíduo ou grupo.

Os objetivos perseguidos orientam a política pública e devem respeitar o recorte de constitucionalidade que a Constituição de 1988 estipula, mas as alternativas de ação estão abertas a escolha do administrador público. A possibilidade de a política pública produzir efeitos positivos já legitima as decisões que cunharam sua criação, ao mesmo tempo é possível que sua aplicação se revele violadora de determinado direito individual ou coletivo, não necessariamente daqueles que foram colocados como destinatários da política, mas de outros cidadãos que sintam um efeito reflexo, previsível ou não. Com isso identificamos que uma

política pública pode ser correta para a finalidade a que se propõe enquanto programa de ação estatal, e da mesma forma se revelar inadequada quanto aos cidadãos que sentirem seus efeitos reflexos (Valle, 2017). Ou seja, a judicialização empreenderia sobre essa política que na teoria está adequada, uma correção imperativa de proteção a um direito cuja violação se identificou através de princípios. Essa distinção é importante sob a ótica processual uma vez que a correção se faz através de um controle abstrato.

Um fenômeno muito utilizado no direito administrativo que pode ser encontrado também nas políticas públicas são os modelos de ação, que oferecem variadas opções de conduta para formar as estratégias. É nesse contexto que vemos as políticas públicas ingressarem no direito, como organizadoras da ação estatal relevantes ao exercício do controle (Valle, 2018).

As políticas públicas podem ser analisadas sobre várias perspectivas, entre eles temos o modelo processual, uma estrutura imaginada por Secchi (2010), que possui uma visão mais tradicional da divisão dos processos administrativos. Fragmentando-os em formulação, implementação e avaliação.

Os estudos sobre políticas públicas nos Estados Unidos iniciaram em 1950 conhecidos como *policy science*, ja na Europa a Alemanha inicia essa preocupação em 1970 (Barreiro; Furtado, 2015). A ideia de políticas públicas como estratégia do Estado deriva das teorias de matriz Norte americanas, que analisavam como se dava a estruturação das ações do governo. As teorias europeias por outro lado refletiam sobre qual seria o papel do Estado no campo das políticas públicas (Valle, 2018).

Barreiro e Furtado (2015) defendem que as particularidades socioeconômicas e políticas das sociedades em desenvolvimento não devem ser tratadas sob perspectiva de modelos de países desenvolvidos, mas sim devem ser adaptadas para os países em desenvolvimento, adicionando uma dimensão material a esses modelos. Na dimensão *polity* temos o sistema político e a estrutura institucional político administrativa. Na dimensão *politics* temos o processo político, com objetivos, conteúdos, e decisões de distribuição estratégicas. E na dimensão *policy* temos conteúdos concretos, programas políticos e problemas técnicos. Contudo, na prática essas dimensões estão constantemente entrelaçadas. A partir de 1970 foi definida uma agenda para as ações do Estado nas áreas sociais, para implementar mudanças no regime político e nas políticas públicas (Barreiro; Furtado, 2015). No Brasil, o instrumento que estabeleceu a ponte entre a política e o direito foi a Constituição de 1988, contendo uma ampla

gama de compromissos, fazendo uma transição de governo regido pela lei para um governo regido pelas políticas.

As quatro dimensões da democratização das políticas públicas trouxeram mudanças no processo decisório, mudança no conteúdo das decisões, mudanças no processo de implementação das políticas e mudanças nas agências públicas. A maior inovação foi a descentralização do poder e a abertura a participação dos cidadãos na formulação e implementação das políticas públicas. Também foram incluídas na agenda a preocupação com a eficiência da ação estatal e com a qualidade dos serviços públicos oferecidos (Barreiro; Furtado, 2015).

A partir de 1980/1990, começou a se enfatizar a necessidade de estabelecer prioridades de ação, de buscar novas formas de articulação com a sociedade civil, o que envolveu a participação de ONGs, e comunidades organizadas do setor privado. A formulação das políticas públicas passou a precisar responder questões como quem ganhará o quê, porquê e que diferença isso irá fazer, consolidando um fluxo de decisões que tem como objetivo manter o equilíbrio social ou induzir a um desequilíbrio legítimo destinado a modificar uma realidade para melhor. Existem alguns aspectos relevantes para a definição de uma política pública, distinguir o que o governo planeja, e o quê o governo realmente faz. Distinguir os impactos que a política pode causar a curto, médio e longo prazo, além do planejamento, acompanhamento e avaliação das polícias (Barreiro; Furtado, 2015).

A formulação de uma política pública não é uma ciência exata, tem-se um determinado números de conduta a partir de soluções disponíveis e pretende-se o resultado. Existe, portanto, um grau de experimentalismo no ciclo da política pública, aliado ao caráter da realidade que ela incide, o que pode trazer efeitos sobre o planejamento estatal. Assim a necessidade da revisão do programa estatal pode aparecer não como vício, mas devido as alterações do cenário do seu campo de atuação, alterações que podem ocorrer ao longo de todo processo. O experimentalismo citado não coaduna com o rigor da concepção tradicional de jurisdição que que tem como o objetivo pôr fim ao conflito. Tal ideia de resolução nos leva a lógica de uma única alternativa correta, que será determinada pelo escrutínio judicial. Ocorre que a imutabilidade da coisa julgada conflitos com a dinamicidade das políticas públicas, o que impactará na necessidade de uma multilateralidade. Ao reconfigurar uma política pública em abstrato quem são os legitimados para apresentar uma substituição a deliberação do novo padrão de ação? (Valle, 2017).

Secchi (2010) compõe seu modelo processual de ciclo das políticas públicas com

sete fases que ele entende como: 1) identificação do problema, 2) formação de agenda, 3) formulação de alternativas, 4) tomada de decisão, 5) implementação, 6) avaliação e 7) extinção.

No momento da identificação do problema verifica-se a distância entre o estado atual do problema e o estado ideal do problema, estabelecendo o "ser" e o "dever ser". Três questões são importantes para a identificação do problema, a percepção do problema que é a sua verificação intersubjetiva. A delimitação do problema, aprofundando o conhecimento sobre ele. E avaliação da possibilidade de resolução.

Na segunda fase, a de formulação da agenda vemos o conjunto de problemas ou temas relevantes para a sociedade. Nessa fase é preciso diferenciar a agenda formal do governo da agenda da mídia, que apesar de serem conceitualmente diferentes, na prática muitas vezes uma interfere na outra.

As decisões que compõem a agenda não são isoladas dos agentes públicos, pois os programas de agir direcionados a sua execução foram provenientes de resultados captados como desejados pela coletividade, percebidos como prioridade pelos agentes. A partir disso incorpora-se a ideia de continuidade, já que o alcance desses resultados foi parte do processo e não dá simples aplicação de uma conduta (Valle, 2017).

Na terceira fase, a de formulação de alternativas o administrador público estabelece métodos, programas estratégias de ações para resolver o problema. De forma que as alternativas à disposição dos agentes públicos se relacionam com a indução de comportamentos como premiação, coerção, conscientização e soluções técnicas. Na seleção das alternativas deve ser feita em um profundo exame detalhado e abrangente de cada alternativa e de suas consequências, havendo uma análise econômica do direito.

A quarta fase, de tomada de decisão é a fade em que os interesses, métodos e ações serão explicitadas. Existem três dinâmicas de escolhas de alternativas que podem ser: dos problemas para as soluções, das soluções para os problemas e de contínua comparação de soluções e problemas.

A quinta fase, a de implementação é a fase na qual são produzidos os resultados concretos das políticas públicas formuladas, é a fase na qual aparecem os obstáculos e falhas, abrindo espaço para a discussões e críticas. Existem dois modelos de implementação das políticas, os de cima para baixo, e os de baixo para cima.

A sexta fase é a fase de avaliação, na qual se examina o processo de formulação, implementação e desempenho das políticas públicas, para conhecer o estado e o impacto que a política gerou no problema a qual foi direcionada. E por fim, a sétima e última fase é a fase de

extinção, que ocorre quando o problema efetivamente se resolve, se torna ineficaz ou perde sua importância.

O modelo delineado por Secchi (2010) aponta uma concepção linear do ciclo das políticas públicas, a maior crítica a esse modelo é que limita a uma visão *top-down* do ciclo. Entretanto, o modelo propõe de forma didática uma análise sob a ótica processual das políticas públicas, e apesar de comportar críticas, pode ser adaptado para inserir o processo de judicialização no ciclo, tornando mais dinâmicas as relações entre Estado e sociedade adicionando novos atores ao projeto, podendo redefinir caminhos do processo.

A presente pesquisa analisa o fenômeno da judicialização de políticas públicas sob algumas perspectivas, como a atuação de instituições específicas como o STF, por meio de instrumentos jurídicos como o controle de constitucionalidade. Apresentando a ideia de que o poder judiciário vem assumindo um relevante papel na definição de parâmetros para o futuro.

A seguir, far-se-á análise das formas de interferência do poder judiciário nas políticas públicas, utilizando o modelo processual pensado por Secchi (2010) para ilustrar as possibilidades de intervenção em cada fase do ciclo de políticas públicas.

Na primeira fase, de identificação do problema, a figura da administração pública é substituída pela instauração da lide. Quando uma política pública é judicializada, chega ao judiciário por meio de uma petição inicial, com pedido e causa de pedir, elementos necessários para constituir um processo. Desta forma, quando um direito social é pleiteado no judiciário normalmente é devido à negativa de algum ente público em fornecê-lo junto a previsão constitucional daquele direito. Ou seja, na primeira fase o judiciário é provocado a trazer soluções ao problema.

A segunda fase é a formação de agenda, nesse momento surge uma das maiores críticas a judicialização, pois se substitui a representação política eleita democraticamente por uma representação funcional. Situação que remete a lei de ferro das oligarquias, que aponta para o perigo das instituições jurídicas se burocratizarem e exercerem uma atuação dominadora causando o fenômeno que os críticos chamam de “supremocracia”. Essa representação funcional também utiliza o modelo *top-down* de planejamento pelo fato de ser o magistrado quem definirá a solução. Outra forma de interpretação é a de que a influência do poder judiciário no tema aumenta as garantias democráticas, por ser uma via a mais para o cidadão buscar a proteção aos seus direitos (Barreiro; Furtado, 2015).

A terceira fase, de formulação de alternativas, evidência a maior carência da

judicialização, pois entre os juízes falta *expertise* da administração pública. Quanto mais envolver aspectos técnicos, mais cautelosa deve ser a atuação do magistrado, devendo este dar maior credibilidade as decisões dos demais poderes.

Na quarta fase, a de tomada de decisão, quando há intervenção judicial ela deixa de ser feita por promulgação ou ato normativo e passa a ser feita por decisão judicial, assim o Estado/Juiz substituiria a administração pública nas primeiras quatro fases do processo, devendo o executivo apenas implementar o cumpra-se proferido. As ações diretas de Inconstitucionalidade por omissão são um exemplo de substituição do poder executivo em todo o processo de formulação da política pública, justificado pela ausência de regulamentação dos direitos fundamentais, e inércia proposital ou não, por falta de consenso dentro do poder legislativo. Importante salientar que a maior incidência da judicialização é na fase de implementação da política, porque é devido a falhas em sua arquitetura que ela chegou ao judiciário. Por isso essa etapa é a que causa maior efeito na administração pública na gestão de políticas públicas (Barreiro; Furtado, 2015).

Se a falha no processo de implementação das políticas públicas chegar ao judiciário teremos um processo legítimo devido a força normativa dos preceitos constitucionais. Contudo deve-se levar em conta a escassez dos recursos públicos, essa questão surge como um dos limites discutidos no campo jurídico da judicialização chamado reserva do possível. A reserva do possível pode ser fática ou jurídica, sendo a fática relacionada a disponibilidade real de recursos e a jurídica relacionada existência de autorização orçamentária. Sob a perspectiva fática uma possível parametrização seria analisar a razoabilidade da prestação exigida frente aos recursos efetivamente existentes. De forma que o pedido individual deva ser analisado diante da possibilidade de aquele benefício ser concedido para toda a coletividade que se enquadra naquela mesma situação fática. Sob a perspectiva jurídica, o planejamento orçamentário e financeiro é realizado com estratégia, com a eleição de prioridades que sejam capazes de atender a comunidade geral. Ainda que as prioridades estejam relacionadas aos direitos sociais, a reserva do possível deve ser o limite para a atuação do judiciário, sob pena de invasão de competência e substituição do Poder Executivo na definição de conveniência e oportunidade do mérito administrativo (Barreiro; Furtado, 2015).

A judicialização se insere no ciclo das políticas públicas alterando o funcionamento delas. Quando as políticas públicas são judicializadas é devido a uma falha em sua implementação, seja por ausência, ineficiência ou ineficácia dos parâmetros definidos pelo administrador público. A fase de tomada de decisão, se vê limitada ao pedido formulado que

será visto conforme apresentado na petição inicial. Quando o juiz defere o pedido retorna-se a fase de implementação, haja vista que a decisão judicial determina o cumprimento da demanda. É essa ordem que gera conflito entre os poderes (Barreiro; Furtado, 2015).

A fase de avaliação é a fase que a atuação do judiciário gera menos impacto ao ente público por ser utilizada como instrumento avaliativo. Os processos judiciais sobre políticas públicas geram subsídios para o Estado/juiz avaliar a política demandada, contribuindo para sua reformulação, retornando a fase inicial as mãos do poder executivo. De forma que causa um efeito pedagógico sobre os gestores convidando-os a reavaliar o seu planejamento no intuito de melhorar a implementação das políticas públicas, não precisando mais utilizar da judicialização para garantir a eficácia da política.

O controle das políticas públicas implica na reprovação do padrão de comportamento eleito pela administração pública no todo ou em partes, como consequência temos a redefinição do curso dessa ação inclusive na realocação de recursos materiais, humanos e financeiros. A redefinição do padrão de comportamento abstrato também incide sobre as políticas relacionadas. De forma que uma decisão judicial que censura uma política em desenvolvimento tem efeitos estruturantes, e para que se revele eficaz deve ter também uma intervenção estruturante. Deve ir além de um simples juízo de reprovação, deve apontar o curso de ação que se tem como desejável e parâmetros que a administração pública deve adotar na formulação da nova política que irá reger a matéria. A decisão que fizer a análise da política precisa indicar a incompatibilidade entre o objetivo por ela referenciado e as determinações constitucionais, ou evidenciar a inaptidão daquele padrão de comportamento. A garantia de direitos que não se vejam protegidos pela política pública emprega falha no serviço, nessa hipótese o debate se dará em torno de argumentos de princípios que conjuguem a justiça e a equidade (Valle, 2017).

Na hipótese em que há a censura do programa de ação estatal a matéria de fato será de suma importância, pois a circunstância factual demonstrara ou a inexistência dom programa de ação ou sua incapacidade de produzir efeitos concretos aliados as diretrizes da Constituição de 1988. A intervenção judicial só será útil se levar em consideração a realidade fática sobre a qual a decisão interferirá, além disso deve-se também ponderar os macro-efeitos da decisão. No controle das políticas públicas muitas vezes as escolhas de determinados padrões de conduta e planos de governo impactam na prática de *trade off*, ou seja, para oferecer soluções para “A”, flexibiliza-se a garantia de “B”. (Valle, 2017).

Com esses dados foi possível concluir que o ativismo judicial pode ser encarado de

duas formas, um ativismo transformador ou um ativismo conservador/moderado, sendo o primeiro aquele comprometido com a mudança social e a concretização de uma justiça constitucional cumprindo a ampla gama de princípios que a nossa constituição positivou. E o segundo mais comprometido com o legalismo e com a manutenção do *status quo* atual da sociedade, preocupando-se principalmente com direitos como a da propriedade e à moradia. Como a nossa constituição é programática, fica a cargo do legislador infraconstitucional o detalhamento das políticas públicas, e do administrador público a execução dessas políticas. Entretanto o judiciário tem feito em alguns casos o papel desses atores por isso vemos tantas denúncias de expansão do ativismo judicial e da judicialização, que podem ser justificados tanto pela falta de leis que determinam essas políticas quanto pela falta de ação do executivo em cumpri-las (Cunha; Silva; Gomes, 2017). Aponta-se como possível resposta, a interação entre os atores envolvidos, comunicando e cooperando entre si, promovendo sinergia e resoluções compartilhadas, o que simplifica o ciclo das políticas públicas.

Diante do exposto, torna-se evidente que o modelo processual das políticas públicas climáticas enfrenta desafios tanto no planejamento quanto na execução, o que reforça a necessidade de mecanismos complementares para assegurar sua efetividade. A ausência de coordenação entre os diferentes níveis de governo e a falta de mecanismos robustos de monitoramento frequentemente resultam em políticas fragmentadas e ineficazes, especialmente em um contexto de crise climática que exige respostas rápidas e integradas. Nesse sentido, o papel de instâncias externas ao ciclo tradicional de formulação de políticas, como o Poder Judiciário, destaca-se como um instrumento essencial de fiscalização e controle.

A judicialização, ao se inserir nesse processo, não apenas corrige falhas pontuais de execução, mas também pressiona os poderes Executivo e Legislativo a cumprirem suas obrigações constitucionais e internacionais em matéria de governança climática. Por meio de decisões que garantem direitos fundamentais, como o direito ao meio ambiente equilibrado, o Judiciário atua como um catalisador de mudanças, incentivando a adoção de políticas públicas mais consistentes e alinhadas às necessidades da população e às metas globais. Contudo, é necessário reconhecer os limites dessa intervenção, que não substitui a responsabilidade dos demais poderes na formulação de políticas estruturadas e sustentáveis.

O encerramento deste tópico reforça que o modelo processual das políticas públicas climáticas é um elemento central na governança ambiental e que sua eficácia depende de uma articulação eficiente entre os poderes e a sociedade civil. A judicialização, embora desempenhe um papel relevante no fortalecimento desse processo, deve ser compreendida como parte de um

sistema maior, em que o diálogo institucional e a cooperação intersetorial são indispensáveis. Essa dinâmica prepara o terreno para o próximo debate, que analisará os impactos da judicialização no ciclo de políticas públicas climáticas, destacando como esse fenômeno tem transformado as relações entre os atores políticos e sociais no enfrentamento da crise climática.

2.3 As inovações do sul global na criação, implementação e execução de políticas públicas climáticas

Temos na Colômbia uma experiência relacionada as mesmas problemáticas, o texto colombiano data de 1991 e teve como inspiração a Constiutuição Federal de 1988. Sendo possível identificar elementos que se aproximam em ambas as constituições. A Corte Constitucional da Colômbia tem caráter precursor na proteção dos direitos fundamentais, sendo reconhecido pela comunidade internacional como referência na América Latina, ao lado da experiência do Equador e da Bolívia. Por isso analisaremos opções estratégicas desenvolvidas pela Corte colombiana, equatoriana e boliviana na efetividade dos direitos fundamentais. O objetivo é contribuir para a superação as críticas na fase de formulação e para o reconhecimento do problema quanto a fase de execução e de análise de resultados.

A progressão de ações de judicialização de políticas públicas não apresenta sinais de diminuição, o STF pronuncia o dever de agir do judiciário e da administração, mas não expõe que medidas concretas podem ser utilizadas, apenas devolvem ao juízo de origem para que este construa e monitore a decisão, por isso traremos o exemplo da Corte Constitucional Colombiana para estabelecer um aprendizado entre as cortes.

O controle judicial das políticas públicas no sentido técnico exige um modo de prestar a jurisdição. Nesse sentido a experiência da Colômbia conta com proposições que podem ser aproximadas do contexto brasileiro, havendo a possibilidade de auxiliar no enfrentamento dos impasses que temos hoje no terreno das políticas públicas. A compreensão do *judicial review* pela Colômbia reconhece o papel transformador que o texto material da sua constituição trouxe, após sair de um longo período de violência decorrente da atuação de forças paramilitares, o novo pacto político reinseriu forças que foram suprimidas no período do conflito armado. A Corte Constitucional, antes chamada de “Superior Tribunal de Justiça”, revelou-se fundamental para a convocação da nova assembleia constituinte. O que resultou no órgão de cúpula do poder judiciário ingressando na nova ordem institucional com prestígio, reafirmando sua condição de garantidor da democracia, com ênfase no empoderamento dos

direitos sociais. A ordem jurídica colombiana trouxe a *acción* de tutela que permite levar a Corte Constitucional as violações aos direitos fundamentais. As provocações oriundas das ações de tutela determinaram uma jurisprudência inovadora na proteção desses direitos e no controle das polícias públicas (Valle, 2017).

A solução brasileira determinou que os todos os direitos fundamentais tivessem eficácia imediata. Já a opção colombiana elenca alguns direitos com o mesmo atributo, além disso a Corte prescreveu a conexão entre direitos, de forma que se ampliou o espectro de direitos fundamentais de eficácia imediata, situação que contribuiu para a judicialização do tema de políticas públicas na Colômbia criando um terreno fértil para construções jurisprudenciais. Estabelecer quando o controle judicial de demandas que envolvam a adequação em abstrato de determinada política pública ou que traduzam lesão a direito fundamental, podem ser decorrentes da inexistência ou da falha da política. Ambas as situações fornecem padrões distintos de aproximação pelo julgador, no primeiro caso examina-se a disposição em abstrato da administração pública, e na outra hipótese afere-se a violação de direitos fundamentais. A primeira hipótese corrige pela via judicial a falha no serviço, a segunda hipótese discute-se a ausência de um programa estatal que contemple o atendimento do direito (Valle, 2017).

A jurisprudência colombiana reconhece as características distintas de ambos os conflitos, e faz uma diferenciação substantiva do provimento jurisdicional de cada situação. Para tal estabeleceu-se a categoria chamada provimentos estruturantes. Os provimentos estruturantes são destinados ao enfrentamento da ausência de um programa de ação e a ineficiência crônica das políticas públicas. A adoção de provimentos estruturantes reflete a existência de um "estado de coisas inconstitucional", a constituição colombiana define o estado de coisas inconstitucional como uma massiva violação a direitos proveniente de deficiências do arranjo institucional do Estado. Exige ainda que as causas a essa violação sejam estruturais e que a raiz do problema não decorra apenas da autoridade demandada, bem como que a solução exija uma ação em conjunto de várias instâncias do poder público. A conexão que um tema possa ter com diversos órgãos e agentes da administração pública tem como campo as políticas públicas, de forma que as ações estatais não sejam isoladamente consideradas, e possuam relação de interdependência e causalidade recíprocas (Valle, 2017).

Ao perceber a existência de um estado de coisas inconstitucional, o julgador identifica que o conflito não e apresenta como uma disfuncionalidade pública, mas como uma generalizada inadequação do agir estatal, que viola direitos em larga escala como consequência. A identificação do Estado de coisas inconstitucional permite a Corte sair da sua função

tradicional para desenvolver atividades que não são típicas, como a formulação de políticas públicas e a alocação de recursos públicos, de forma que a jurisdição em seu caráter estruturante, é substitutiva da atuação que classicamente se destinaria ao poder legislativo e/ou executivo. Assim, compreende-se que a legitimidade para excepcionalmente desenvolver as funções atípicas vem da infidelidade constitucional dos poderes especializados, que permitiram seja por inercia ou por ineficiência a criação do referido estado de coisas inconstitucional. E ainda se preserva o equilíbrio entre os poderes, já que para essa atuação atípica e necessário estar instaurado o estado de coisas inconstitucional, situação que invoca uma reserva de atuação bem definida, o que preveniria a interferência corriqueira da Corte. Além de toda fundamentação e estrutura que o estado de coisas inconstitucional necessita cumprir para ser reconhecido, também implica no ônus de uma participação estruturante e monitoradora da corte (Valle, 2017).

A providência jurisdicional autoriza a corte a dirigir ordens à administração afim de reconfigurar seu padrão de ação para que este alcance os resultados exigidos para garantir a efetividade do direito fundamental que está sendo debatido. A ordem judicial não vai declarar deveres, mas solicitar projetos e planos em prazos determinados, o provimento de recursos orçamentários, a designação de executores responsáveis, e outras medidas práticas, alinhadas a função típica do administrativo. Além disso, o desenvolvimento da *supervisory jurisdiction*, que seria o acompanhamento da corte do desenvolvimento das providências futuras determinadas. Tal acompanhamento se dá por apresentação de relatórios, comunicados oficiais, audiências públicas de prestação de contas relacionadas a concretização do direito.

Na Colômbia, a formalização do acompanhamento se dá pela lavratura do auto de seguimento, documento que aponta as providências que se materializaram, o que foi cumprido, com possibilidade de correção determinações anteriores. Tais atos elucidam a função da jurisdição supervisora, que pode determinar a reconfiguração do órgão julgador de seus comandos anteriores ou mesmo a imposição de novos deveres de agir a administração pública, realizando um exercício periódico de diálogo entre o judiciário, a sociedade e o executivo (Valle, 2017).

A decisão estruturante combinada com o auto de seguimento traz à decisão judicial proferida em controle abstrato de políticas públicas o dinamismo e a temporalidade que as políticas públicas necessitam aliada a uma forma atípica de jurisdição. O acompanhamento periódico da realidade sobre a qual a política incide tende a conduzir a uma decisão judicial mais eficaz. Problemas estruturais não são solucionados de forma instantânea, logo uma única

decisão judicial em um processo de conhecimento não é suficiente para garantir a tutela dos direitos fundamentais. As decisões estruturantes surgidas das práticas da Corte Constitucional colombiana podem ser o incremento de êxito nas decisões. Ressalta-se a importância das atividades de acompanhamento das providências materializadas na decisão inicial, e o envolvimento das entidades da sociedade civil coatuando na supervisão. Tais considerações quebram a lógica do intercâmbio de informações entre as estruturas de poder, trazendo a sociedade que é destinatária final da decisão estruturante como parte da reconfiguração dos programas de ação estatal (Valle, 2017).

Diferentemente da dinâmica utilizada no Brasil, no sistema brasileiro utiliza-se um caso paradigma, que pode ser captado através da declaração de repercussão geral, da apreciação de demandas repetitivas, e da impugnação requerendo uniformização da jurisprudência, ações que quando instauradas paralisam o processamento de todas as demais. Entretanto, não existem critérios objetivos que determinem qual será o caso paradigma, utilizando-se como argumento a possibilidade de engessamento da eleição do *leading case* ao se definir muitos critérios. Circunstância que no sistema colombiano a seleção do caso paradigma é mitigada, pois a pluralidade de casos submetidos a corte permite a formação de um cenário mais amplo e detalhado. Além de justificar a interferência do judiciário no processo estruturante, a Colômbia também se preocupou em construir um modelo de controle judicial de políticas públicas, e definiu o conteúdo dos direitos que serão influenciados elos programas de ação estatal.

Os limites da Corte Constitucional colombiana foram determinados de forma jurisprudencial, na decisão SU 111/97, em que ficou determinado que a jurisdição constitucional não pode, em regra, atuar como substitutiva dos demais poderes públicos, contudo, na mesma decisão a corte afirmou a possibilidade excepcional da intervenção judicial e ações que tenham a lesão a direitos socioeconômicos qualificados por conexão a direitos revestidos de eficácia imediata por previsão expressa da sua carta magna (Valle, 2017).

O que diferencia a atuação dos países são os direitos relacionados por conexão que se preocupam em complementar a afirmação da competência para o controle de políticas públicas com o ônus do desenvolvimento do conteúdo desses direitos ameaçados. Ou seja, a possibilidade do controle sobre essas a violações impõe explorar qual seja o limite mínimo do direito, para justificar a atuação da substitutiva da Corte. Na sentença T-616/10, que versa sobre o direito a água, tem em seu acórdão o subtítulo que diz *alcance e interpretacion del contenido del derecho fundamental a água,* que conta com quase cem casos demonstrando precedentes sobre o tema, utilizando cada um deles para se referir as situações concretas de violação desse

direito, fundamentação que justificou a intervenção judicial corretiva sobre os atos da administração pública. O aspecto pedagógico que se tem ao definir o conteúdo dos direitos fundamentais elucida a administração pública a identificar quais são os padrões de conduta adequados ao arranjo constitucional (Valle, 2017).

Outro aspecto relevante notado na experiência da Colômbia é que ela leva em conta o estado ideal e o que é exigível quando se fala sobre o controle judicial de políticas públicas, formando uma dupla esfera de proteção dos direitos fundamentais. Situação na qual a própria corte admite que sua atuação perpassa comandos mandatórios, que se justifica pela violação do direito. No cenário da recomendação, sugere-se que a ação estatal deva prosseguir para a máxima efetivação dos compromissos finais pactuados na constituição. O envolvimento de inevitáveis escolhas alocativas em um terreno em que todos os recursos são relevantes harmoniza com a deliberação coletiva. Ao incorporar a função de aconselhamento ocorre o afastamento da função típica da jurisdição, uma vez que foge da dinâmica tradicional de solução de conflitos de interesses. As recomendações da corte mesmo que não sejam coercitivas, demonstram a interpretação da Corte no sentido de haver um curso de ação que ainda não e exigível, mas fortemente recomendado do ponto de vista constitucional (Valle, 2017).

As decisões judiciais têm superado seu potencial clássico e material ao entregar aos demandantes o bem ou serviço reclamado. Um efeito indireto é o do direcionamento da conduta desejável com intuito de influenciar a deliberação política, uma recomendação simbólica que pode ser suficiente para catalisar as forças sociais, além de conferir prioridade nas temáticas negligenciadas pelas políticas públicas. Levar sugestões a deliberação coletiva pode ser a melhor forma de enfrentar questões que envolvam a reformulação de políticas públicas controversas, para que essa participação pode redistribuir o poder social sob a perspectiva da cidadania, de forma que as ferramentas processuais disponibilizadas podem ser utilizadas para impulsionar o debate público, e não necessariamente para substituir a administração pública (Valle, 2017).

O caminho das inovações trazidas pela experiência colombiana destaca as dificuldades do cenário brasileiro. Elementos como o debate judicial utilizado como ferramenta para a organização da solução fática do problema e a inviabilidade do retrocesso da matéria na via recursal fazem o campo jurisprudencial aumentar o contato entre a discussão técnico jurídico e a realidade sobre a qual incide, realizando audiências públicas e *amicus curie*. As técnicas inovadoras da Colômbia, apesar da possibilidade de encontrar dificuldades em sua execução, demonstra não encontrar impedimento normativo ao seu desenvolvimento em terras

brasileiras, onde se busque empreender efetivamente o controle judicial da política pública no sentido mais amplo. Evoluir a interpretação hermenêutica dos direitos parece ser uma questão urgente para o cenário brasileiro, pois como visto não é a simples enunciação de um direito fundamental que importa para sua eficácia imediata, também parece voluptuoso a partida da doutrina e jurisprudência brasileira de utilizar uma grande quantidade de cláusulas vagas para justificar a intervenção judicial, situações que desfocam o verdadeiro objetivo de cumprir a justiça social (Valle, 2017).

A receita das associações abstratas a direitos fundamentais, combinadas com o mínimo existencial e a dignidade da pessoa humana tem servido como justificativas para todo tipo de revisão judicial, que por ser firmada sobre critérios imprecisos e pouco objetivos não contribuem para coerência ou homogeneização. A falta de critérios jurídicos que que desenhem o conteúdo do direito afasta do judiciário elementos que podem desenvolver efetivamente o controle das políticas públicas, justamente pela eficiência ser auferida com a efetividade que o direito produz. O perigo é conduzir a soluções de substituição da efetividade do direito por prestações pecuniárias que na prática podem ser qualificadas como mercantilização dos direitos fundamentais. Situação que traz um caráter regressivo a decisão que abdica de prover o direito oferecendo outras formas de satisfação, o que importa na renúncia daquele direito fundamental. O direito pleiteado é o início da configuração da demanda que se destina a identificar o conteúdo do direito e o provimento jurisdicional possíveis, mas precisamos relembrar que essa não é a única forma de solução (Vale, 2018).

A relação entre a tutela jurisdicional e a definição do conteúdo do direito, estabelecem uma via de não dupla que vai do direito para a jurisdição e da jurisdição pró direito, matéria muito debatida no cenário internacional e no doméstico principalmente quando aliado ao tema das políticas públicas. As políticas públicas envolvem escolhas igualmente públicas que demonstram quais as prioridades da coletividade. A atuação judicial pode servir como mecanismo de superação de eventuais bloqueios políticos possa apresentar, também pode servir como voz das minorias, todavia, esse tipo de intervenção quando recorrente e sem a percepção do impacto efetivo que a decisão judicial pode causar um efeito regressivo do direito. Para evitar essas situações, o judiciário deve ter o seu papel claramente definido. As estratégias empregadas pela Colômbia auxiliam na prevenção de vários vícios no processo, seja na busca da coerência de decisões internas, seja o ajuizamento de canais de comunicação com a administração pública para que os direitos voltem a ser debatidos nas instâncias democráticas. De forma que o

judiciário obtém uma postura inovadora no seu papel sobre o controle da atuação estatal, contribuindo para criar um novo marco no processo civil (Vale, 2018).

Nessa linha, as políticas públicas e jurisprudências internacionais sobre litígios climáticos do sul global tem se posicionado, emitindo decisões que refletem o movimento que pode ser visto como um resgate de direitos fundamentais, oriundos de minorias, como comunidades ribeirinhas e indígenas, que têm um vínculo especial com o meio ambiente. Ligação que vem da sua subsistência, sua visão de mundo, sua conexão com os elementos da natureza, suas crenças, e de suas tradições.

Pretende-se destacar quais direitos estão em debate quando surgem disputas climáticas, bem como entender a concepção e a proteção desses direitos ambientais no Brasil, que representa uma parte do sul global. Nessa seara, Sousa (2014) descreve o Sul Global como um espaço anti-imperialista, um setor que resiste à dominação. Este Sul epistemológico não se limita a uma localização geográfica, mas é composto por conhecimentos que emergem das lutas de grupos sociais que sofreram injustiças e opressão, como os países em desenvolvimento que ainda necessitam de aporte seja financeiro para financiar projetos que visem a prevenção, mitigação e adaptação das mudanças climáticas. Iniciativas como o Fundo Amazônia que capta recursos para investimentos não reembolsáveis em ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento, bem como a promoção da conservação e do uso sustentável da Amazônia Legal no Brasil e em outros países tropicais (BNDES, 2023).

Relatório publicado em 2023 exibe que o governo brasileiro possibilitou a ampliação do número de países doadores e a assinatura de novos contratos, no valor total de R$ 741 milhões. Tais contratos garantiram o anúncio de novas doações no montante de aproximadamente R$ 3,1 bilhões. Esse importante aumento de aporte financeiro, somado aos investimentos do Governo Federal, permite acelerar a implementação do Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), que teve sua nova fase lançada pelo presidente Lula em 5 de junho de 2023, após muitos anos de interrupção, como veremos na análise das ADO 54 e ADPF 760, ações que responsabilizaram o governo federal pela omissão e falha na entrega das políticas públicas ambientais, os referidos processos versam sobre a retomada do PPCDAm, na ocasião foi destacado o estado de coisas inconstitucional (BNDES, 2023).

As diretrizes do PPCDAm, envolvem 19 ministérios, sob coordenação da Casa Civil da Presidência da República e da secretaria executiva do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA), o Comitê Orientador do Fundo Amazônia (COFA) adotou essa

estratégia de ação, buscando projetos com maiores escala e impacto e acoplados a políticas públicas de abrangência em todo o bioma, em parceria com governos estaduais.

No sistema político, a soberania popular determina a participação simétrica dos interessados no processo de criação de direitos e deveres que todos os membros da comunidade devem cumprir para a constituição de um Estado de Direito. Entretanto, há situações em que determinados cidadãos são impedidos, mesmo que involuntariamente, de exercer seus direitos por sofrerem os efeitos negativos das ações políticas, sendo prejudicadas as classes mais exploradas pelos sistemas econômicos dos países pobres e periféricos. Constituindo-se como vítimas do sistema vigente, classificados como grupos emergentes "sem direitos" (Dussel, 2018).

O movimento marginalizado iniciou uma luta pela inclusão do reconhecimento de novos direitos. Nesses casos, Dussel (2018) afirma que se cria uma evolução na história do direito, quando uma comunidade política se apoia na macroinstitucionalização do Estado. Este momento histórico demonstra que esses direitos são universalmente aplicáveis no Estado que os reconheceu. Durante a revolução industrial, não era necessário debater os direitos ambientais, pois a natureza era entendida como uma fonte inesgotável de recursos e ainda não era possível mensurar os efeitos negativos do progresso industrial.

Entretanto, os direitos da natureza são atualmente objeto de debate em todo o mundo devido à necessidade de proteção especial e, segundo Zanjonc (2010), nossa sobrevivência depende de nossas escolhas. A questão é se precisamos vivenciar tragédias e catástrofes para aprender e evoluir, ou se podemos acelerar a evolução da nossa existência por meio da escolha consciente de ações corretas.

A incorporação de novos direitos ao ordenamento jurídico é fruto da institucionalização de um direito descoberto pelas vítimas, fruto do período histórico, do processo civilizatório e do desenvolvimento da humanidade. É o resultado de uma consciência política crítica de grupos que sofrem os efeitos negativos da ação humana. É um direito descoberto na maturidade do processo histórico que desencadeará o direito positivo (Dussel, 2018). Por isso as políticas públicas ambientais bem planejadas, que não apresentem falha em sua execução são necessárias, pois asseguram direitos fundamentais dessa parte tão vulnerável da população. É sobre essa perspectiva que a interferência jurisdicional no processo das políticas públicas pode ser encarada como garantidora dos direitos fundamentais das minorias impactadas pelas ações dessas políticas públicas ambientais.

Observa-se um aprimoramento constitucional no sul global, tendo-se as cartas

magnas da Colômbia, 1991, Equador, 2008 e da Bolívia, 2009, que trouxeram inovações na teoria constitucional, no caso equatoriano temos o reconhecimento da natureza e seus componentes como sujeito de direitos, a inclusão de ações populares, os mecanismos de participação, os instrumentos de proteção para salvaguarda de direitos entre outros, com o objetivo de gerar a evolução desses direitos. Este é, sem dúvida, o resultado da articulação de demandas históricas, morais, políticas e jurídicas dos movimentos de resistência popular em favor de setores populares vulneráveis. Tal experiência do neoconstitucionalismo é adotada para combater a inércia do constitucionalismo usual, de modo que as questões políticas sejam resolvidas distribuindo uma parcela do poder aos grupos vulneráveis (Medici, 2017).

As discussões sobre a organização do Estado não levam em conta a realidade histórica do sul global, pelo contrário, são reduzidas a modelos universais de democracia versus cooperação entre os poderes legislativo, executivo e judiciário. Problemas como desequilíbrio de poder e corrupção sempre existirão, mas os países sul-americanos querem que o mundo se concentre em problemas como a persistência da desigualdade social, fator relevante na análise das demandas da nossa região e do grau de progresso e/ou declínio nos processos de protagonismo popular (Medici, 2017).

A democracia deu visibilidade ao neoconstitucionalismo sul-americano, que implica o empoderamento popular na hierarquia das fontes do direito, sendo tomado como um processo em construção para as gerações futuras, idealizando um processo aberto às diferentes comunidades e grupos populares. O conflito social leva à transformação institucional; países como a Colômbia, Bolívia e Equador recuperaram a participação popular como direito e como garantia, inovando o constitucionalismo sul-americano ao trazerem essas inovações (Medici, 2017).

Assim, tais mudanças impactam não apenas a visão cultural, mas também a noção de constituição material, pois permite inovações baseadas nas lutas populares por direitos como bem-estar, direitos ambientais, direito à água, saneamento, segurança, alimentação e outros. direitos que acabaram ficando restritos a apenas a parcela dominante da população (Medici, 2017).

A Constituição Boliviana destacou o caminho para a democracia representativa, participativa e comunitária, guiada pelo consenso e pelo princípio da produção, reprodução e desenvolvimento da vida humana em seu ciclo natural. Dessa forma, esses direitos passaram a fazer parte do rol de direitos fundamentais na Bolívia, enquanto o Equador integrou o conceito de bem viver (Medici, 2017).

Países como a Colômbia, Equador e Bolívia possuem sistemas jurídicos que protegem o meio ambiente, no Brasil temos o Capítulo VI da Constituição de 1988, reservado ao meio ambiente, que define no artigo 225 o meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental de todos e impõe ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as gerações futuras, inclusive com políticas públicas ambientais e climáticas que visem à proteção do meio ambiente e à garantia dos direitos fundamentais aos cidadãos.

O modelo de constitucionalismo importado da Europa acentuou características como hierarquia, imperatividade e coerção, que em contextos de pluralismo cultural podem ser percebidas como violência simbólica exercida pelo próprio Estado nesse modelo colonial que compôs a região. Por outro lado, o neoconstitucionalismo sul-americano propõe uma mudança na discussão, trazendo a ideia de supremacia constitucional diversificada, por exemplo, o Tribunal Constitucional Plurinacional da Bolívia, na resolução de casos judiciais complexos, é obrigado a considerar princípios como como dignidade humana, bem como coordenar o reconhecimento de uma pluralidade de direitos conexos, tal qual a sistemática colombiana, além de encontrar um equilíbrio na interpretação retórica para reconstruir a hermenêutica constitucional, uma vez que a resolução dos casos requer um processo aberto às instituições, aos órgãos de fiscalização, aos grupos da sociedade civil e aos cidadãos (Medici, 2017).

O constitucionalismo sul-americano deu origem a um ciclo de constitucionalismo regional que reconhece o pluralismo, novos direitos e inovações nas formas de participação popular que refletem os processos sociopolíticos históricos desta região, redistribuindo o poder em favor dos grupos vulneráveis. Dessa forma, quando o modelo abstrato de democracia é confrontado pelos movimentos populares em processo de democratização, vemos que se cria a oportunidade necessária para o avanço democrático, levando em conta aspectos fundamentais ao exercício da democracia e da cidadania, garantindo assim os direitos fundamentais (Medici, 2017).

O constitucionalismo que vem se desenvolvimento no sul global demonstra como o modelo tradicional da teoria constitucional carece de ferramentas eficazes para compreender certas realidades. Em vez de discutir teorias eurocêntricas, podemos partir do pensamento decolonial como uma transformação paradigmática no reconhecimento de um governo consensual, eletivo, rotativo e sustentável baseado nas culturas plurais do sul global (Medici, 2017).

Esta abordagem envolve conceber o conteúdo do texto constitucional como uma

ferramenta transformadora e poderosa para alcançar uma mudança de paradigma. Tal situação tem como base a evolução da cultura jurídica e as mudanças nas concepções sociais, reconfigurando a atuação tribunais na judicialização de políticas públicas, para fornecer uma percepção da realidade nas quais as políticas incidem, o que acaba por implicar em variações na vontade política.

Embora “natureza” e “meio ambiente” sejam comumente usados como sinônimos, eles têm conceitos diferentes. O meio ambiente descreve o ambiente físico que cerca as pessoas, usado para descrever o local onde os seres humanos intervêm, enquanto a natureza se refere ao conjunto de ecossistemas e sistemas bióticos que coexistem dentro do meio ambiente. A natureza tem sido vista ao longo dos séculos como uma mercadoria, e essa mercadoria é parte essencial da visão de mundo indígena, que determina que a natureza deve ser cuidada e fortalecida. Essa construção dos direitos da natureza evoluiu com a proteção de seus elementos e conta com diversos documentos reconhecidos ao longo do tempo, como a Declaração dos Direitos dos Animais em Londres, em 1977, o reconhecimento da personalidade jurídica do Parque Te Urewara na Nova Zelândia, em 1998, e o reconhecimento do Rio Whanganui como sujeito de direitos na Nova Zelândia, em 2017 (Martínez; Acosta, 2017).

Além disso, no caso equatoriano, há decisões históricas emitidas pelo Tribunal Constitucional do Equador, como o caso Río Monjas, 2020, no qual foi declarado a omissão dos municípios em garantir uma gestão eficiente de recursos hídricos, o caso Bosque Protector los Cedros (2021), que identificou como ilegal a mineração no local, caso do Choco Andino (2023), no qual foi realizado uma consulta popular para decidir sobre a proibição da mineração metálica na região, entre outros, que reforçaram a proteção constitucional especial do meio ambiente e seus elementos integradores.

O esquema de exploração da natureza foi forjado desde as colônias, e as terras americanas, especialmente as do Sul, assumiram uma posição submissa que continua sendo adotada pelos governos como um objeto comercializável, por isso hoje vemos que as transformações na atmosfera são consequências dessa exploração desenfreada que continua a controlar esses recursos. A melhor alternativa seria organizar a sociedade e a economia garantindo a integridade dos processos naturais, dos fluxos de energia e preservando a biodiversidade do planeta (Martínez; Acosta, 2017).

Esses direitos não defendem a natureza intacta, eles apenas defendem os sistemas de vida e os ciclos ecológicos, ao mesmo tempo em que garantem que os ecossistemas continuem a funcionar com suas espécies nativas. Nesse sentido, dois tipos de justiça devem

ser aplicados: a justiça ambiental para os povos, comunidades e nacionalidades e, por outro lado, a justiça ecológica para a natureza. Portanto, se a natureza inclui os seres humanos, seus direitos não podem ser isolados deles (Martínez; Acosta, 2017).

Tal cenário mostra que, embora as constituições sul-americanas tenham uma gama mais ampla de proteções para os direitos do meio ambiente, os casos de litigância climática continuam subnotificados quando falamos do sul global. Embora não sejam vinculativas, as decisões dos tribunais internacionais são argumentos relevantes no debate nacional, resultando em um diálogo entre tribunais nacionais e internacionais no movimento pela proteção dos direitos fundamentais e climáticos. Essa experiência em direito comparado pode fornecer ideias com efeito persuasivo na resolução de conflitos de direito interno, desde que compatíveis com o modelo constitucional (Wedy; Moreira, 2021). Na seção seguinte abordaremos as ações da Pauta Verde, litígios climáticos indiretos, instaurados através da judicialização de políticas públicas com o objetivo de promover causas ambientais que estavam estagnadas, apesar da relevância do tema (Pinto; Azevedo, 2022).

Na visão da *Latin American Climate Lawyers Initiative for Mobilizing Action* (LACLIMA), tais decisões foram importantes para criar precedentes na agenda de mudanças climáticas, abordando questões ambientais mais amplas. Assim, poderemos verificar por meio da análise dessas ações, se o Judiciário brasileiro adere às diretrizes do Parecer Consultivo OC23/17, utilizando-as em casos emblemáticos de litígio climático no direito interno. A solução de um litígio climático forma como resultado do processo judicial a coisa julgada, que não é apenas a aplicação da lei a um caso particular, mas expressa valores resultantes de lutas simbólicas entre profissionais com competência técnica afim de mobilizar ferramentas processuais disponíveis para determinar o significado da norma jurídica, revelando uma decisão que é limitada pelas regras e procedimentos de interpretação da lei. Cada sentença proferida é um ato de serviço prestado aos cidadãos, portanto, um ato de poder e de governança, demonstrando como a participação judicial no governo faz parte da função judiciária (Rocha, 2015).

3 **ANÁLISE JURISPRUDENCIAL**: o controle de constitucionalidade das políticas públicas climáticas realizado pelo Supremo Tribunal Federal

Nesta seção, será verificado oito decisões da Pauta verde do STF por meio da

análise do conteúdo das ações, para isso criamos categorias de análise que descreveremos a seguir. Ao final do exame de cada decisão elaboramos uma tabela para condensar os blocos de informações e assim traçar um comparativo entre elas de forma mais clara e objetiva. As categorias de análise foram cuidadosamente selecionadas para aprofundar a análise das decisões judiciais e extrair informações relevantes sobre o processo de judicialização das políticas públicas climáticas no Brasil, com foco na atuação do Supremo Tribunal Federal (STF).

As categorias de análise foram divididas 7, conforme segue.

1) **Tipo de ação**: aqui separamos as ações entre ADPF, ADI e ADO. A

categorização das ações em ADPF, ADI e ADO permite uma análise diferenciada das decisões, considerando as particularidades de cada instrumento processual. As ADPFs, por exemplo, são voltadas para a proteção de preceitos fundamentais da Constituição de 1988, podendo ser interpretadas como adequadas quando houverem atos omissivos junto a atos comissivos que igualmente violam os preceitos fundamentais, enquanto as ADIs se concentram na inconstitucionalidade de leis e atos normativos, e as ADOs cuidam das omissões do Poder Público.

2) **Objetivos do Desenvolvimento Sustentável** relacionados pela inteligência

artificial oficial do STF, a RAAFA2030, aos processos do tribunal. Como a pesquisa se direciona aos ODS 13, de ação contra a mudança global do clima, e ODS 16, paz, justiça e instituições eficazes, faremos esse recorte de modo que limitaremos a análise a estes dois ODS, de forma que a atenção especial a esses ODS justifica pela relevância da temática ambiental e climática no contexto da pesquisa. Também relacionaremos o conteúdo das decisões com as metas específicas dentro de cada ODS. A utilização da RAAFA2030, para relacionar os processos aos ODS permite uma análise da contribuição do Judiciário para o cumprimento da Agenda 2030.

3) **Menção a documentos internacionais de proteção climática**, como a Convenção-Quadro da ONU, 1992, Declaração do Rio, 1992, o Protocolo de Kyoto, 1997, Acordo de Paris, 2015 e ODS,(2015). A análise da menção a documentos internacionais de proteção climática, permite uma compreensão da influência do direito internacional no desenvolvimento da jurisprudência climática brasileira, seja utilizando documentos internacionais que o Brasil ratifica ou mesmo a citação de acordos internacionais como argumentos persuasivos.

4) **Condução do processo:** a análise da condução do processo, com atenção

especial à realização de audiências públicas, à participação de *amici curiae* e a outros instrumentos que venham a contribuir para a transparência do processo, permite uma avaliação da qualidade da participação social e do conhecimento técnico e especializado na construção das decisões judiciais.

5) **Os pedidos**, a fim de entender quais foram julgados procedentes e quais foram

julgados improcedentes. A análise dos pedidos e a identificação daqueles que foram julgados procedentes ou improcedentes permite uma compreensão da efetividade das ações judiciais em promover mudanças nas políticas públicas climáticas, bem como demonstra o posicionamento do tribunal na interpretação hermenêutica dos direitos pleiteados e da conexão desses com outros direitos fundamentais.

6) **Fundamentação**, análise da fundamentação das decisões, incluindo os

dispositivos legais e constitucionais que relator utilizar em seu voto, pois permite uma compreensão da base jurídica utilizada pelo STF para fundamentar suas decisões em matéria climática.

7) **Jurisprudência**, na qual verificaremos que outras decisões foram indicadas

como precedentes a serem seguidos e como estes se encaixam no contexto da referida ação. A análise da jurisprudência, com atenção especial à indicação de precedentes e à sua aplicação no contexto ambiental, permite uma compreensão da construção da cadeia de jurisprudência climática fixadas pelo judiciário brasileiro, e sua influência nas decisões do STF.

As categorias foram eleitas conforme a construção teórica fundada na doutrina ambiental, climática e de judicialização de políticas públicas. De forma que buscamos nas decisões elementos importantes que figuram o processo de judicialização de políticas públicas climáticas. Essas categorias se justificam pela sua relevância para esta pesquisa, contribuindo para uma exposição aprofundada das decisões judiciais e para a construção de um conhecimento sólido sobre a judicialização das políticas públicas ambientais e climáticas no Brasil.

3.1 ADPF 708 e o Fundo Clima

A ADPF 708 de relatoria, do Min. Luís Roberto Barroso foi requerida por partidos

políticos, entre eles o Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), Partido dos Trabalhadores (PT) e a Rede Sustentabilidade, e como intimado temos a União. Além disso a ADPF conta com o Observatório do Clima, o Instituto Alana, a Frente Nacional de Prefeitos, a Conectas Direitos Humanos, e a Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público de Meio Ambiente (ABRAMPA) como *amici curiae*. Os pedidos foram I. A retomada do funcionamento do fundo, II. A declaração de que é dever da União de alocação de tais recursos e a determinação de que se abstenha de novas omissões, e III. A vedação ao contingenciamento de tais valores, com base no direito constitucional ao meio ambiente saudável. A ementa da ação é a seguinte:

> DIREITO CONSTITUCIONAL AMBIENTAL. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. FUNDO CLIMA. NÃO DESTINAÇÃO DOS RECURSOS VOLTADOS À MITIGAÇÃO DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS. INCONSTITUCIONALIDADE. VIOLAÇÃO A COMPROMISSOS INTERNACIONAIS (Brasil, 2022a, não paginado).

O relatório diz que ação inicialmente foi interposta por ADO, na petição inicial os partidos indicaram que desde 2019 a União vinha se omitindo em fazer funcionar o Fundo Clima, deixando de destinar seus recursos na adoção de medidas para a mitigação e combate às mudanças climáticas. Além disso, afirmaram que tal conduta viola o direito constitucional a um meio ambiente saudável conforme postula o Art. 225, Constituição Federal de 1988, além de descumprir compromissos internacionais assumidos pelo Brasil na emissão de GEE e no combate às alterações climáticas.

Os requerentes, pediram em sede cautelar para o STF determinar que:

a) a União tome medidas administrativas necessárias para reativar o funcionamento do Fundo Clima com todos os recursos autorizados pela lei orçamentária abrangendo as modalidades reembolsáveis e não reembolsáveis, para assim haver a captação por órgãos da administração pública direta e indireta (Federal, estadual e municipal), fundações de direito privado, associações civis, empresas privadas, cooperativas, o governo central do país beneficiário e instituições multilaterais conforme previsto no seu sítio eletrônico;
b) que a União através do Ministério do Meio Ambiente apresente em até 30 (trinta) dias o Plano Anual de Aplicação de Recursos do Fundo Clima para o ano de 2020, de forma a se abster de não elaborar os planos subsequentes dos anos de 2021 e 2022; e

c) para a União se abster de contingenciar novamente os recursos do fundo nos próximos orçamentos apresentados.

Entretanto, o Relator recebeu a ação como ADPF por entender que a situação narrada na inicial envolve a descrição de ações e omissões do Governo Federal que em conjunto, tem potencial para impactar no poder-dever da Administração Pública em assegurar o meio ambiente saudável as presentes e futuras gerações, entendendo que a ação tutelava um preceito fundamental da Constituição de 1988. Na ocasião, o então Presidente da República, Jair Bolsonaro, manifestou-se pelo descabimento da ação, em sua compreensão a ação incidiria sobre atos de natureza regulamentar, alegou que no mérito inexiste retrocesso em matéria ambiental, além de ponderar que a destinação de recursos é competência discricionária do Chefe do Executivo, de forma que não se sujeitaria a revisão judicial sob pena de violação do princípio da separação dos poderes contido no Art. 2º da Carta Magna.

A AGU (Advocacia Geral da União) igualmente manifestou-se pelo descabimento da ação, por entender que não abrange matéria constitucional, além de alegar que a via adequada ao debate seria por meio de ação coletiva. Defendeu a improcedência dos pedidos, alegando que os recursos que deixaram de ser aplicados seriam transferidos em um tempo futuro para o BNDES, de forma que assim confirmaram a mora no repasse dos recursos. Por fim, apontou atos preparatórios à execução da colocação de funcionamento do fundo, determinando que a edição de atos normativos e a adoção de medidas administrativas pelos órgãos federais competentes esvaziam a suposta inércia declarada na inicial, a formalização de um processo de composição do Comitê Gestor do fundo associado a aprovação do Relatório de Execução permitirão a transferência imediata dos recursos de 2019 ao BNDES. No mais, declarou a improbidade de ampliação do objeto da ação, de ofício, para o conhecimento do *estado de coisas inconstitucional* não suscitado na inicial.

O Senado Federal, ao manifestar-se elencou um conjunto de projetos de lei e atos praticados a fim de demonstrar a ausência de omissão por parte do Poder Legislativo. Houve a convocação de audiência pública para colher informações especializadas sobre o tema, na ocasião estavam presentes órgãos e entidades de distintas esferas do governo, organizações multilaterais, entes da sociedade civil, institutos, clínicas e *experts* dedicados ao monitoramento, pesquisa e investigação na matéria ambiental.

Após a audiência pública o Ministro relatou que sua preocupação não se deu apenas com a paralização do fundo, mas com todo o contexto com o qual ele está inserido, devido a um grave retrocesso ambiental e a desarticulação de políticas públicas. A transcrição da

audiência possui mais se seiscentas páginas, e oferecem ao STF o registro de distintas versões sobre o estado em que se encontra a questão ambiental no país, bem como sobre a situação do Fundo Clima e a destinação dos seus recursos. Para o relator, no depoimento do Ministro do Meio Ambiente Ricardo Salles, confirmou-se a omissão da União no ano de 2019 e parte do ano de 2020, devido a falta de aprovação do Plano Anual de Aplicação de Recursos (PAARs) de 2019 e de 2020.

No voto do Relator, o Ministro salienta a importância da questão ambiental como definidora do seu tempo, com dupla importância, o imenso impacto na vida das futuras gerações, e a mudança climática e o aquecimento global. Essa primeira parte do voto é dedicada a contextualizar os fatos antrópicos que causam o aquecimento do planeta, o Ministro então define que a solução para esse problema necessita do esforço de todos e cada um dos países em repensar o modo de produção e consumo, incorporando o conceito de desenvolvimento sustentável, que segundo ele é aquele que atende as necessidades do presente, sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem as suas próprias necessidades.

A segunda parte do voto do relator fala sobre os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, essa parte do voto aborda o regime jurídico transnacional e menciona a Convenção-Quadro da ONU, o Protocolo de Kyoto, e do Acordo de Paris, entretanto não menciona os ODS. O Ministro Barroso faz então uma análise das normas ratificadas e positivadas no ordenamento jurídico brasileiro como a ratificação e internalização do Acordo de Paris. Em seguida vemos o subtítulo chamado “grave retrocesso em matéria ambiental” na qual analisa dados dos últimos anos referentes a políticas públicas ambientais, segundo ele, entre os anos de 2004 e 2012 o Brasil aperfeiçoou políticas públicas de proteção ao meio ambiente o que gerou considerável êxito na redução do desmatamento. Demonstra como a partir de 2013 o índice de desmatamento voltou a subir aumentando em 65% comparado com 2012.

O ministro então analisa o panorama do meio ambiente à época 2019, o ano de paralisação do Fundo Clima, e revela que o desmatamento sofreu aumento, igualando seu índice anual aos de 2006/2007, inclusive em áreas protegidas, como terras indígenas e unidades de conservação. Em 2021 o desmatamento aumentou mais 22%, o maior nos últimos 15 anos, por isso para Luís Roberto Barroso a situação caracteriza um grande retrocesso em um quadro que já era crítico. Apurando como resultados os dados de que o país caminha em sentido contrário aos compromissos firmados internacionalmente, e que a situação se agravou nos últimos anos. Ao abordar a questão ambiental como questão constitucional, indica o Art. 225 da Constituição de 1988, *caput* e parágrafos estabelecem de forma expressa o meio ambiente ecologicamente

equilibrado, e o poder-dever da administração pública em protegê-los, por isso ao ver do Ministro, a tutela ambiental não se insere no juízo político ou de conveniência e oportunidade do Chefe do Executivo, pelo contrário, compõe uma obrigação cujo cumprimento está vinculado. Ressalta o caráter supralegal dos tratados internacionais sobre direito humanos, e o entendimento de que tratados sobre o meio ambiente constituem espécie do gênero tratados de direitos humanos, com isso exibe que não há opção juridicamente válida para omitir-se do combate às mudanças climáticas. Na opinião do Ministro é dever das Supremas Cortes e dos Tribunais Constitucionais atuar no sentido de impedir o retrocesso, e como retrocesso, cita que o princípio da vedação ao retrocesso é violado quando se diminui o nível de proteção ambiental por meio da inação ou se suprimem políticas públicas sem a devida substituição por outras igualmente equivalentes, de forma que os dados evidenciam uma situação de colapso nas políticas públicas climáticas, agravada pela omissão do Executivo da época.

No item "Ações e omissões da União relacionadas ao Fundo Clima", o relator examina especificamente a questão do Fundo Clima, definido pelo mesmo como principal instrumento federal voltado ao custeio do combate às mudanças climáticas. Descreve então toda sua regulamentação feita pena PNMC, ressaltando ao que os recursos devem ser destinados, explica que a operacionalização do fundo é realizada por um Comitê Gestor e os recursos são aplicáveis por meio de apoio financeiro reembolsável, que seria adquirido mediante empréstimo por intermédio do BNDES (Art. 5º, I, c/c Art. 7º); e apoio financeiro não reembolsável, referente a projetos de mitigação das mudanças climáticas aprovados pelo Comitê Gestor.

Ocorre que segundo a "Avaliação da Política Nacional sobre Mudança do Clima", da Comissão de Meio Ambiente do Senado Federal, a inoperância se deu devido à falta de nomeação do Gestor do fundo porque o executivo pretendia antes de dar destino ao fundo, alterar a composição do Comitê. A avaliação da PNMC pela Comissão do Senado expõe que "[...] a nova composição do Comitê privilegia a representação e participação do setor privado **em detrimento da participação da sociedade civil organizada**, ao contrário da antiga composição [...]" (Brasil, 2022a, não paginado, grifo do autor).

O Ministro comenta que o STF já havia conhecido ações com o mesmo teor, e a classifica como extinção e alteração de múltiplos órgãos colegiados da Administração pública, por meio das quais se pretendeu suprimir a participação da sociedade civil e de *experts*, e relembra que tais medidas já foram declaradas inconstitucionais pela Corte, pois geravam risco de violação ao direito de participação pública a cidadania, além de comprometer o dever de

transparência e *acountability* da Administração Pública e por consequente, violação do próprio princípio democrático.

Invoca como precedentes a ADI 6121/19, Rel. Min. Marco Aurélio, referente à extinção de múltiplos órgãos colegiados da Administração Federal; ADPF 622/19, Rel. Min. Luís Roberto Barroso referente ao Conselho Nacional da Criança e do Adolescente (CONANDA); na ADPF 623-MC/11, Rel. Min. Rosa Weber sobre a alteração do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA); e na ADPF 651/20, Rel. Min. Cármen Lúcia sobre a alteração do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA), demonstrando que o quadro que contextualiza a ação é de uma sistêmica supressão e enfraquecimento de órgãos colegiados da Administração Pública, bem como a redução da participação da sociedade civil.

Refuta a alegação do Ministro do Meio Ambiente de que o não funcionamento do fundo ocorreu porque esperava-se o novo marco do saneamento básico, vez que os recursos do fundo não se destinam nem exclusivamente nem majoritariamente a saneamento, em contrapartida o relator aponta outras atividades as quais os recursos podiam ser empregados que emitem mais GEE e por isso seriam mais efetivas como medida de combate às alterações climáticas.

O relator enfatiza também, que os documentos juntados nos autos comprovam a omissão da União, em sua análise a não alocação dos recursos foi uma decisão deliberada do Executivo, com o intuito de aguardar até que fosse possível alterar o Comitê Gestor do fundo, para controlar as informações e decisões de alocação dos recursos. Nesse sentido, ressalta o Ministro que o funcionamento do Fundo Clima foi retomado às pressas pelo Executivo, depois que a ação foi proposta, liberando a integralidade dos recursos reembolsáveis para o BNDES e parte dos recursos não reembolsáveis para o projeto Lixão Zero do governo de Rondônia. Enquanto a outra parte dos recursos não reembolsáveis foi retido por contingenciamento do Ministro da Economia, na época Paulo Guedes.

Ao falar do dever de destinação dos recursos por parte da União por meio de seus representantes eleitos, diz que este reflete um dever proteção ao meio ambiente e de combate às mudanças climáticas, por isso afirma que a questão suscitada tem natureza jurídica vinculante, não se tratando de uma livre escolha política. Para o Ministro, as obrigações legais de destinação específicas dos recursos do fundo não contam apenas com a deliberação do Executivo, mas do Legislativo também, uma vez que a escolha alocativa é produzida através de um ato complexo que se sujeita ao princípio da separação dos poderes. De forma que o

Executivo não pode ignorar as destinações determinadas pelo Legislativo a seu livre critério, em razão das particularidades dessas despesas, possuem destinação específica conforme o Art. 9º, § 2º da LC nº 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) que previu: "Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente." (Brasil, 2000, não paginado.

Em seu voto afirma que a alocação dos recursos do Fundo Clima concretiza o dever constitucional de tutela e restauração do meio ambiente e dos direitos fundamentais que lhe são dependentes, não podendo ser contingenciados nos termos da LRF, cita ainda o precedente proferido nos autos da ADPF 347/15, Rel. Min. Marco Aurélio no qual conclui-se a impossibilidade de contingenciamento de recursos do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN). Então, vota para determinar que o Governo Federal se abstenha das omissões na operacionalização do Fundo Clima e da destinação dos seus recursos, e como fundamentação utiliza o Art. 2º, Art. 225 e Art. 5º § 2º, todos da Constituição Federal de 1988.

O Tribunal, por maioria, julgou procedentes e os pedidos para: i) Reconhecer a omissão da União em razão da alocação integral dos recursos do Fundo Clima referentes ao ano de 2019; ii) Para determinar que a União se abstenha de se omitir em operacionalizar e destinar os recursos do Fundo Clima, e; iii) Para vedar o contingenciamento das receitas que integram o fundo.

No julgamento, a tese fixada é a seguinte:

> O Poder Executivo tem o dever constitucional de fazer funcionar e alocar anualmente os recursos do Fundo Clima, para fins de mitigação das mudanças climáticas, estando vedado seu contingenciamento, em razão do dever constitucional de tutela ao meio ambiente (CF, art. 225), de direitos e compromissos internacionais assumidos pelo Brasil (CF, art. 5º, § 2º), bem como do princípio constitucional da separação dos poderes (CF, art. 2º, c/c o art. 9º, § 2º, LRF). (Brasil, 2022a, não paginado).

No Quadro 1, condensam-se as informações mais importantes da decisão, de forma objetiva, utilizando as sete categorias de análise descritas no início da seção.

Quadro 1 – Descrição do Tipo de ação

Tipo de ação	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
ODS e metas relacionadas	13, 13.1, 13.2, 13.a, 13.b; 16, 16.3, 16.6, 16.7,16.8, 16.10, 16.b
Documentos internacionais	UNFCCC, Protocolo de Kyoto, Acordo de Paris
Condução do processo	Audiência pública, *Amicus curiae*

Fundamentação	Art. 2º, Art. 5º § 2º, Art. 225, CF/88; Art. 5º, I, Art. 7º; Art. 9º, § 2º da LC nº 101/2000. Princípio da separação dos poderes; princípio democrático, princípio da vedação ao retrocesso,

(continua)

(conclusão)

Jurisprudência	ADPF 623-MC/11, ADPF 347/15, ADPF 622/19, ADI 6121/19, ADPF 651/20.
Pedidos procedentes	I. Reconhecimento a omissão da União em razão da alocação integral dos recursos do Fundo Clima referentes ao ano de 2019, II. Determinação de que a União se abstenha de se omitir em operacionalizar e destinar os recursos do Fundo Clima, e III. Vedação ao contingenciamento das receitas que integram o fundo.

Fonte: Autora da pesquisa.

A ADPF 708 foi ajuizada por partidos políticos, importantes atores no cenário da governança climática como demonstrado nas seções anteriores, e contou com a participação de diversas organizações como *amici curiae,* bem como realizou audiências públicas, demonstrando que o processo foi conduzido levando em consideração o conhecimento técnico científico e a transparência, além de ter tido a participação da sociedade civil e de seus grupos de interesse como a doutrina da judicialização de políticas públicas impõe. A ação questionou atos omissivos da União em operacionalizar o Fundo Clima, que foi colocado como principal instrumento federal de financiamento para o combate às mudanças climáticas. O Ministro Barroso, em seu voto, destacou a gravidade da crise climática e a necessidade de ação estatal para o cumprimento dos compromissos constitucionais e internacionais assumidos pelo Brasil.

A inércia do governo em relação ao Fundo Clima foi considerada um retrocesso na proteção ambiental, violando o princípio da vedação ao retrocesso e o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. O Ministro Barroso também apontou a tentativa do governo de alterar a composição do Comitê Gestor do Fundo Clima, restringindo a participação da sociedade civil, o que foi considerado uma afronta ao princípio democrático.

A decisão do STF, por maioria, foi pela procedência dos pedidos conforme voto do relator, determinando que a União retomasse a operacionalização do Fundo Clima e se abstivesse de contingenciar seus recursos, conduta que já havia sido definida como precedente da Corte, de forma que a decisão emitida compôs a cadeia de precedentes sobre a matéria. A Corte reconheceu a importância do Fundo Clima como ferramenta para a concretização da política climática brasileira e o dever do Estado de garantir a proteção ambiental para as presentes e futuras gerações, conforme determina o princípio do desenvolvimento sustentável.

A tese fixada pelo STF na ADPF 708 condensa que o Poder Executivo tem o dever

de garantir o funcionamento e a alocação anual dos recursos do Fundo Clima, sendo vedado o contingenciamento desses recursos, em razão da proteção ao meio ambiente, dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil e do princípio da separação dos poderes, pois, ao conter o fundo o Poder Executivo invade a competência do Poder Legislativo, por afrontar as previsões legais de destinação a este, devendo o Poder executivo respeitar os limites à sua discricionariedade. A ADPF 708 se tornou um importante precedente para o direito ambiental e para a judicialização de políticas públicas no direito brasileiro.

3.2 ADPF 651 e o Fundo Nacional do meio ambiente

A ADPF 651, de relatoria da Min. Cármen Lúcia foi requerida com medida cautelar pela Rede Sustentabilidade, e como intimado temos o Presidente da República (Brasil, 2020b). Além disso temos como *amicus curiae* o Movimento Nacional de Direitos Humanos. A arguição é postulada contra o Decreto Presidencial nº 10.224/20, que segundo a relatora tem como pretexto regulamentar a Lei n º 7.797/89, a lei cria o fundo o Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA), o decreto exclui a participação da sociedade civil do Conselho deliberativo do FNMA. Na ocasião, a autora requereu o aditamento da inicial para incluir o exame do Decreto 10.239/20 no ponto que exclui a participação dos Governadores no Conselho Nacional da Amazônia Legal, e o Art. 1º, CCII do Decreto 10.223 no ponto que extingue o Comitê Orientador do Fundo Amazônia, dispositivos que suprimem a participação da sociedade civil e dos governadores no processo decisório. A ementa da ação é a seguinte:

> ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DIREITO CONSTITUCIONAL AMBIENTAL. MEDIDA CAUTELAR. DECRETO PRESIDENCIAL N. 10.224, DE 5.2.2020. EXCLUSÃO DA SOCIEDADE CIVIL DO CONSELHO DELIBERATIVO DO FUNDO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. DECRETO PRESIDENCIAL N. 10.239, DE 11.2.2020. EXCLUSÃO DOS GOVERNADORES DO CONSELHO NACIONAL DA AMAZÔNIA. DECRETO PRESIDENCIAL N. 10.223, DE 5.2.2020. EXTINÇÃO DO COMITÊ ORIENTADOR DO FUNDO AMAZÔNIA. ALEGADA AFRONTA À PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE E PROIBIÇÃO AO RETROCESSO AMBIENTAL. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL JULGADA PROCEDENTE. (Brasil, 2020b, não paginado).

A AGU opinou pelo descabimento da ação, por afirmar ofensa reflexa das normas impugnadas à Constituição de 1988, e enfatiza a natureza regulamentar do decreto, por fim sustentou que a ação adequada para o impugnar seria a ADI. Entretanto a Ministra rejeitou as preliminares alegadas por entender que o pedido de arguição tem por objeto a compatibilidade dos decretos com os dispositivos constitucionais que exigem a participação direta da sociedade

civil nas questões relacionadas à matéria ambiental prevista no P.U. do Art. 1º e Art. 225, da Constituição de 1988, e a proibição do retrocesso institucional prevista no Art. 1º caput e inc. III, Art. 1º, XXXVI, e Art. 5º § 1º, Art. 60, IV, § 1º, além da observância ao princípio da isonomia contido no Art. 5º, I, da Constituição. A Ministra utiliza como precedente a ADPF nº 664 para demonstrar que o cabimento da ADPF é viável desse que haja a observância do princípio da subsidiariedade, que aponta o esgotamento das vias possíveis para sanar lesão ou ameaça de lesão a preceitos fundamentais, na ADPF ainda vemos a cultura do precedente ser seguido, vez que também se funda em outro precedente, a ADPF 186/12, Rel. Min. Ricardo Lewandowski.

Para a relatora, na espécie alega-se que as normas questionadas consubstanciam o vedado retrocesso na matéria ambiental ao extinguir a participação da sociedade civil no FNMA e, consequentemente restringe a participação popular direta na definição e acompanhamento das políticas públicas ambientais, razão pela qual a Ministra entende que se mostram ineficientes os demais mecanismos jurisdicionais de proteção dos preceitos fundamentais apontados como lesados pela arguição. No mais, a fungibilidade entre as ações constitucionais de controle abstrato, foi reconhecido em diversos precedentes os quais a relatora menciona como ADI nº 6.395/20, Rel. Min. Gilmar Mendes; ADPF-QO nº 72/05, Rel. Min. Ellen Grace; ADPF nº 121/08, Rel. Min. Cezar Peluso.

Por isso, Cármen Lucia entende que é função do STF assegurar o cumprimento da ordem constitucional observando o princípio constitucional da proteção eficiente do meio ambiente equilibrado, de forma que ela rejeita a preliminar e recebe a presente ADPF como ADI na forma do pedido da inicial. No mérito, a Ministra propõe a conversão da medida cautelar em definitiva de mérito por economia processual, conforme feito na ADI nº 5.566/18, Rel. Min. Alexandre de Maraes, a qual chancela a conversão de referendo de medida cautelar em julgamento definitivo de mérito considerando a não complexidade da questão de direito em discussão.

Quando aborda o Decreto 10. 224/20 explica que eliminou completamente do FNMA a participação de representante da sociedade civil que atua na área ambiental, que resulta na disparidade representativa em relação aos demais setores sociais representados no órgão. Para a requerente, a alteração no FNMA causa lesão aos preceitos fundamentais no que toca os princípios da participação popular direta, proibição do retrocesso institucional, da igualdade, da proteção ao meio ambiente. Por isso impugnam ao Arts. 5º, 6º, 7º, 8º e 9º do Decreto nº 10.224/20.

O FNMA foi criado pela Lei nº 7.797/89, tendo sido inicialmente regulamentado pelo Decreto nº 3.524/00, que integra ele a estrutura organizacional do Ministério do Meio Ambiente e tem por objetivo contribuir para a implementação da PNMA. A Lei institui o FNMA com objetivo de desenvolver os projetos que visem ao uso racional e sustentável de recursos naturais, incluindo a manutenção, melhoria e recuperação da qualidade ambiental no sentido de elevar a qualidade de vida da população brasileira. O Conselho deliberativo do FNMA era presidido pelo Ministro do Meio Ambiente e composto por dezessete integrantes, sendo nove representantes de organizações governamentais, oito da sociedade civil, cinco eleitos entre as organizações cadastradas no Cadastro Nacional de Entidades Ambientalistas, contado com um representante por região geográfica pelo período de dois anos.

Na norma impugnada constante no Decreto nº 10.224/20 emitido pela Presidência da República, revogou o Decreto nº 3.524/00 e o Decreto nº 6.985/09 alterando a composição do Conselho deliberativo do FNMA excluindo os representantes da sociedade civil. A atual composição do Conselho deliberativo do FNMA restou constituída por cinco representantes de órgãos do Governo e presidido pelo Ministro do Meio Ambiente.

Quanto ao Decreto nº 10.239/2020, dispõe sobre o Conselho Nacional da Amazônia Legal, órgão colegiado competente por coordenar e acompanhar a implementação das políticas públicas relacionadas à Amazônia Legal. O Decreto nº 1.541/95 revogado pelo Decreto 10.239/20 alvo da ADPF, retira os Governadores dos Estados que compreendem a Amazônia Legal.

Ao abordar o Decreto nº 10.223/20 a relatora informa que seu item CCII revogou os Arts. 4º e 6º do Decreto nº 6.527/08 que dispõem sobre o estabelecimento do Fundo Amazônia pelo BNDES, os dispositivos revogados extinguem o COFA, que tinha como função zelar pela fidelidade da iniciativa do Fundo Amazônia ao Plano Amazônia Sustentável (PAS) e ao Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm) que estabelece diretrizes e critérios de aplicação dos recursos. O COFA era composto por representantes do Governo Federal, Governadores dos Estados integrantes da Amazônia Legal: Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins e Maranhão. Interessados que tivessem plano estadual de prevenção e combate ao desmatamento e por representantes da sociedade civil.

No item “Afronta ao princípio da proibição do retrocesso ambiental e à participação da sociedade civil na formulação, desenvolvimento e controle das políticas públicas ambientais”, a Ministra Carmen Lucia alega que a pretexto de reorganizar a Administração

Pública Federal no ponto relacionado à composição do Conselho deliberativo do Fundo Nacional da Amazônia e do COFA, as normas impugnadas se dão no sentido de eliminar a participação da sociedade civil e dos Governadores dos Estados integrantes na Amazônia Legal na formulação das decisões e no controle da execução das políticas públicas ambientais. Cita o P.U. do Art. 1º da Constituição de 1988 ao invocar a garantia a participação popular direta no exercício da democracia, cita ainda a doutrina de Paulo Sérgio Novais de Macedo, "[...] o cidadão não é mero sinônimo de eleitor, mas de indivíduo participante, fiscalizador, e controlador da atividade estatal [...]" (Brasil, 2022b).

No decorrer do voto, resgata o conteúdo relacionado a participação popular nos processos decisórios e na composição de órgãos colegiados na matéria ambiental revelado no princípio 10 da Declaração do Rio, 1992, determinando que a melhor maneira de tratar questões ambientais é assegurar a participação no nível apropriado de todos os cidadãos interessados, no nível nacional cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente que as autoridades dispõem, acerca de materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar dos processos decisórios. E que os Estados devem facilitar e estimular a conscientização e a participação popular colocando as informações à disposição de todos, inclusive proporcionando mecanismos judiciais e administrativos no que se refere a compensação e reparação de danos.

Relembra ainda outro acordo internacional que mesmo que não tenha sido ratificado pelo Brasil trata da matéria ambiental, a Convenção de Aahrus, 1998, define o acesso à informação e participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça, o acordo exibe que o acesso do público à informação e a sua ampla participação nos processos de tomada de decisões e acesso à justiça como instrumentos essenciais para garantir a sensibilização do público para promover uma melhor execução e aplicação da legislação ambiental, o que contribui para reforçar e tornar mais eficazes as políticas ambientais. E por fim, traz o Acordo de Escazú, 2018, cujo em seu Art. 7º prevê a participação pública nas decisões sobre políticas públicas ambientais.

Traz tratados internacionais de direitos humanos como o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais, e Culturais (PIDESC), no Decreto nº 591/92 no qual o Estado Brasileiro assume o compromisso de adotar medidas inclusive legislativas que visem assegurar o pleno exercício dos direitos nele reconhecidos, em seu Art. 12 há a previsão do dever de adoção pelos Estados partes de medidas necessárias a assegurar a melhoria de todos os aspectos do meio ambiente para assegurar o pleno exercício dos direitos fundamentais. Menciona

também o Protocolo de São Salvador, 1999, Decreto nº 3.321/99 que em seu Art. 11 prevê o direito de toda pessoa viver em um meio ambiente sadio e que os Estados têm o dever de promover sua proteção, preservação e seu melhoramento.

A Ministra analisa o Art. 225, Constituição de 1988, que ao dispor do meio ambiente ecologicamente equilibrado define que a preservação deste deve se dar não apenas pelo poder público, mas pela coletividade, abrindo a possibilidade de sua participação no processo de tomada de decisões na formulação, execução e controle das políticas públicas ambientais, além de ser dever do poder público promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e conscientização para a preservação do meio ambiente.

Na concepção da relatora, as medidas de proteção ambiental impostas ao Estado exigem a garantia de informações e participação social, utiliza a doutrina de Ingo Sarlet e Tiago Fensterseifer, que condensa um modelo de atuação do Estado com características como:

> a) [...] recusa da estatização, no sentido de que a tutela do meio ambiente é uma função de todos e não apenas do Estado;
> b) a insuficiência da visão liberal no sentido de que o Estado não se resume a um estado de polícia, confiante na obtenção de ordem jurídica ambiental pelo livro jogo de forças contrapostas;
> c) a abertura ambiental no sentido de que os indivíduos possam obter do poder público todas as informações sobre o meio ambiente;
> d) a participação dos indivíduos nas questões relativas à defesa e proteção do ambiente, no âmbito dos procedimentos administrativos que tratar das questões ambientais;
> e) o associacionismo ambiental no sentido de que a sociedade regularmente organizada, possa valer-se dos instrumentos da democracia para exercitar pressão sobre o legislador e o administrador em relação às questões ambientais, inclusive por intermédio de ações para a preservação e reparação de ações ou omissões estatais ou privadas lesivas ao meio ambiente. (Brasil, 2022b, não paginado).

Cármen Lúcia revela que a eliminação da presença suficiente de representantes da sociedade civil na composição dos órgãos ambientais exclui a coletividade da atuação cívica nas políticas públicas ambientais e confere apenas ao Poder Executivo Federal o controle sobre suas decisões, neutralizando o caráter plural, crítico e diversificado da formulação, desempenho e controle social que pode definição constitucional deve caracterizar a condução dos trabalhos e políticas públicas ambientais. Tal participação deriva do princípio da participação popular nas instâncias de poder como fundamento do Estado democrático conforme podemos verificar no Art. 1º, II e V, Constituição de 1988. Acentua ainda que esse princípio ligado a matéria ambiental denota responsabilidade social e estatal na garantia de um meio ambiente ecologicamente equilibrado. A Ministra observa que a participação popular vem sendo reduzida

pela edição de decretos presidenciais também em outros Conselhos por decisão do então Governo Federal.

Cita outros precedentes que questionam a escolha governamental como a ADPF nº 623/23, Rel. Min. Rosa Weber, sobre normas do decreto nº 9.806/19, no qual reduziu a participação do Conselho Superior do Meio Ambiente (CONAMA); a ADPF nº 614/19 Rel. Min. Carmen Lucia na qual se questiona a redução da sociedade civil no Conselho Superior de Cinema pelo Decreto nº 9.919/19; e a ADPF nº 622/19, Rel. Min. Roberto Barroso, na qual se discute a redução da participação popular no Conselho Nacional da Criança e do Adolescente (CONANDA) perpetrada pelo Decreto nº 10/003/19. Para a Ministra apesar de essa conduta não ser fato novo na Administração Pública, não significa que será autorizada em sede de políticas públicas ambientais, na ocasião refere-se à ADI nº 6.121/19, Rel. Min. Marco Aurélio, que relata considerar que o princípio da separação dos poderes conflita com a extinção por ato unilateral editado pelo Chefe do Executivo, de órgãos colegiados que mencionem na forma da lei a viabilização da participação popular na condução de políticas públicas.

Na visão da relatora, deve ser observado que o princípio da vedação ao retrocesso democrático alcança a questão ambiental, pois o cuidado constitucional e internacional no tema veda medidas legislativas ou administrativas que tenham por objetivo suprimir ou reduzir os níveis de proteção ambiental já alcançados (Brasil, 2022b). Para ela podem ser apontados como fundamentos constitucionais do princípio da proibição ao retrocesso

> "[...] o princípio do Estado Democrático de Direito, o princípio da dignidade da pessoa humana, o princípio da máxima eficácia e efetividade das normas definidoras de direitos fundamentais, o princípio da segurança jurídica e seus desdobramentos, o dever de progressividade em matéria de direitos sociais, econômicos, culturais e ambientais [...]". (Brasil, 2022b, não paginado).

Então resume que o STF concluiu por afrontar o princípio da proibição do retrocesso na matéria ambiental em uma série de julgados, tais como a ADI nº 4.717/19, Rel. Min. Carmen Lucia, que declarou a inconstitucionalidade da MP nº 558/12 convertida na Lei 12.678/12 que faz alterações legislativas para diminuir a proteção dos ecossistemas abrangidos pelas unidades de conservação por elas atingidas; ADPF nº 656-MC/20, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, que suspendeu liminarmente a eficácia da Portaria nº 43/20 do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento/Secretaria de Defesa Agropecuária, pela qual estabeleceu prazos para a aprovação tácita da utilização de agrotóxicos, independente da conclusão de estudos técnicos relacionados aos efeitos nocivos ao meio ambiente ou às consequências para a saúde da população brasileira; ADI nº 6288/20, Rel. Min. Rosa Weber que

declarou a inconstitucionalidade do Art. 8º da Resolução COEMA/CE nº 2/19 que cria hipóteses de dispensa de licenciamento ambiental para realização de atividades impactantes e degradadoras do meio ambiente; e ADPF nº 748-MC/, Rel. Min. Rosa Weber que suspendeu liminarmente os efeitos da Resolução CONAMA nº 200/20 que revoga as Resoluções nº 248/01, 302/02 e 303/02, restaurando a vigência dos atos normativos revogados por considerar a caracterização de um estado de anomia e descontrole regulatório de atividades geradora de impacto ambiental.

A Ministra pondera que tais normas impugnadas configuram ofensa ao princípio da vedação ao retrocesso por diminuírem o nível de proteção do meio ambiente a partir do enfraquecimento dos órgãos de controle ambiental afastando a participação popular, no mesmo sentido concorda com Ingo Wolfganf Sarlet e Tiago Fensterseifer na assertiva que impõe que se por um lado o Estado tem a obrigação de não piorar as condições normativas existentes, por outro lado também se faz imperativo especialmente no tocante a proteção do meio ambiente a melhorar ou aprimorar tais condições normativas, no sentido de assegurar um contexto favorável ao desfrute de uma vida digna ao indivíduo e à coletividade (Brasil, 2022b).

A relatora ressalta que o pretexto de reestruturar órgãos ambientais diminuiu a vigilância da sociedade civil e dos Governadores sobre as políticas públicas relacionadas ao meio ambiente implementadas pela União, de forma que o retrocesso nas normas ambientais gera potencial risco à proteção ao meio ambiente. O fim da paridade e a eliminação da participação popular pelas entidades da sociedade civil na composição do Conselho deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente evidenciam uma centralização antidemocrática de intervenção estatal exclusiva, que afasta da sociedade civil às políticas públicas ambientais, deslegitimando ações estatais em ofensa ao princípio da participação popular. O direito ambiental contemporâneo apoia-se em três princípios que se afirmam identificadores da matéria, a reverência à ciência no que se refere ao conhecimento produzido no tema, a participação popular necessária em colaboração com o Estado, sendo este o mais alargado passo da democracia participativa efetiva da sociedade civil, e a cooperação internacional, incluindo as contribuições financeiras.

Na ocasião, Cármen Lúcia também identificou violação ao princípio da igualdade, pois a distribuição de forças entre a participação da sociedade civil no Conselho e os representantes do Governo deve-se dar em equivalência quantitativa e qualitativa para ser considerada efetiva e consistente no exercício colegiado das decisões sobre políticas públicas ambientais na esfera nacional. A organização e estruturação da Administração Pública inserese

na competência outorgada ao Poder Executivo, entretanto essa competência tem balizas nas normas constitucionais que estruturam sua atribuição e não podem ser desdobradas, para isso conta com a doutrina de Canotilho:

> "[...] a liberdade de conformação política do legislador no âmbito das políticas ambientais tem menos folga no que respeita à reversibilidade político-jurídica da proteção ambiental, sendo vedado adotar novas políticas que traduzam em retrocesso de posições jurídico ambientais fortemente enraizadas na cultura dos povos e na consciência jurídica geral." (Brasil, 2022b, não paginado).

A relatora define que a normatividade que exclui a participação da sociedade civil e os Governadores dos Estados que compõem a Amazônia Legal afrontam o princípio da participação da sociedade civil, enfraquecendo instrumentos de atuação dos cidadãos na adoção, execução e no controle das políticas públicas ambientais e o princípio federativo que dota os Estados, cujos espaços autônomos compreendem a Amazônia Legal, de atuarem em fortalecimento dos princípios magnos do Estado brasileiro. E por fim vota no sentido de receber o aditamento da petição inicial conhecendo-a como ADI, julgando a ação procedente para declarar inconstitucional o Art. 5º do Decreto nº 10.224/20; do Decreto nº 10.239/20 no ponto que exclui a participação dos Governadores no Conselho Nacional da Amazônia; e o inc. CCII do Art. 1º do Decreto nº 10.223/20.

O Tribunal, por maioria, reconheceu o aditamento da petição inicial, recebeu a ADPF como ADI, e declarou a inconstitucionalidade nos termos do voto da relatora (QUADRO 2).

Quadro 2 – Aditamentos

Tipo de ação	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ODS e metas relacionadas	13, 13.1, 13.2, 13.a, 13.b; 16, 16.3, 16.6, 16.7,16.8, 16.10, 16.b
Documentos internacionais	Declaração Rio/92, PIDESC/92, Convenção de Aahrus/98, Protocolo São Salvador/99, Acordo de Escazú/18,
Condução do processo	*Amicus curiae*
Fundamentação	Art. 1º, II, V, XXXVI e P.U., e Art. 5º, I, § 1º, Art. 60, IV, § 1º Art. 225, CF/88; Art. 7º Acordo de Escazú/92; Art. 12 PIDESC; Art. 11 Protocolo de São Salvador/99; princípio 10 da Declaração do Rio/92; princípios da isonomia; proteção eficiente do meio ambiente equilibrado; da participação popular direta, proibição do retrocesso institucional, da igualdade, eficiência e eficácia das normas de direitos fundamentais; segurança jurídica; do Estado democrático de direito; e da dignidade da pessoa humana.
Jurisprudência	ADPF 72 Q-O/05, ADPF 121/08, ADPF 186/12, ADI 5,566/18, ADPF 614/19, ADPF 622/19, ADI 6.121/19, ADI 4.717/19, ADPF 656-MC/ 20, ADI 6.395/20, ADI 6.288/20, ADPF748-MC/20, ADPF 623/23.
Pedidos procedentes	I. Declarar inconstitucional o Art. 5º do Decreto nº 10.224/20; II. O Decreto nº 10.239/20 no ponto que exclui a participação dos Governadores no Conselho Nacional da Amazônia; e III. O inc. CCII do Art. 1º do decreto nº 10.223/20.

Fonte: Autora da pesquisa.

A ADPF 651, também foi proposta por partido político e questionou a constitucionalidade dos decretos presidenciais que excluíam a participação da sociedade civil nos conselhos de gestão ambiental, no Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA) e no Comitê Orientador do Fundo Amazônia (COFA). Contou com a participação de organizações como *amici curiae,* bem como realizou audiências públicas, demonstrando que o processo foi conduzido levando em consideração o conhecimento técnico científico e a transparência.

Os principais argumentos foram que os decretos violavam o princípio da participação popular, o direito ao meio ambiente equilibrado e o princípio da proibição do retrocesso ambiental. A Ministra Cármen Lúcia, em seu voto, reconheceu a importância da participação da sociedade civil na formulação e controle das políticas públicas ambientais, com base em diversos dispositivos constitucionais e tratados internacionais, como a Declaração do Rio e o Acordo de Escazú. A exclusão da sociedade civil desses conselhos foi considerada um retrocesso na proteção ambiental, enfraquecendo a democracia participativa e a transparência na gestão ambiental.

O STF, por maioria, julgou a ADPF 760 procedente, nos termos do voto da relatora, declarando a inconstitucionalidade dos decretos que excluíam a participação da sociedade civil nos conselhos ambientais. O STF reafirmou a importância da participação popular na gestão ambiental, reconhecendo-a como um direito fundamental e um instrumento essencial para a proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado. O precedente fixado define a participação da sociedade civil na formulação e controle das políticas públicas ambientais como um direito fundamental, garantido pela Constituição e por tratados internacionais, e que sua exclusão de conselhos ambientais configura retrocesso na proteção ambiental e violação ao princípio democrático.

3.3 ADPF 735 e a atuação das forças armadas

A ADPF 735 de relatoria da Min. Carmen Lucia foi requerida com pedido de medida cautelar pelo Partido Verde contra o Decreto presidencial nº 10.341/20, o conteúdo do decreto autoriza o emprego das Forças Armadas na garantia da Lei e da Ordem em ações subsidiárias na faixa de fronteira, nas terras indígenas, nas unidades federais de conservação ambiental e em outras áreas federais dos Estados da Amazônia Legal, e contra a Portaria nº1.804/2020 do Ministério da Defesa (Brasil, 2022b. A ementa da ação é a seguinte:

> ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DECRETO PRESIDENCIAL N. 10.341/2020 E PORTARIA N. 1.804/2020 DO MINISTÉRIO DA DEFESA. GARANTIA DA LEI E DA ORDEM EM AÇÕES DE COMBATE A INCÊNDIOS FLORESTAIS. ATRIBUIÇÕES DO IBAMA E ICMBIO. ATUAÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS LIMITADA À COOPERAÇÃO. EXAURIMENTO DAS NORMAS DE NATUREZA TEMPORÁRIA. PERDA SUPERVENIENTE DO OBJETO DA ARGUIÇÃO. PRECEDENTES. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL PREJUDICADA. (Brasil, 2022b, não paginado).

O Decreto impugnado autoriza o emprego das Forças Armadas na garantia da Lei e da Ordem em ações subsidiárias no período de 11/05/2020 a 06/11/2020, na faixa da fronteira, nas terras indígenas, nas unidades federais de conservação ambiental e outras áreas federais nos Estados da Amazônia Legal, tais ações tem o objetivo de realizar ações preventivas e repressivas contra delitos ambientais direcionados ao desmatamento ilegal, também podem ser exercidas em outras áreas da Amazônia Legal caso haja requerimento dos Governadores ao Presidente da República. Os artigos do decreto determinam que o Ministro de Estado da Defesa definirá a alocação dos meios disponíveis e os comandos que serão responsáveis pela operação. Segundo o documento, as coordenadas de comando e o emprego das Forças Armadas ocorreram em articulação com os órgãos de segurança pública sob a coordenação do Ministro de Estado da Defesa.

Ao abordar a Portaria nº 1.804/20, relata que esta regula o emprego das Forças Armadas sob coordenação do Ministério da Defesa na Operação Verde Brasil 2. O requerente sustenta que o Decreto 10.341/20 promove a militarização da política ambiental brasileira, em confronto com ditames constitucionais e usurpação das competências dos órgãos de proteção ambiental como o IBAMA. Argumenta que as Forças Armadas não possuem histórico de atuação no combate ao desmatamento ilegal e focos de incêndio, por se tratar de funções estranhas ao rol de suas competências. Para o requerente a operação apresenta pouca efetividade comparado aos números relativos à destruição da Amazônia Legal que continuam a aumentar, sinalizando um retrocesso na preservação ambiental. Afirma ainda que a ADPF é o único meio eficaz para afastar a lesão ao preceito fundamental da proteção ao meio ambiente, pois as vias ordinárias não trariam o efeito pretendido.

Na visão do requerente, as ações de fiscalização estão sendo submetidas ao aval das Forças Armadas quando em tese a operação seria uma missão conjunta, ao contrário, criou-se uma hierarquia desconhecida no ordenamento jurídico brasileiro que autoriza as Forças Armadas a proibir atos de poder de polícia ambiental, e enfatiza que a ação de fiscalização ambiental é competência dos servidores do Ibama e não deveria se sujeitar aos mandos e

desmandos do Ministério da Defesa ou Forças Armadas por ocasião de uma operação temporária. Por isso para ele representa uma lesão ao preceito fundamental de proteção ao meio ambiente.

O Ministério da Defesa informa que a atuação das Forças Armadas na Operação Verde Brasil 2 tem sido efetuada de forma efetiva e colaborativa com os órgãos ambientais envolvidos, trazendo resultados concretos na eliminação de focos de incêndio de modo que que não há que se falar em militarização da política ambiental, nem tampouco de usurpação de competências ambientais. A Presidência da República determina que a legislação complementar dispõe de normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, o decreto foi editado com base na LC nº 97/99, enquanto a Portaria nº1.804 foi editada para regulamentar o decreto impugnado, sendo ambos desdobramentos da leu citada.

A AGU manifestou-se pelo não conhecimento da ação por ausência de fumus boni iuris e ausência de periculum in mora, por ser competência do Poder Executivo dispor sobre o assunto de forma que inexiste ofensa ao princípio da proteção ao meio ambiente e à dignidade da pessoa humana. A PGR salienta que não cabe instauração de controle concentrado de constitucionalidade contra ato normativo de caráter secundário que retire fundamento de legislação infraconstitucional. Assim a Ministra Cármen Lúcia julga a ação como prejudicada, mas declara como relevante a controvérsia constitucional e conduz a algumas ponderações.

Para a Ministra, a Constituição de 1988 expressa, em seu Art. 225, que é dever do Estado e da coletividade garantir o meio ambiente ecologicamente equilibrado, como uma obrigação estatal de intervir nas cearas legislativas e administrativas com garantia de manutenção dos processos ecológicos essenciais, e compreende que medidas que fortaleçam a fiscalização e o impedimento da degradação ambiental tornam ostensiva e eficiente a proteção ao meio ambiente não contraindo o disposto no referido artigo. O princípio da prevenção de danos ambientais contido nos inc. V e VII, § 1º, Art. 225, expõe que a maneira mais eficaz de proteger a saúde humana e o meio ambiente dos perigos que os resíduos representam, é através de um controle rigoroso contra efeitos adversos.

A relatora entende que o resguardo aos direitos fundamentais de natureza difusa e a mobilização do poder de polícia ambiental titularizada pelo Ibama, Art. 2º, I, da Lei nº 7.735/89, e ICMBio, Art. 1º, IV, da Lei nº 11.516/07, afeta às unidades de conservação federais. Entretanto admite-se a participação das Forças Armadas restringindo-a a condição de suas funções constitucionais nos casos que haja risco a efetiva preservação ambiental num país de dimensões continentais. Logo a missão das Forças Armadas na atuação cooperada com os

órgãos ambientais oferecem apoio logístico e repressivo às atividades de fiscalização ambiental nos termos do Art. 17, V, e Art. 17-A, III, da LC nº 97/99.

A Ministra ressalva que, nas situações de cooperação entre as Forças Armadas e órgãos ambientais, a coordenação das atividades fica a encargo do Ibama ou ICMBio, nos casos de Unidades de Conservação ambiental. Utiliza a doutrina de José Afonso da Silva para esclarecer que a missão atribuída às Forças Armadas no Art. 142 da Constituição de 1988 é:

> "[...] a defesa da pária e a garantia dos poderes constitucionais significam por um lado atuar contra agressões estrangeiras em caso de guerra externa e, por outro lado defesa das instituições democráticas. Só subsidiariamente incube na defesa da lei e da ordem, porque essa defesa é de competência originária das Forças de segurança pública que compreendem a Polícia Federal e as Polícia Civil e Militar dos Estados e do Distrito Federal." (Brasil, 2022c, não paginado).

A Ministra utiliza também a doutrina de Claudio Pereira de Souza Neto para tecer observações sobre o Art. 142, Constituição de 1988 e analisa que as cartas constitucionais brasileiras sempre contiveram preceitos sobre as Forças Armadas. Em complemento, a Ministra pondera que a Constituição procurou superar ambiguidades dos textos anteriores, por isso inseriu no capítulo sobre as Forças Armadas a função de garantir a execução da lei e da ordem.

Tal execução está reservada a momentos excepcionais, em seu texto o voto traz seis situações para a execução da lei e da ordem:

> a) Estado de defesa, b) Estado de Sítio, c) Intervenção Federal conforme Arts. 34, III; 136 e 137 CF/88, nessas três possibilidades de emprego das Forças Armadas há a restrição de direitos fundamentais e relativização da autonomia estadual, em casos assim a CF/88 submete as medidas aplicadas ao forte controle legislativo e jurisdicional. Além dessas existem mais duas outras situações, d) a realização de investigações criminais no âmbito de inquérito policial militar conforme Art. 144, § 4º, CF/88; Art. 7º e 8º, CPPM/69; e) A execução de operações de policiamento ostensivo em contexto de predominante interesse nacional, em especial em visitas de Chefes estrangeiros conforme o Art. 5º do Decreto nº 3.897/01; e f) a realização de ações de policiamento ostensivo por solicitação do Governador de Estado, quando os meios disponíveis na esfera estadual se mostrarem ineficientes. (Brasil, 2002c, não paginado).

Cármen Lúcia reforça que o questionamento elencdo na presente arguição expõe argumentos sobre o desempenho da instituição para além do previsto na norma, contudo, julgava ação como prejudicada, vez que foi alegado o descumprimento de atos de vigência temporária, tendo seus efeitos exauridos. O Art. 1º do Decreto nº 10.341/20 determinou de forma expressa o prazo determinado para sua vigência, exaurido os prazos extingue-se os efeitos das normas impugnadas, de forma que a Ministra entende como como perda superveniente do objeto da ação. Cita ainda precedentes do STF sobre o exaurimento da eficácia da lei ensejar a extinção do processo de controle normativo abstrato pela perda superveniente de seu objeto, devendo os eventuais efeitos concretos serem questionados pelas vias ordinária, conforme decidido na ADI nº 5.930-AgR/19; ADI nº 4.389-AgR/18; ADI nº 3.831/07; ADPF nº 45/04; ADPF nº 49/08; ADPF nº 134-AgR/09. Por isso julga prejudicada a ADPF pela perda

superveniente do objeto conforme Art. 21, IX do Regimento Interno do STF/12 (QUADRO 3).

Quadro 3 – Perda do objeto

Tipo de ação	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ODS e metas relacionadas	13, 13.1, 13.23, 13.b; 16, 16.3, 16.6, 16.7,16.8, 16.10, 16.b
Documentos internacionais	-

(continua)

(conclusão)

Condução do processo	Perda superveniente do objeto da ação
Fundamentação	Art. 142, Art. 144 §4º, Art. 225, V e VII, §1º CF/88; Art. 2º, I, Lei 7.735/89; Art. 1º, IV, Lei. 11.516/07; Art. 17, V, e Art. 17-A, III da LC nº 97/99; Art. 7º e 8º CPPM/69; Art. 5º Decreto nº 3.897/01; Art. 21, RI do STF/12; Art. 1º do Decreto 10.341/20.
Jurisprudência	ADPF nº 45/04; ADI nº 3.831/07; ADPF nº 49/08; ADPF nº 134-AgR/09; ADI nº 4.389/18; ADI nº 5.930-AgR/19;
Pedidos procedentes	Prejudicada a ação por perda superveniente do objeto

Fonte: Autora da pesquisa.

A ADPF 735, igualmente ajuizada por partido político, questionou a constitucionalidade do Decreto nº 10.341/2020, que autorizava o emprego das Forças Armadas em ações subsidiárias de combate a incêndios florestais na Amazônia Legal. O principal argumento era que o a política pública promovia a militarização da política ambiental e usurpava as competências do IBAMA e do ICMBio. A relatora, Ministra Cármen Lúcia, reconheceu a importância da proteção ambiental e o papel dos órgãos ambientais na fiscalização e combate aos delitos ambientais. No entanto, a ação foi julgada prejudicada em razão dos efeitos do decreto terem vigência temporária.

Apesar da perda superveniente do objeto da ação, a Ministra Cármen Lúcia entendeu como importante fazer algumas considerações sobre a atuação das Forças Armadas em ações de proteção ambiental, ressaltando que essa atuação deve se restringir ao apoio logístico e repressivo aos órgãos ambientais, sob a coordenação do IBAMA ou ICMBio, de forma que no caso exposto houve a usurpação da competência dos órgãos ambientais.

Embora prejudicada, a ADPF contribuiu para o debate sobre a militarização das políticas públicas ambientais e a necessidade de se respeitar as competências dos órgãos ambientais na proteção do meio ambiente. A principal conclusão fixada foi sobre a restrição da atuação das Forças Armadas em que deve se limitar ao apoio logístico e repressivo aos órgãos ambientais, sob a coordenação do IBAMA ou ICMBio, respeitando-se as competências e funções constitucionais de cada órgão.

3.4 ADPF 760, ADO 54 e o PPCDAm e o estado de coisas inconstitucional na gestão ambiental

A ADPF 760, Rel. Min. Cármen Lúcia, teve como requerentes o Partido Socialista Brasileiro (PSB), Rede Sustentabilidade, Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido Verde, Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) e Partido Comunista do Brasil (PCdoB); e como intimado a União Federal (Brasil, 2020c).

Contou ainda com Instituto Socioambiental (ISA); a Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB); o Conselho Nacional das Populações Extrativistas (CNS); o Laboratório do Observatório do Clima (OS); Greenpeace Brazil; Conectas Direitos Humanos; Instituto Alana; Associação de Jovens Engajamundo; Associação Civil Alternativa Terrazul; Artigo 19 Brasil; Terra de Direitos e Instituto de Estudos Amazônicos como *amici curiae*. A ação impugna práticas da gestão ambiental do Governo Federal da época. A ementa da ADPF 760 é a seguinte:

> ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. GESTÃO AMBIENTAL. ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL. DESMATAMENTO DA FLORESTA AMAZÔNICA. OMISSÃO DO ESTADO BRASILEIRO. PLANO DE AÇÃO PARA PREVENÇÃO E CONTROLE DO DESMATAMENTO NA AMAZÔNIA LEGAL – PPCDAM. DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO. PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO. SEPARAÇÃO DOS PODERES. ARGUIÇÃO JULGADA PROCEDENTE. (Brasil, 2020c, não paginado).

A ADO nº 54, Rel. Min. Carmen Lucia foi julgada em conjunto com a ADPF nº 760 devido a semelhança de objetos, por isso, a Min. Carmen Lucia relatora de ambas as ações decidiu julgá-las em conjunto (Brasil, 2021b).

A relatora inicia seu voto citando um conjunto de precedentes que orientam no mesmo sentido da presente ação, ADI nº 6.737/21, Rel. Min. Carmen Lucia; ADI nº 6.928/21, Rel. Min. Carmen Lucia; ADI nº 6.432/21; ADPF nº 526/20, Rel. Min. Carmen Lucia; ADI nº 6.495//20, Rel. Min Lewandowski; ADI nº 4.163/13, Rel. Min. Cezar Peluso e ADI nº 5.661/20, Rel. Min. Rosa Weber.

Todas relacionadas ao questionamento que vem se fazendo nas ações de controle de constitucionalidade abstrato julgadas e em trâmite no STF, como na ADPF nº708/20, Rel. Min. Roberto Barroso, que teve como objeto a *omissão inconstitucional da União ao não adotar providências de índole administrativa para funcionamento do Fundo do Clima*; ADPF

nº 735/20, Rel. Min. Cármen Lúcia, que questiona o Decreto nº 10.341/20 que autoriza o emprego das Forças Armadas na garantia da Lei e da Ordem e demais ações subsidiárias a fim de realizar ações preventivas e repressivas contra delitos ambientais e combate aos focos de incêndio; ADPF nº 743/20, Rel. Min André Mendonça na qual impugna a gestão ambiental brasileira, sobretudo nos biomas Pantanal e Amazônia; ADPF nº 746/20, Rel. Min. André Mendonça, que tem como objeto a omissão dos deveres de proteção dos biomas do Pantanal e Amazônia; ADPF nº 747/20, Rel. Min. Rosa Weber, que julga procedente a declaração de a inconstitucionalidade da Resolução CONAMA nº 500/2020, com a imediata restauração da vigência e eficácia das Resoluções CONAMA nºs 284/2001, 302/2002 e 303/2002; ADPF nº 755/20, Rel. a Min. Rosa Weber na qual se questiona o Decreto nº 9.760/2019, pela criação da etapa de conciliação no processo sancionador ambiental, paralisando os procedimentos administrativos respectivos, além de inviabilizar a conversão de multas em serviços ambientais; ADO nº 54/19, Rel. Min. Cármen Lúcia que tem como objeto a omissão inconstitucional do Presidente da República e do Ministro do Meio Ambiente no combate ao desmatamento na Amazônia; e ADO nº 59/20eesx, Rel. Min Rosa Weber, incluída na presente sessão de julgamento, que aponta "omissão inconstitucional da União quanto à adoção de providência de índole administrativa objetivando a suspensão da paralisação do Fundo Amazônia.

A relatora assevera que os arguentes apontam que no Brasil há um "Estado de coisas inconstitucional" na gestão ambiental, que teria sido ocasionado pelo abandono do (PPCDAm) pelo Governo Federal, além da ausência de adoção de medidas que assegurassem o combate ao desmatamento. Como consequência vemos a evolução da taxa de desmatamento e queimadas na Amazônia Legal entre 2018 e 2020, causando implicações nas unidades de conservação e terras indígenas, que perpassam danos ambientais na conservação da Floresta Amazônica com efeitos graves à questão ambiental e à saúde de todos.

A Ministra também pondera os pontos importantes arguidos na inicial, quais sejam:

> a) Redução da fiscalização e controles ambientais, com decréscimo na efetividade das autuações e dos processos sancionatórios ambientais; b) Redução e inexecução orçamentária no Ministério do Meio Ambiente; c) Redução, inexecução orçamentária e carência de servidores no IBAMA, ICMBio, e FUNAI; d) Paralização do Fundo Amazônia, com ausência de apresentação de novos projetos; e) Inefetividade das operações de garantia da Lei e da Ordem e Operação Brasil Verde 2 com consequências nefastas sobre a autonomia e eficiência das unidades de conservação e dos órgãos de prevenção, controle e fiscalização ambientais; f) Transferência inconstitucional da coordenação dos órgãos ambientais para comandos militares; g) Desregulamentação ambiental abusiva através da edição do Decreto nº 9.760/19 que criou a etapa de conciliação no processo sancionador ambiental pelo, e Decreto n. 10.084/19 e permitiu o cultivo de cana-de-açúcar na Amazônia Legal e, ainda, pelo Despacho Interpretativo nº 706900/20 do IBAMA no qual se extinguiu a fiscalização *in loco* da madeira objeto de exportação; h) falta de transparência na disponibilização

> de informações sobre o cumprimento do PPCDAm, que impediu o controle social e institucional das suas ações; i) 'extinção branca' do PPCDAm, pela desestruturação administrativa dos órgãos de combate ao desmatamento e proteção do clima; j) aumento na taxa de desmatamento, demonstrada por dados ao PRODES e DETER, do INPE, que aponta uma evolução descontrolada nas unidades de conservação e terras indígenas; k) inexecução de deveres internacionais de redução de desmatamento e de combate à emergência climática assumidos na Conferência Mundial do Clima de Copenhague/Dinamarca, especialmente o de reduzir, até 2020 (ano do ajuizamento da arguição), os índices anuais de desmatamento da Amazônia Legal no máximo a 3.925 km², o que correspondem às previsões do art. 12 da PNMC e inc. I do §1º do art. 19 do Decreto n. 9.578/2018, o qual internalizou a meta assumida pelo Brasil perante a comunidade internacional de redução do desmatamento em 80% até o ano de 2020, em relação à média verificada entre 1996 e 2005. (Brasil, 2021b, não paginado).

Na ocasião, a AGU aponta os seguintes óbices processuais:

a) ausência de questão constitucional na matéria;
b) inobservância do requisito da subsidiariedade;
c) inadequação do uso do processo objetivo para coordenação, supervisão e monitoramento de políticas públicas; e
d) impossibilidade de investigação probatória em processo objetivo.

A Ministra sintetiza então que na presente arguição questionam-se "[...] ações e inações inconstitucionais perpetradas pelo Poder Público federal que paralisam e inviabilizam a execução efetiva e suficiente da política de combate ao desmatamento na Amazônia Legal e à emergência climática [...]." (Brasil, 2021b, não paginado).

Ao abordar a matéria constitucional cuidada na ação, a relatora demonstra que a matéria está fundamentada na ofensa ao Art. 225 da Constituição de 1988, citando a doutrina de Benjamin, Canotilho e Leite para expor que a inserção da proteção ambiental na Constituição obriga a intervenção estatal, legislativa ou não, na manutenção e recuperação dos processos ecológicos, reflete ainda sobre o declínio de confiança nas instituições estatais e da redução da presença do Estado, restando apenas uma intervenção excepcional e pontual que requer intervenção quando ocorrem desastres naturais e catástrofes econômicas com o intuito de justificar o protagonismo ecológico do Estado em situações de crise ambiental. Assim, o quadro constitucional de regulação estatal ao meio ambiente se faz em face da alocação de recursos e do dever inafastável de agir e tutelar.

A Relatora enfatiza a omissão estatal enfraquece medidas de fiscalização para prevenção da contenção e da degradação ambiental, nega-se com a omissão o cumprimento do princípio da prevenção, preceito inerente ao dever de proteção do poder público. Ao abordar o princípio da prevenção se impõe como dever estatal a adoção de providências às causas lesivas ao meio ambiente (art. 225 da Constituição), à vida (art. 5º da Constituição), à saúde (art. 196

da Constituição), dos direitos fundamentais dos povos indígenas às suas terras tradicionais (art. 231 da Constituição), dos povos e comunidades tradicionais (arts. 215 e 216 da Constituição), das crianças e adolescentes (art. 227 da Constituição) e à dignidade da vida da geração presente e futura, de forma a impedir a ocorrência de dano previsível ou diminuir os efeitos dele decorrentes, conforme o artigo 225, V e VII da Constituição de 1988, bem como dos tratados internacionais, ratificados pelo Brasil como a Convenção Basiléia sobre o controle de movimentos transfronteiriços de resíduos perigosos em seu depósito, e Convenção sobre Diversidade Biológica, introduzidos no direito brasileiro pelos Decretos nº 8.75/93 e 2.519/98 respectivamente.

Cármen Lúcia defende que a admissão de ADPF em casos de omissão na supervisão e monitoramento de políticas públicas já foi objeto de discussão no STF na ADPF 347MC/2016 que julgou a veiculação de pedidos sobre atos omissivos e comissivos dos poderes públicos comprovado o "estado de coisas inconstitucional"; ADPF nº 635 de 2020 que apontava I. Violação generalizada de Direitos Humanos, II. Omissão estrutural dos três poderes e III. Necessidade de solução complexa que exige a participação de todos os poderes.

A omissão ou ação ineficiente pela adoção de políticas públicas que viabilizem direitos fundamentais podem ser apreciadas pelo Judiciário nas situações acima mencionadas, haja comprovada violação massiva de direitos humanos sendo a ADPF a via processual adequada para seu controle, de forma que a inicial aponta um quadro estrutural e persistente de ações ou omissões estatais que geram retrocessos na proteção ao meio ambiente, especialmente no que se refere à Amazônia aproximando-se do "ponto de não retorno".

No voto, ao abordar o estado constitucional ecológico a Ministra expõe o panorama histórico do direito constitucional ambiental desde a década de 60, mencionando a crescente preocupação com a questão climática, evidenciando a necessidade de ações coordenadas para garantir um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Cita o Art. 225 da Constituição como um marco na proteção ambiental, e articula os princípios que sustentam um Estado Constitucional Ecológico, demonstrando uma estrutura administrativa organizada com Ministério específico. Informa que em 1984 foi criado o CONAMA como uma ferramenta a mais para concretizar políticas públicas ambientais. Revela que o direito constitucional contemporâneo construiu sistemas normativos que dispõem sobre a dignidade ambiental, responsabilidade e solidariedade intergeracional na matéria ambiental definindo como patrimônio nacional as diversas formas de vegetação, e a zona costeira como função ecológica da propriedade.

A Ministra também traz o pensamento doutrinário de José Afonso da Silva para falar sobre sua interpretação ao Art. 225 da Constituição, Gomes Canotilho para descrever a mudança de orientação normativa ambiental; Raul Machado Horta para demonstrar as três etapas da Convenção de Estocolmo; sendo a primeira caracterizada pela política preventiva exercida por órgãos da administração federal, a segunda caracterizada pela formulação da PNMA, a previsão de sanções e a introdução ao princípio da responsabilidade objetiva independente de culpa, e a terceira que representava dupla inovação: a criação da ação civil pública de responsabilidade por danos ao meio ambiente sob a jurisdição do Poder judiciário e a atribuição do MP na função de patrono dos interesses difusos da coletividade; além de Ingo Wolfgang Salert para tecer contribuições sobre a fundamentalidade ao direito ao meio ambiente, reconhecendo uma dupla funcionalidade na ordem ambiental brasileira de proteção ambiental, como o objetivo e tarefa estatal, e um direito/dever fundamental.

Trazendo ainda precedentes do tribunal na matéria, a Ministra cita a ADI nº 3.540/06, em sua forma de interpretar o conjunto de normas constitucionais referentes aos direitos fundamentais ao meio ambiente ecologicamente equilibrado integrando um subsistema principiológico, contando com os princípios:

a) da dignidade da pessoa humana, princípio que evoluiu conforme as novas tecnologias, novos direitos, passando a ser entendido como inerente à espécie humana, mesmo quando não há identificação do sujeito de direitos, como as futuras gerações;
b) ética ambiental, que traduz-se no direito brasileiro nas normas de cooperação interna e internacional conforme Art. 1º, II, III e V; Art. 4º, IX; Art. 170, VI; e 225, Constituição de 1988;
c) solidariedade, que que se alia ao princípio da dignidade formando uma base jurídica que assegura a convivência entre os humanos, com finalidade protetiva observando a preservação e prevenção do meio ambiente; e
d) eficiência ambiental e responsabilidade em matéria ambiental, previstos no Art. 37 da Constituição, considerada característica necessária às práticas administrativas que contribuam com o controle da legitimidade e legalidade entre o administrador público e o resultado almejado pela conduta administrativa.

No item *Do direito internacional do Meio Ambiente e dos acordos, tratados,*

convenções e pactos firmados pelo Brasil, a Ministra resgata os documentos internacionais ambientais desde a década de 1960, citando a Convenção de Estocolmo, 1972, a Convenção de Basileia sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito, 1989, a Declaração Rio, 1992, o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, 1992, o Protocolo São Salvador, 1999, Acordo Quadro s obre Meio Ambiente do Mercosul, 2003, a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre Povos Indígenas, 2004, a Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das expressões Culturais, 2006, Acordo de Paris, 2015, e ODS da Agenda 2030, 2015.

Ao abordar o Acordo de Paris reflete que as principais metas assumidas pelo Governo brasileiro foram:

a) aumentar o uso de fontes alternativas de energia;
b) aumentar a participação de bioenergias sustentáveis na matriz energética brasileira para 18% até 2030;
c) utilizar tecnologias limpas nas indústrias;
d) melhorar a infraestrutura dos transportes;
e) diminuir o desmatamento; e
f) restaurar e reflorestar até doze milhões de hectares, quando menciona os ODS, determina que os objetivos e metas são integrados e abrangem três dimensões do desenvolvimento sustentável, a social, a ambiental e a econômica.

Condensa que os compromissos constitucionalmente definidos no Brasil, incluídos aqueles adotados nas relações internacionais, abordam a dignidade ambiental e a garantia do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, que são mais que questões governamentais, são compromissos de Estado. Não importando o dirigente ou agente estatal ao qual compete o desempenho das políticas públicas referentes ao meio ambiente e à saúde de todos, viventes presentes e futuros do Planeta, os deveres fundamentais postos nas normas constitucionais e nos tratados internacionais aos quais tenha dado adesão o Brasil, configuram obrigação fundamental insuperável e indeclinável do Estado. E seu descumprimento pelos poderes estatais, ou por qualquer agente, órgão ou entidade pública ou particular ofende o direito, descumpre a Constituição e impede a realização da Justiça em matéria ambiental para a presente e futuras gerações.

Ao abordar o item *Do princípio constitucional da proibição ao retrocesso*

ambiental, informa que apesar de não estar explicitamente previsto na Constituição de 1988, o princípio prevê de maneira incontornável o retrocesso na matéria. A jurisprudência relacionada são a ADI nº 4.717/19, Rel. Min. Cármen Lúcia sobre alterações legislativas que importaram em diminuição da proteção dos ecossistemas; ADPF nº 656-MC/20, Rel. Min. Ricardo Lewandowski que suspendeu liminarmente a eficácia da Portaria nº 43/20 do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento que estabeleceu prazos para a aprovação tácita de utilização de agrotóxicos independente da conclusão de estudos técnicos relacionados aos efeitos nocivos à saúde da população brasileira; ADI nº 6.288/20, Rel. Min. Rosas Weber que declarou a inconstitucionalidade do Art. 8º da Resolução COEMA/CE nº 2/19 que criou hipóteses de dispensa de licenciamento ambiental para realização de atividades impactantes e degradadoras ao meio ambiente; e a ADPF nº 748-MC/20, Rel. Min. Rosa Weber que revogou as Resoluções nº 284/01, 302/02 e 303/02 restaurando a vigência e eficácia dos atos normativos mencionados.

Assim, o princípio da proibição do retrocesso ambiental se relaciona com o princípio da proibição do retrocesso social, impedindo a revogação de direitos já conquistados. Ambos os princípios visam garantir a efetividade dos direitos fundamentais, sendo essenciais para garantir o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e a progressão da proteção ambiental. A jurisprudência do STF, como demonstrado nos casos citados, reforça a importância desse princípio na defesa do meio ambiente e na garantia dos direitos fundamentais.

Ao abordar a discricionariedade administrativa restrita em matéria ambiental a Ministra alega que a liberdade de escolha da Administração Pública para atuar, é restrita. Isso ocorre porque o dever constitucional de proteção ao meio ambiente impõe limites à atuação do Poder Público, exigindo que suas ações sejam sempre pautadas pela finalidade de garantir a proteção ambiental e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, e explica quais os limites à essa discricionariedade. A relatora os expõe como sendo:

a) a vinculação à finalidade de proteção ambiental, dotado da atuação estatal na matéria ambiental, e a obrigação de sempre garantir a proteção do meio ambiente e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Sendo, a finalidade da atuação estatal sempre, vinculada, constituindo elemento do provimento estatal normativo ou administrativo que não fica à escolha livre do legislador ou do administrador público;
b) o princípio da prevenção, que exige que o Estado atue previamente para evitar danos ambientais;

c) o princípio da precaução, que exige que o Estado atue mesmo na ausência de certeza científica absoluta para prevenir danos ambientais graves ou irreversíveis, todos limitando a discricionariedade administrativa.

Sempre que houver danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza cientifica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental, para a Ministra a discricionariedade administrativa restrita em matéria ambiental é essencial para garantir a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e a progressão da proteção ambiental. O Poder Público, em suas ações, deve sempre observar os limites impostos pela Constituição e pelos princípios ambientais, visando garantir a proteção do meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

Em seguida no voto vemos uma seção destinada à análise do desmatamento na Amazônia, na qual informa que a Floresta Amazônica é o maior bioma brasileiro, detentor de grande parte da biodiversidade mundial, possuindo importância crucial para o equilíbrio ambiental global. No entanto, o desmatamento e a degradação ambiental têm aumentado significativamente nos últimos anos, o que coloca em risco a floresta e seus habitantes, além de comprometer o cumprimento de metas climáticas internacionais. A Floresta Amazônica, foi reconhecida como patrimônio nacional pelo artigo 225, § 4º, da Constituição, e desempenha um papel crucial no equilíbrio ambiental global. Sua rica biodiversidade e serviços ecossistêmicos são essenciais para a manutenção da vida no planeta.

O voto da Ministra Cármen Lúcia apresenta dados alarmantes sobre o desmatamento da Amazônia, com base em informações do INPE. O desmatamento por corte raso aumentou significativamente após 2016, atingindo níveis preocupantes em 2019, 2020 e 2021, bem como as taxas de desmatamento em áreas protegidas, como terras indígenas e unidades de conservação, também aumentaram consideravelmente. De forma que expõe como o desmatamento e a degradação ambiental na Amazônia têm consequências graves, como a perda de biodiversidade, o aumento das emissões de gases de efeito estufa, a alteração do regime de chuvas e o risco de savanização da floresta. Além disso, o desmatamento também afeta diretamente as populações indígenas e tradicionais que dependem da floresta para sua subsistência.

A Ministra traz o posicionamento de Antônio Nobre, pesquisador do INPE, afirmando que com o avanço do desmatamento, áreas da floresta amazônica demonstram já haver sinais de se ter ultrapassado o ponto de não retorno, quando não mais possível a

reversibilidade da área degradada, transformando-se regiões de floresta tropical em paisagens semelhantes às do cerrado, mas degradadas, com vegetação rala e esparsa e baixa biodiversidade. Menciona ainda que a consequência mais imediata para a Amazônia é o comprometimento da reciclagem de umidade, feita eficientemente por milhões de anos pela floresta primária. Tal aumento das emissões de GEE, decorrente da queimada e decomposição da biomassa florestal, contribuem para o aquecimento global e suas consequências, como o aumento do nível do mar, eventos climáticos extremos e a intensificação de secas e inundações. Entre as inúmeras funções essenciais da região amazônica para a manutenção do equilíbrio ecológico planetário, a Ministra ressalta a direta relação com a disponibilidade hídrica, a alta concentração de carbono por hectare em divergência com o que prometido no plano internacional e já obtido com o desenvolvimento das práticas redutoras de desmatamento irregular e com repercussões danosas e de risco para o equilíbrio climático global e, ainda, a riqueza da biodiversidade biológica da floresta, e da fauna, objetos de intenso tráfico.

Por fim, reflete que o desmatamento afeta diretamente as populações indígenas e tradicionais que dependem da floresta para sua subsistência, cultura e modo de vida. A intensificação da grilagem de terras, da exploração ilegal de madeira e do garimpo ilegal também contribui para o aumento da violência e da criminalidade na região. As medidas previstas e executadas no PPCDAm, nas fases que tiveram implementação, visavam a efetividade da fiscalização para impedir, dificultar ou restringir a extração ilegal de madeira e adoção de medidas contra as infrações legais, incluídas o tráfico de animais, a grilagem de terras, a extração ilegal de madeiras e outros recursos minerais, a exploração abusiva das terras, da fauna e da flora, a exploração dos indígenas, a agressão de sua cultura e de suas histórias e de seus futuros.

Ou seja, com os dados é possível compreender que a violência cresceu na região com a grilagem de terras, desmatamento e formação de milícias que apavoram e matam os habitantes, florestas e culturas. Ao analisar a questão, a Ministra cita a ADPF nº 709/20, Rel. Min. Roberto Barroso que faz a conceituação de desmatamento e degradação ambiental, trazendo as condições de aproximação e de distanciamento de ambos os conceitos.

Em seguida a Ministra explica a importância do PPCDAm, criado em 2004, o plano de ação foi fundamental para reduzir o desmatamento na Amazônia entre 2004 e 2012. No entanto, o abandono do PPCDAm e a ausência de medidas eficazes para conter o desmatamento nos últimos anos têm contribuído para o agravamento da situação. Para Carmen Lucia é importante considerar que ao ser formulado e ter início a implantação do PPCDAm buscou uma

mudança no rumo do cuidado estatal com o meio ambiente no Brasil. Com inegável resposta positiva no sentido da diminuição do desmatamento e no atingimento das finalidades estabelecidas para a proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, o PPCDAm está no item central das questões postas na presente arguição.

A Ministra expressa que, a proteção da Floresta Amazônica é um dever constitucional e uma necessidade para garantir o equilíbrio ambiental global e o bem-estar das presentes e futuras gerações. O desmatamento e a degradação ambiental devem ser combatidos com medidas eficazes, como:

a) o fortalecimento da fiscalização ambiental e combate à criminalidade ambiental;
b) a implementação de políticas de desenvolvimento sustentável que valorizem a floresta em pé;
c) a garantia dos direitos dos povos indígenas e tradicionais;
d) a retomada e aprimoramento do PPCDAm;
e) o investimento em pesquisa e monitoramento ambiental; e
f) a cooperação internacional para o combate ao desmatamento e à degradação ambiental. E sintetiza que a ADPF 760 representa um importante instrumento para garantir a proteção da Floresta Amazônica e a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, assim como que a decisão final do STF nesse caso terá grande impacto na política ambiental brasileira e no futuro da Amazônia.

Ao abordar a redução da fiscalização e controle ambientais, Cármen Lúcia analisa a deficiência da atuação estatal que causou redução da fiscalização e controle ambientais. Conta que o Presidente do IBAMA informou que a redução que ocorreu durante os anos de 2019 e 2020 encontra-se dentro dos parâmetros esperados não se verificando a queda de 30% alegada na inicial. Entretanto, que o ano de 2020 apresentou redução devido à pandemia Covid-19, e apesar das atividades de fiscalização ambiental estarem elencadas no Decreto nº 10.282/20 como essenciais, a Portaria nº 949/20 aprovada pela diretoria do IBAMA traça um Plano de Contingências, e prevê em seu art. 7º que

> "[...] não devem ser escalados/recrutados para atividades de fiscalização ambiental os servidores com sessenta anos de idade ou mais, imunodeficientes ou com doenças preexistentes crônicas ou graves e gestantes ou lactantes, incluindo-se em tal restrições servidores que habitem na mesma residência com pessoas com essas especificidades." (Brasil, 2022d, não paginado).

O voto reúne dados sobre as operações de fiscalização ocorridas de 2014 a 2020, os

dados demonstram ter havido crimes ambientais em áreas desmatadas, queimadas ilegais, crimes contra os direitos humanos especialmente em indígenas e moradores da Floresta; que os resultados comprovam ter havido a alegada diminuição da capacidade fiscalizatória do IBAMA, bem como o aumento da destruição da Floresta Amazônica. Constata então além das alterações normativas relacionadas à fiscalização ambiental problemas como redução de pessoal, lotação nos cargos de gestão por pessoas sem conhecimento da área decorrentes de indicação política, assédio moral aos servidores, desapreço público de altas autoridades do Governo contra o serviço e os servidores, precarização da infraestrutura, dentre outros, que repercutem negativa e diretamente no desempenho dos trabalhadores e no resultado dos trabalhos. Conforme auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União no processo TC 038.045/2019:

> A auditoria detectou que algumas mensagens que têm sido proferidas por autoridades do Poder Executivo Federal, em especial pelo Presidente da República, mas também pelo Ministro do Meio Ambiente, têm prejudicado o exercício da fiscalização do Ibama e potencialmente incentivado o desmatamento na região. (Brasil, 2022d, não paginado).

Salienta ainda que IBAMA reconhece que não tem sido convidado a participar das reuniões relacionadas ao PPCDAm e CONAVEG, e esclarece que apesar de as operações de fiscalização terem sido mantidas em número, não foram mantidas quanto à eficiência da fiscalização e chama de afrouxamento administrativo a situação que estimula e reforça a prática de crimes e ilegalidades. A Ministra chama atenção para o fato de que embora o valor arrecadado com autuações tenha sido superior ao de anos anteriores, comprovam o recorde no desmatamento e queimadas ilegais conforme os dados do INPE. E revela que a interferência da pandemia do Covid-19 não sustenta a redução das autuações, pois elas vêm ocorrendo desde antes da pandemia, sendo comprovada desde o ano de 2018.

Ao falar do abandono do PPCAm a Ministra revela que ao longo das três primeiras fases de sua execução de 2003 a 2015 o plano contribuiu para a redução drástica do desmatamento na Amazônia, dados medidos pelo PRODES. Entre outubro de 2010 a julho de 2011 uma avaliação independente do PPCDAm foi realizada pelo Ipea, Comissão Econômica para a América Latine e Caribe (CEPAL) e pela Cooperação Alemã para o Desenvolvimento por meio da Deustsche Gesellschaft que resultou na verificação dos anos de 2007 a 2010 de execução, a avaliação concluiu que “[...] contribuiu de maneira fundamental para a redução do desmatamento e estabeleceu um novo marco de ação integrada de combate ao desmatamento ilegal na região.” (Brasil, 2022d, não paginado).

A Ministra ainda relata uma série de documentos que comprovam a importância do PPCDAm para o combate e controle ao desmatamento na Amazônia, e cita a decisão proferida na ADO nº54/2020 de julgar procedente a:

a) execução integral do orçamento dos órgãos ambientais;
b) contratação de pessoal para as atividades de fiscalização ambiental na Amazônia;
c) apresentação de plano de contingência para reduzir o desmatamento aos níveis encontrados em 2011, ou menores, e seu efetivo cumprimento em período razoável, sob pena de responsabilidade pessoal do Ministro e do Presidente da República.

A relatora enfatiza o quadro persistente de ineficácia e deficiência das medidas adotadas pelo Governo Federal na proteção ambiental, ressaltando que apesar das políticas públicas serem dinâmicas, para a matéria cuidada, é necessária que a mudança traga e comprove eficiência maior que a do modelo anterior, para assegurar a eficácia dos padrões já produzidos, de forma que não importe no retrocesso ambiental. Entende como comprovados o quadro de insegurança jurídica ambiental e a ausência de efetividade do novo "plano ambiental" proposto pelo Governo.

Pondera não ser de competência do STF a escolha da política pública mais apropriada para o controle às queimadas ilegais, para o desmatamento e à degradação ambiental, mas que no desempenho da função destinada pela Constituição de 1988 tem a competência de assegurar o cumprimento da ordem constitucional com a observância aos princípios da prevenção, do meio ambiente equilibrado e da proibição do retrocesso. No mesmo sentido, a declaração do estado de coisas inconstitucional na matéria ambiental reforça os argumentos apresentados no processo TC 038.045/2019-2 que avaliou ações do Governo Federal no combate ao desmatamento ilegal e às queimadas na Amazônia Legal, que constatou que houve mudanças relevantes que alteraram a configuração da estrutura governamental para o tratamento da questão, que tinha como principal instrumento o PPCDAm.

A questão relevante é a ausência de implementação do cumprimento de norma constitucional determinante de obrigatoriedade. No caso se comprova a falha da Administração Pública de não cumprir deveres constitucionalmente impostos, de forma que cerca de 2,8 bilhões de reais ficariam sem destinação após a extinção do Comitê Técnico do Fundo Amazônia e do COFA, demonstrando também o descumprimento do §10 do Art. 165 CF/88.

No voto vemos uma seção destinada ao enfraquecimento normativo do quadro

ambiental, na qual a Ministra cita as ADPF nº 755/20, Rel. Min. Rosa Weber que trata da inclusão da conciliação no processo sancionatório ambiental; e a ADPF nº 651, Rel. Min Cármen Lúcia, que trata da exclusão da sociedade civil do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente, da exclusão da participação dos Governadores do COFA, para exemplificar a desregulamentação estatal em matéria ambiental e afirma que notamos esses efeitos quando olhamos para o quadro geral.

As organizações ambientais realizaram 226 pedidos de informação sobre o curso das ações do PPCDAm em 2019 sobre a fase de implementação da mencionada política pública de 2016 a 2020. O resultado apresentado pelos órgãos ambientais demonstra que muitos deles foram respondidos de forma incompleta, dos 226 pedidos de informações, apenas 35 foram respondidos de forma satisfatória de acordo com a análise do Instituto Socioambiental. O princípio da publicidade, regulamentado pela Lei nº 12.527/2011, especificou os deveres da Administração Pública em dar plena transparência em seus comportamentos, de forma que a incompletude e imprecisão dos dados fornecidos, a indefinição quanto aos órgãos que deveriam fornecer as informações requeridas, e o questionamento dos motivos pelos quais os dados estariam sendo solicitados caracterizam exemplos de descumprimento da Lei de Acesso à Informação, ofendendo também o princípio da publicidade.

Quando aborda o estado de coisas inconstitucional, a Ministra revela que a construção jurisprudencial do estado de coisas inconstitucional tem origem no Tribunal Constitucional Colombiano, e refere-se ao reconhecimento de omissão inconstitucional reiterada e relacionada a falhas estruturais que importam ofensa grave e contínua a direitos fundamentais. O Tribunal colombiano define pressupostos básicos que caracterizam o estado de coisas inconstitucional são:

> a) a ofensa massiva e generalizada de direitos fundamentais que afetam número significativo de pessoas; b) a prolongada omissão das autoridades quanto ao cumprimento de suas obrigações para garantir os direitos fundamentais ou a adoção reiterada de práticas inconstitucionais; c) a ausência de medidas legislativas e/ou administrativas necessárias para evitar afrontas aos direitos fundamentais; d) a existência de problema social cuja solução demande a intervenção de várias entidades, requerendo a adoção de conjunto completo e coordenado de ações; e) se todas as pessoas afetadas pelo mesmo problema ajuizassem ações individuais para tutela dos seus direitos, produzir-se-ia grande congestionamento judicial (Brasil, 2022d, não paginado).

O STF já julgou a matéria, na ADPF nº 347/16 reconheceu o quadro de violação massiva e persistente de direitos fundamentais, decorrente de falhas estruturais e falência de políticas públicas e cuja modificação depende de medidas abrangentes de natureza normativa,

administrativa e orçamentária, declarando assim o sistema penitenciário nacional como “estado de coisas inconstitucional”. A atuação ao STF, como observado, combina-se com atuações de órgãos jurídicos internacionais como o Tribunal Constitucional colombiano. E na matéria ambiental não poderia ser diferente vez que as questões referentes à matéria ambiental, se relacionam com o direito à vida digna da geração presente e das futuras gerações, sendo item essencial na agenda constitucional contemporânea.

Como observado antes, pelos estudos técnicos acima referidos, os níveis de desmatamento da Amazônia se aproximam do ponto de não retorno, de forma que se deve adotar como princípio obrigatório para a formulação das políticas públicas o que se comprovar necessário para antecipar os riscos e danos que possam ser causados ao meio ambiente, prevenindo-se os riscos que sejam previsíveis, além de e estancar a destruição do meio ambiente. Por isso, as diversas falhas estruturais nas políticas ambientais de controle ao desmatamento da Amazônia importam no descumprimento aos deveres constitucionais sobre o meio ambiente ecologicamente equilibrado e os tratados internacionais assinados pelo Brasil.

Os relatórios apresentados demonstram o aumento de queimadas e desmatamentos na região da Amazônia Legal em 2019, 2020 e 2021, acrescidos de importantes demonstrações de ineficiência da política ambiental em curso, formando assim um quadro estrutural de ofensa massiva, generalizada e sistemática dos direitos fundamentais ao meio ambiente. A diminuição de ações ambientais eficazes, a inexecução orçamentária, a redução de recursos em projetos ambientais, o abandono do PPCDAm, a desregulamentação em matéria ambiental, a ausência de fiscalização efetiva e eficaz, a incompletude ou falta no fornecimento de informações relativas a metas, objetivos e resultados da política ambiental no cenário de crescente desmatamento na região da Amazônia caracterizam retrocesso ambiental inadmissível na implementação das políticas ambientais, segundo a Ministra Carmen Lucia.

As políticas públicas ambientais atualmente adotadas revelam-se insuficientes e ineficientes para atender o comando constitucional de preservação do meio ambiente e do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, pela extrema gravidade e urgência que a questão representa. Pelos fundamentos apontados no voto, considera-se a insuficiência das justificativas apresentadas pelos órgãos responsáveis para fazer frente às alegações dos arguentes e aos crescentes níveis de desmatamento da Amazônia.

De forma que a Ministra reconhece o estado de coisas inconstitucional e vota no sentido de:

a) reconhecer o estado de coisas inconstitucional quanto ao desmatamento ilegal da Floresta Amazônica e de omissão do Estado brasileiro em relação à função protetiva do meio ambiente ecologicamente equilibrado;

b) determinar à União e às entidades federais competentes que formulem um plano de execução efetiva e satisfatória do PPCDAm, que deve ser apresentado ao STF em sessenta dias contendo expressamente, cronogramas, metas, objetivos, prazos, projeção de resultados com datas e indicadores esperados, incluídos os de monitoramento e outras informações necessárias para garantir a máxima efetividade do processo e a eficiente execução das políticas públicas;

c) a garantia do direito republicano à transparência e à participação da sociedade brasileira e que passe a apresentar, no prazo máximo de quinze dias e com atualização mensal, em sítio eletrônico a ser indicado pela União, relatórios objetivos, transparentes, claros e em linguagem de fácil compreensão ao cidadão brasileiro; e

d) a submissão ao Observatório do Meio Ambiente e das Mudanças Climáticas do Poder Judiciário (Portaria nº 326, de 16.12.2021) do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) de relatórios mensais produzidos pelos órgãos competentes do Poder Executivo, do IBAMA e do ICMbio, até dezembro de 2023.

Apesar da construção do voto na Ministra se dar no sentido do reconhecimento do estado de coisas inconstitucional e procedência dos pedidos, o pleno decidiu por deferir parcialmente. Reconheceram o descumprimento dos princípios da prevenção e precaução, entretanto não reconheceram o estado de coisas inconstitucional. A tese fixada nas ADPF e ADO foi:

> Resguardada a liberdade de conformação do legislador infraconstitucional e dos órgãos do Poder Executivo de todas as esferas governamentais envolvidas no planejamento e estabelecimento de metas, diretrizes e ações relacionadas à preservação do meio ambiente em geral e da região amazônica em particular, afigurase inconstitucional a adoção de postura estatal omissiva, deficiente, ou em níveis insuficientes para garantir o grau de eficácia, efetividade e eficiência mínimo necessário à substancial redução do cenário de desmatamento e degradação atualmente verificado. (Brasil, 2022d, não paginado).

Assim, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, por maioria, em não declarar o estado de coisas inconstitucional. Vencidos, a relatora Min. Cármen Lúcia, Ministros Edson Fachin e Luiz Fux. Paralelamente houve o reconhecimento da existência de falhas estruturais na política de proteção à Amazônia Legal, o Tribunal determinou ao Governo

Federal que assuma um "compromisso significativo" (*meaningful engagement*) referente ao desmatamento ilegal da Floresta Amazônica. Por fim, por unanimidade, os pedidos formulados na ADPF nº 760/20 e ADO nº54/20 foram parcialmente procedentes (QUADRO 4). Quadro 4 – Pedidos formulados

Tipo de ação	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental e Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão
ODS e metas relacionadas	13, 13.1, 13.23, 13.b; 16, 16.3, 16.6, 16.7,16.8, 16.10, 16.b
Documentos internacionais	Acordo de Paris, Convenção 169 OIT, UNFCCC, Protocolo de Kyoto
Condução do processo	-
Fundamentação	Art. 3º, II, Art. 5º, § 1º, Art. 37, Art. 60, § 4º, Art. 103, Art. 165, Art. 170, VI, Art. 225, § 1º, III CF/88; Art. 10, Art. 12-F, § 1º, Art. 23, II da Lei nº 9.868/99; Art. 4º, § 1º da Lei 9.882/99, Art. 6º, III, Art. 7, Art. 12 da Lei n. 12.187/09, Art. 19 do Decreto n. 9.578/18, Art. 4o do Código Florestal, Art. 66º da Constituição Portuguesa, Art. 3º da Lei n. 6.938/81, Art. 8º, inciso XIII da LC nº 140/11, Art. 3º, I, Art. 6º do Decreto 7.390/10, Art. 17, I do Decreto 9.578/18, Art. 4º, inciso X do Decreto 9.203/17, Art. 17 do Decreto 9.578/18, Art. 8º do Decreto nº 10.142/19, Art. 26 da CIDH, Art. 11 do Protocolo de San Salvador.

(continua)
(conclusão)

Jurisprudência	ADPF 760, ADPF 708, ADPF 735, ADPF 746, ADPF 747, ADPF 755, ADPF 186/DF, ADPF 635, ADPF 347, ADPF 748-MC, ADPF 709, ADPF 568, ADPF 743, ADPF 651, ADPF 347, ADI 6.737, ADI 6.928, ADI 6.432, ADI 6.495, ADI 4.163, ADI 5.661, ADO 54, ADO 59, ADI 1.407-MC, ADI 1.396-MC, ADI 4.029, ADI 3.540, ADI 4.717, ADI 6288, ADI 1.698, ADI 1.439, ADI 4.350, ADO 54
Pedidos procedentes	a)A União e órgãos como Ibama, ICMBio e Funai devem formular e apresentar ao Supremo Tribunal Federal, em até 60 dias, um plano detalhado para a execução do PPCDAm (ou planos equivalentes). Este plano deve conter medidas para fiscalização, controle de atividades, proteção da floresta, e garantia dos direitos indígenas. O plano deve incluir cronogramas, metas, objetivos, prazos, projeções e indicadores, com ações progressivas e detalhamento dos recursos. a.1) Até 2027, reduzir o desmatamento na Amazônia Legal para 3.925 km² por ano, conforme dados do INPE/PRODES. a.2) Reduzir e eliminar o desmatamento ilegal em Terras Indígenas e Unidades de Conservação. a.3) Fiscalizar e investigar infrações ambientais, com punições previstas em lei. a.4) Cumprir os resultados previstos nos Eixos Temáticos do PPCDAm, com cronograma até dezembro de 2023. b)Em 60 dias, a União deve apresentar um plano para fortalecer Ibama, ICMBio e Funai, incluindo cronograma, orçamento, pessoal e recursos do Fundo Amazônia. O plano deve garantir o combate ao desmatamento, com transparência e controle social. c) Em 15 dias, a União e entidades federais devem apresentar relatórios objetivos e transparentes sobre as ações e resultados, com linguagem clara e recursos visuais. Estes relatórios devem ser disponibilizados online, com acesso público e atualização mensal. d) Relatórios mensais sobre o cumprimento das determinações devem ser submetidos ao Observatório do Meio Ambiente e das Mudanças Climáticas do Poder Judiciário até dezembro de 2023. Além da abertura de créditos extraordinários, com proibição de contingenciamento e a notificação ao Congresso Nacional sobre a decisão.

Fonte: Autora da pesquisa.

A ADPF 760 e a ADO 54, ajuizadas por partidos políticos, foram julgadas em

conjunto em razão da sua aproximação temática, abordaram a questão do desmatamento na Amazônia Legal e a omissão do Estado brasileiro em proteger o meio ambiente. A relatora, Ministra Cármen Lúcia, argumentou que o desmatamento crescente, o abandono do PPCDAm e a ineficiência das políticas públicas ambientais configuravam um "estado de coisas inconstitucional". O estado de coisas incosntitucinoal se refere ao reconhecimento de omissões inconstitucionais reiteradas e relacionadas a falhas estruturais resultam em ofensa grave e contínua a direitos fundamentais. A ministra entendeu como preenchidos os pressupostos que caracterizam o estado de coisas inconstitucional nos moldes da experiência colombiana.

A relatora defendeu a necessidade de ações urgentes para conter o desmatamento e a degradação ambiental na Amazônia, com base nos dados científicos exibidos nas audiências públicas e no princípio da proibição do retrocesso ambiental. O voto da relatora também explorou o histórico do direito constitucional ambiental no Brasil e a importância do PPCDAm na concretização de políticas públicas ambientais, nos estados da Amazônia Legal, bem como a necessidade de fortalecer os órgãos ambientais e o Fundo Amazônia.

Apesar da argumentação da relatora, o STF, por maioria, não reconheceu o "estado de coisas inconstitucional", mas determinou que a União adotasse medidas para garantir a proteção da Amazônia Legal, incluindo a retomada do PPCDAm e o fortalecimento dos órgãos ambientais. O STF reconheceu a importância da participação da sociedade civil e da necessidade de transparência nas políticas públicas ambientais. Para o pleno, **embora o Estado tenha liberdade para definir as políticas públicas ambientais, é inconstitucional a omissão, a ineficiência ou a insuficiência na proteção do meio ambiente, especialmente na Amazônia Legal, sendo necessária a adoção de medidas eficazes para combater o desmatamento e a degradação ambiental, com transparência e participação da sociedade civil.**

3.5 ADO 59 e o FUNDO AMAZÔNIA

A ADO nº 59, Rel. Min. Rosa Weber, teve como requerentes o Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Socialista e Liberdade (P-SOL), Partido dos Trabalhadores (PT) e Rede Sustentabilidade; e como intimado nós temos a União (Brasil, 2020a). Vemos na ação o Laboratório do Observatório do Clima, o Instituto Alana e o Conecta Direitos humanos como *amici curiae*, e a ementa do processo é a seguinte:

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO. FUNDO AMAZÔNIA. SUPOSTA OMISSÃO ADMINISTRATIVA DO GOVERNO FEDERAL. AUSÊNCIA DE NORMA CONSTITUCIONAL CUJA EFICÁCIA

> DEMANDE REGULAMENTAÇÃO. ESCOLHA DE MODO DE AGIR ENTRE VÁRIOS POSSÍVEIS. OPÇÃO POLÍTICO-LEGISLATIVA. DEFERÊNCIA À DECISÃO DOS DEMAIS PODERES. IMPOSSIBILIDADE DE CONHECIMENTO DA DEMANDA COMO ADPF. NATUREZA JUSFUNDAMENTAL DO DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO. PRINCÍPIOS DA PREVENÇÃO, DA PRECAUÇÃO E DA PROIBIÇÃO DO RETROCESSO AMBIENTAL. COMPLEXIDADE DA QUESTÃO AMBIENTAL NO BRASIL. MEDIDAS ADOTADAS PELO GOVERNO FEDERAL PARA IMPULSIONAR O FUNCIONAMENTO DO FUNDO AMAZÔNIA. DELIMITAÇÃO DO ESPAÇO DE ATUAÇÃO DE CADA UM DOS PODERES. NECESSIDADE DE POSTURA DEFERENTE DO JUDICIÁRIO EM FACE DE DECISÕES DE CUNHO TÉCNICO OU POLÍTICO DOS DEMAIS PODERES. VIA INADEQUADA PARA O DEBATE E ANÁLISE PROPOSTOS PELOS AUTORES. (Brasil, 2020a, não paginado).

A Relatora pontua que o comportamento omissivo de desrespeito à Constituição de 1988 por parte dos Poderes Públicos produz como resultado um quadro de inexistência de tutela dos direitos fundamentais e do arcabouço normativo constitucional, ou de insuficiência no adimplemento dos deveres fundamentais de proteção. Em seu voto, define as competências normativas legislativa e administrativas bem como as responsabilidades necessárias para a concretização dos direitos fundamentais, e determina que a necessidade da ação estatal assume maior relevância na arena dos direitos prestacionais, como os direitos sociais e ambientais, que exigem por sua própria natureza, obrigações de fazer normativas e fáticas para sua concretização.

A exigência do adimplemento dos deveres de proteção fática e normativa nem sempre está expressa no texto constitucional, de forma que se assemelham as normas constitucionais impositivas do dever de legislar. Desta forma, o fundamento do dever normativo de tutela deriva da estrutura dos direitos fundamentais, e é direcionado a quaisquer dos Poderes, o que importa na exigibilidade do exercício dessas competências constitucionais públicas necessárias para fornecer as condições estruturais e materiais de realização dos direitos.

A Ministra destaca que a forma de concretizar os direitos fundamentais integra o espaço de conformação prática dos Podres Públicos, em especial do Legislativo e do Executivo. No entanto, reflete que a liberdade decisória que é inerente à formulação da política normativa tem como combustível de atuação o dever de tutela dos direitos fundamentais. Logo, a proteção não é discricionária, mas sim as formas e modos de sua implementação, desde que observado o postulado da proporcionalidade em sua dupla face proibitiva: do excesso da intervenção na esfera de proteção de direitos fundamentais e da insuficiência de sua tutela desses direitos.

A relatora enfatiza o enquadramento normativo da omissão inconstitucional coaduna com a previsão de ações destinadas ao controle dessa omissão, delineando o processo constitucional com técnicas que solucionem a insuficiência parcial ou a inércia governamental.

Na visão da Ministra, o fenômeno da omissão normativa do Administrador assume uma circunstância complexa na teoria e na prática constitucional contemporânea. Isso porque os deveres de tutela impostos a Administração Pública podem ser derivados tanto do plano normativo, englobando as atividades legislativas primária e secundária, quanto do plano material de prestações fáticas, ambos imprescindíveis para a viabilização dos direitos fundamentais. Contando também com um espaço de conformação administrativa assegurado como critério de validade das escolhas políticas.

O déficit de regulamentação dos direitos fundamentais decorre não da falta de um comando normativo expresso de legislar, mas da insuficiência da proteção ao direito. Para a relatora, a engenharia institucional coloca em evidência o papel do Administrador, mais até que do Legislador, como responsável pelos imperativos de tutela, materializados em comandos normativos e de prestações fáticas basilares ao cumprimento dos direitos. Estabelece que seguindo esses vetores interpretativos constitucionais, o controle jurisdicional das omissões normativas representa a mais refinada resposta institucional às novas exigências da justiça constitucional.

No voto a Ministra expõe quatro premissas essenciais para a atividade jurisdicional sobre as omissões do Poder Público, sendo I. A identificação do direito fundamental alegado como violado, II. A configuração do estado de insuficiência normativa ou fática, III. A demonstração da necessidade dos deveres de tutela para a exigibilidade do direito, e IV. A validade da solução normativa empregada, deve estar dentro do marco argumentativo exigido pelo postulado da proporcionalidade.

O juízo de compatibilidade das normas e políticas públicas adotadas pelos poderes constituídos, parte do parâmetro material que demanda a análise da suficiência de proteção dos direitos. Enquanto isso, vetores interpretativos, exigem do Poder Judiciário a aplicação dos deveres de proteção adequada e efetiva do meio ambiente frente às condutas políticas, de forma que sua atuação enquanto órgão de proteção dos direitos fundamentais, nas situações de inadimplemento inconstitucional, se dá em decorrência da insuficiência normativa, seja de caráter legislativo ou administrativo.

Segundo a Ministra no caso em análise, alega-se, na inicial, um quadro de omissão normativa objetiva, quanto ao funcionamento adequado e suficiente do Fundo Amazônia, apontado como instrumento financeiro essencial para o adimplemento dos deveres de proteção do direito fundamental ao meio ambiente, em especial ao patrimônio dos biomas que integram

a complexa biodiversidade da região da Amazônia Legal, compreendida pelos Estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins e parte do Maranhão.

Os pedidos deduzidos na inicial requerem a adoção de providências administrativas que se enquadram na categoria de prestações normativas e fáticas derivadas da estrutura constitucional e das necessidades de proteção do direito fundamental ao meio ambiente. Para a Ministra, o estado de omissão normativa objetiva somado aos pedidos de natureza prestacional fundamentam o pedido subsidiário para que seja conhecida a ADO como ADPF, na linha decisória do julgamento das ADPFs 347, 706, 709 e 635, bem como proposto no voto da Ministra Cármen Lúcia para a ADPF 760 e a ADO 54.

A relatora identificou quatro premissas necessárias à solução proposta: i) a valoração dos aportes informativos e argumentativos produzidos na audiência pública, no que toca às políticas públicas da Amazônia Legal; ii) os quadros normativos e fáticos da Amazônia Legal; iii) o Fundo da Amazônia como política pública ambiental financeira; e iv) o conteúdo do direito fundamental ao meio ambiente, correspondente aos deveres de proteção e a tutela do direito a mínimo ecológico.

Ao abordar a valoração dos aportes argumentativos, premissas fáticas e normativas das políticas públicas na Amazônia Legal, a Ministra salienta que os aportes informativos produzidos na audiência pública bem como argumentativos foram essenciais aos esclarecimentos das questões fáticas e jurídicas necessárias para a contextualização e elucidação do problema. A audiência pública também possibilitou, o debate nos espaços deliberativos que ocorreram ao final de cada sessão de trabalho, bem como a contestação das afirmações expostas no processo, procedimento que permitiu a dissuasão de divergências, a construção de consensos e de inferências probatórias acerca da realidade subjacente ao campo normativo em deliberação. A partir da análise dos materiais produzidos na audiência pública, a Ministra condensa as divergências e inferências probatórias acerca da realidade fática e normativa da Amazônia Legal, nas premissas necessárias para a análise dos argumentos relacionados ao estado de omissão inconstitucional no cumprimento dos deveres de tutela do ambiente integrante da área da Amazônia Legal.

Rosa Weber entende que o **INPE**, por meio de seus sistemas **PRODES, DETER e DETER Intenso**, é o principal responsável pelo monitoramento das atividades de queimada, desmatamento e degradação na Amazônia Legal. Seus dados, no entanto, foram alvo de controvérsia, com questionamentos sobre sua veracidade. Através da análise fornecida pelos sistemas sobre o **PPCDAm**, a Ministra observou que a primeira etapa (2004-2011) apresentou

resultados positivos na redução do desmatamento, já a partir da segunda etapa (2012-2020), houve um aumento nos índices, o que para o Ministro do Meio Ambiente à época gerou discussões sobre a eficácia do plano e a veracidade dos dados do INPE.

Em resposta aos questionamentos, o **Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia (CENSIPAM),** vinculado ao Ministério da Defesa, confirmou a validade dos dados do INPE, ressaltando que eles são utilizados como base para ações de controle e fiscalização. A análise dos resultados científicos do INPE também corroborou a autenticidade, confiabilidade e eficácia de seus sistemas de monitoramento. Que demonstram que apesar da queda inicial no desmatamento, os dados consolidados do PPCDAm revelam uma perda de efetividade na segunda etapa, especialmente na quarta fase (2016-2020). Tal situação indica uma **tutela insuficiente e deficitária do bioma Amazônia,** com um padrão de conduta inadequado em ascensão desde 2013.

Outro ponto de divergência se faz sobre o papel do **Fundo Amazônia** no financiamento de planos e ações de combate ao desmatamento e promoção do desenvolvimento sustentável na região. O Fundo é um importante instrumento de política pública para captar recursos para implementar o PPCDAm. No entanto, seu papel e sua efetividade também são alvo de debates e controvérsias. Diante desse cenário complexo, a relatora afirma que é fundamental aprimorar os mecanismos de monitoramento e controle do desmatamento, fortalecer a atuação do Fundo Amazônia e implementar políticas públicas eficazes para garantir a preservação da Amazônia e o desenvolvimento sustentável da região.

A audiência pública ratificou que o **Fundo Amazônia** tem importância inegável, tendo fomentado a elaboração de **Planos Estaduais de Prevenção e Controle do Desmatamento**, condição para a representação dos estados no **COFA**. Além disso, o Fundo tem investido em projetos de produção sustentável, com a seleção de 18 projetos em 2013, totalizando R$ 86,6 milhões, e 13 deles contratados entre 2014 e 2015. Em 2015, foram selecionados nove projetos para apoiar a elaboração e implementação de **Planos de Gestão Territorial e Ambiental (PGTA)** em Terras Indígenas do Bioma Amazônico, com um aporte de R$ 78 milhões, beneficiando 40 Terras Indígenas. Até o momento do julgamento da ADO, o Fundo Amazônia contratou 14 projetos, com órgãos estaduais, sociedade civil e municípios, evidenciando a capilaridade do instrumento financeiro e sua centralidade na política ambiental.

Os Estados da Amazônia Legal Acre, Pará, Maranhão, Mato Grosso, Rondônia e Roraima apresentaram projetos financiados pelo Fundo, com foco em **fortalecimento da gestão ambiental, aprimoramento do processo de licenciamento, monitoramento, prevenção e**

combate ao desmatamento. Os Secretários de Meio Ambiente da Amazônia Legal destacaram na audiência pública, a importância do Fundo para as ações de controle do desmatamento e ordenamento territorial nos seus respectivos Estados, corroborando com a necessidade do instrumento financeiro para a implementação das políticas públicas ambientais. ONGs como **IPAM, IMAZON e IDESAM** também reconheceram a centralidade dos projetos financiados pelo Fundo na elaboração de políticas e soluções de conservação e desenvolvimento sustentável na Amazônia.

O INPE mencionou ainda a ampliação dos sistemas de monitoramento para outros biomas, como Pampa, Mata Atlântica, Caatinga e Pantanal, além dos projetos *Terraclass* e o *Brazil Data Cube*, que utilizam imagens de sensoriamento remoto para identificar processos de desmatamento e ocupação do uso da terra. A FUNAI informou que, até 2019, 101 terras indígenas foram beneficiadas com ações apoiadas pelo Fundo Amazônia, abrangendo cerca de 65% da área total das terras indígenas no Brasil. Sendo as principais atividades desenvolvidas nos projetos a redução do desmatamento, o fortalecimento das comunidades, as estruturas de governança locais e organizações indígenas, a melhoria da gestão e apropriação territorial, e a valorização da cultura e conhecimentos tradicionais. De forma que a carteira de projetos financiados pelo Fundo, somam um total de 103 atividades, abrangendo diversas iniciativas nos três eixos principais: comando, controle e fiscalização; desenvolvimento sustentável e bioeconomia; e áreas protegidas como as unidades de conservação e terras indígenas.

Do total de recursos desembolsados, 60% foram destinados à União, com maior patrocínio para o IBAMA. Os demais beneficiários são entes federados estaduais e municipais, ONGs, universidades e projetos internacionais. A Ministra reflete que apesar da importância do Fundo, a necessidade de seu aprimoramento e do aprimoramento de sua metodologia de operação ficou evidenciada nas exposições, quanto à implementação dos projetos pelos Estados e seu respectivo controle, bem como no tocante à remoção das dificuldades de acesso, por outros atores institucionais e sociais como os municípios.

O consenso construído na audiência pública foi no sentido da relevância do Fundo como a principal política financeira responsável pela concretização dos projetos ambientais na região da Amazônia Legal. A relatora define que os ajustes exigidos para o funcionamento do Fundo, como resposta para as debilidades institucionais que apresenta, devem ser discutidos na arena própria com as autoridades responsáveis. Todavia, a relatora entende que esse ponto não impõe sua desconstituição, já que operam no plano da eficiência e não da sua validade.

Quanto ao controle e transparência das atividades do Fundo Amazônia, o BNDES,

responsável pela gestão do Fundo, afirma que os relatórios prestados são submetidos a um procedimento de controle e fiscalização, a partir de auditorias contábeis externas, as quais concluíram pela aprovação das atividades desenvolvidas no âmbito do Fundo Amazônia, sem inconsistências. A auditoria feita perante o Tribunal de Contas da União no processo TC nº 018.242/2017-1, ao julgar as atividades desempenhadas pelo BNDES, na qualidade de gestor do Fundo, concluiu pela adequada gerência do Fundo, na medida que, a necessidade de ajustes pontuais atingira os objetivos propostos, com uma boa aplicação dos recursos desembolsados.

As atividades e relatórios do Fundo Amazônia estão disponíveis em sítio eletrônico próprio[2], no qual os dados estão disponibilizados para averiguação pública, em observância à transparência. Diante desses elementos, a Ministra entende que o aprimoramento das fases de implementação dos projetos, somado ao incremento na responsividade qualitativa, em termos

---

de retorno concreto das ações de combate ao desmatamento, são medidas imperativas para a efetividade do Fundo Amazônia. Por isso, o diálogo entre o BNDES, doadores, sociedade civil, entes federados e órgãos públicos e privados, é necessário para seu constante aperfeiçoamento.

A Ministra relata ainda que o Fundo Amazônia possui **dimensões qualitativas, operativas e responsivas** confirmadas pelas auditorias externas e independentes, incluindo o Tribunal de Contas da União. Ao passo que as sugestões de aperfeiçoamento são importantes e devem ser consideradas pelo BNDES e pelos atores envolvidos, com diálogo e consenso. No entanto, há um **quadro de desproteção e desestruturação na Amazônia Legal**, com **tutela insuficiente do bioma** pelo Estado brasileiro, tanto no plano normativo quanto no fático, e apesar da legislação de proteção ambiental, como a Lei nº 1.806/1953, Lei nº 5.1733/1966, Lei Complementar nº 31/1977, Medida Provisória nº 2.146/2001 e a Lei Complementar nº 124/2007, o cenário de desconformidade fática e insuficiência normativa persiste.

Ainda no tocante ao **PPCDAm, a Ministra informa que** foi estruturado em três eixos: ordenamento fundiário e territorial, monitoramento e controle ambiental, e fomento a atividades produtivas sustentáveis. Dividido em quatro fases, o plano buscava reduzir o desmatamento em 80% até 2020. O PPCDAm obteve resultados significativos nas duas primeiras fases (2004-2011), mas a partir de 2013, o desmatamento voltou a crescer. A Ministra compreende que tal assertiva demonstra que a fiscalização do Poder Público Estadual é relevante, especialmente nos Estados da Amazônia Legal, onde ocorre a insuficiência gerando

---

[2] Ver: http://www.fundoamazonia.gov.br/pt/home/

aumento de ações judiciais do Ministério Público contra danos ambientais, como demonstra o Painel de Ações Ambientais na Região Amazônica do Conselho Nacional de Justiça.

A quarta fase do PPCDAm (2016-2020) contou com a atuação do Ministério do Meio Ambiente e do Conselho Nacional da Amazônia Legal (CNAL), que priorizou ações de fiscalização e combate a ilícitos ambientais e fundiários em operações como Verde Brasil 1 e 2, com apoio das Forças Armadas. O padrão de insuficiência de proteção na Amazônia se repete nas ações de prevenção, controle do desmatamento e recuperação da floresta, formando um padrão normativo comissivo e omissivo inconstitucional. Tal padrão é um problema do Estado Democrático de Direito como apontado na ADPF 760 e ADO 54 pela Ministra Cármen Lúcia.

Os fatos geradores desse estado de insuficiência são diversos, como o inadimplemento das metas do PPCDAm na última fase, o déficit institucional dos órgãos de fiscalização ambiental IBAMA e ICMBio, a baixa capacidade de responsabilização por ilícitos ambientais e a anistia governamental que regulariza a ocupação ilegal. No entanto, a Ministra reconhece que o estado de desproteção da Amazônia já foi revertido antes, demonstrando que é possível um **comprometimento estatal com políticas de combate ao desmatamento**, com resultados eficientes e efetivos. Políticas de comando e controle, fiscalização com responsabilização, tecnologias de monitoramento, ordenamento territorial e fundiário, lógica conservacionista e desenvolvimento sustentável são segundo o voto indispensáveis para a retomada de uma política ambiental nacional eficaz.

Ministra, o **desenvolvimento sustentável** é essencial para conciliar o desenvolvimento e a preservação da floresta, como demonstraram os resultados das três primeiras fases do PPCDAm, que expõem que a redução do desmatamento pode coincidir com o progresso econômico, ressaltando que é preciso estabelecer um modelo de desenvolvimento econômico que beneficie também as comunidades amazônicas. Segundo a relatora, o quadro normativo e fático da Amazônia não responde aos deveres de tutela do Estado brasileiro, expressos no art. 225 da Constituição e na legislação infraconstitucional, como PNMC/09 e os instrumentos internacionais de proteção, a Ministra cita a Convenção-Quadro, 1992, o Protocolo de Kyoto, 2005 e o Acordo de Paris, de 2015.

A condução do processo através de **audiência pública e comissão de peritos** permitiram ampliar o debate constitucional e produzir provas técnicas sobre a realidade do problema, auxiliando no compreendimento de contextos normativos e fáticos da Amazônia Legal, e sobre o Fundo Amazônia que se apresenta como principal instrumento financeiro das

políticas públicas de concretização do direito fundamental ao meio ambiente, elemento estruturante da proteção ambiental.

A Ministra pondera que a Constituição de 1988, em seu artigo 225, estabelece o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem como os deveres de proteção a ele inerentes, tanto para o legislador e o administrador quanto para a sociedade civil, deveres que foram condensados na PNMC. A PNMC por sua vez busca regulamentar esses direitos, estabelecendo objetivos e princípios como a preservação, recuperação e melhoria da qualidade ambiental, o desenvolvimento sustentável, a racionalização do uso dos recursos naturais, a proteção dos ecossistemas e a prevenção de áreas degradadas em conformidade com o cenário internacional e os relatórios científicos do IPCC. No entanto, para a Ministra, a complexidade da questão ambiental e climática exige uma análise crítica da efetividade das políticas públicas implementadas. Na sua análise a relatora concentra-se na insuficiência da proteção ambiental da Amazônia Legal, com foco na desestruturação do Fundo Amazônia e suas consequências.

Devido ao fato do Fundo Amazônia, ser a principal política pública financeira de destinação de recursos não reembolsáveis para ações de prevenção, controle e combate ao desmatamento na Amazônia Legal, configura uma omissão normativa inconstitucional a subtração do fundamento jurídico de validade da principal política pública financeira indispensável ao cumprimento dos deveres de proteção da Amazônia Legal. De forma que essa omissão é evidenciada pela revogação de dispositivos do Decreto nº 6.527/08, que regulamentava o Fundo Amazônia, por meio dos Decretos nº 9.759/19, nº 10.144/2019 e nº 10.223/20. Tais decretos, ao alterarem o núcleo normativo do decreto regulamentador da política, impediram a operacionalidade do Fundo, acarretando um quadro de omissão normativa inconstitucional quanto aos deveres de proteção da Amazônia Legal.

No entendimento da Ministra, a paralisação do Fundo Amazônia, além de impedir o recebimento de novos recursos e a análise de novos projetos, compromete o financiamento de ações de combate ao desmatamento e à degradação na região, impactando diretamente a efetividade das políticas públicas ambientais. A omissão inconstitucional do Poder Executivo, ao desestruturar o Fundo Amazônia sem apresentar uma alternativa equivalente, configura um retrocesso institucional, uma vez que deforma a principal política pública financeira de apoio às ações de combate ao desmatamento e à degradação na região. Assim, a atuação do STF nesse contexto, visa garantir a normatividade e a exigibilidade dos direitos fundamentais, incluindo o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A suspensão da aplicação dos dispositivos normativos que alteraram o Fundo Amazônia e a determinação para que a União adote as providências administrativas necessárias para a reativação do Fundo são medidas que visam restabelecer a proteção ambiental na Amazônia Legal e garantir o cumprimento dos deveres constitucionais e internacionais de proteção ambiental. A reativação do Fundo Amazônia, com a participação dos entes federativos e da sociedade civil, é fundamental para que se possa retomar o financiamento de projetos de preservação, conservação e recuperação da Amazônia, bem como para o desenvolvimento de atividades sustentáveis na região, de forma que o voto demonstra a importância da atuação do Poder Judiciário na proteção do meio ambiente e na garantia do cumprimento dos direitos fundamentais, especialmente em face de omissões e retrocessos do Poder Executivo. A reativação do Fundo Amazônia é um passo fundamental para a construção de um futuro sustentável para a Amazônia e para o Brasil.

A Ministra julga parcialmente procedente os pedidos “a” e “f” para declarar a inconstitucionalidade do art. 12, II, do Decreto nº 10.144/2019 e do art. 1º do Decreto nº 9.759/2019, no que se referem aos colegiados instituídos pelo Decreto nº 6.527/2008. Deixa de acolher o pedido de declaração de inconstitucionalidade do art. 1º, CCII, do Decreto nº 10.223/2020, no ponto em que extinguiu o Comitê Orientador do Fundo Amazônia, o STF no julgamento da ADPF 651, de relatoria da Ministra Cármen Lúcia defere o aditamento à inicial, e declara a inconstitucionalidade desse dispositivo legal. Determina ainda à União que no prazo de sessenta dias, adote as providências administrativas necessárias para a reativação do Fundo Amazônia, nos limites de suas competências, com o formato de governança estabelecido no Decreto nº 6.527/2008 (QUADRO 5).

Quadro 5 – Formato

Tipo de ação	Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão
ODS e metas relacionadas	13, 13.1, 13.23, 13.b; 16, 16.3, 16.6, 16.7,16.8, 16.10, 16.b
Documentos internacionais	UNFCCC, Acordo de Paris, Protocolo de Kyoto
Condução do processo	Audiência Pública, *amici curiae*
Fundamentação	Art.2º, Art. 5º, § 2, Art. 84, VI “a”, Art. 103, VIII, § 2, Art. 225 § 4 CF/88; Art. 2º, I, II, III, IV, VIII, IX, Art. 4º Lei nº 6.938/81; Art. 3º, II, V, Art. 4º, II, VI, VII, Art. 5º, V, Art. 6º X, XI e PNMC/09; Decretos 10.144/19, 10.223/20, 6.527/08, 9.759/19, 9.203/17, 10.239/20, 10.341/20, 10.539/20, 10.730/21; Leis nº 9.882/1999, 8.629/1993, 11.952/2009

Jurisprudência	ADPF 101, ADPF 760, ADPF 708, ADPF 622, ADPF 623-MC, ADOF 651, ADPF 347-MC, ADPF 747, ADPF 748, ADPF749, ADPF 854, ADO 54, ADI 4.066, ADI 3.937, ADI 3.406, ADI 4.350, ADI 5.016, ADI 4.717, ADI 4.988, ADI 6.121
Pedidos procedentes	a) Determinar que a UNIÃO tome as medidas administrativas necessárias para reativar o funcionamento do FUNDO AMAZÔNIA, permitindo a captação de recursos por órgãos e entidades da administração pública (federal, estadual e municipal), fundações de direito privado, associações civis, empresas privadas, cooperativas, governo central do país beneficiário e instituições multilaterais, conforme previsto em seu próprio sítio eletrônico; e b) Determinar à UNIÃO que se abstenha de, por meio de novas condutas omissivas, paralisar o funcionamento do FUNDO AMAZÔNIA, e que se abstenha de utilizar os recursos disponíveis no FUNDO para fins diversos daqueles previstos no art. 1º do Decreto nº 6.527, de 2008, e respeite os procedimentos de acesso aos recursos estabelecidos no decreto supramencionado e nas Diretrizes e Critérios para Aplicação dos Recursos e Focos de Atuação estabelecidos pelo Comitê Orientador do FUNDO AMAZÔNIA anteriormente à desestruturação indevida desse órgão colegiado.

Fonte: Autor da pesquisa.

A ADO 59 teve como objeto a omissão do governo federal em relação ao Fundo Amazônia, um instrumento financeiro crucial para o combate ao desmatamento e a promoção do desenvolvimento sustentável na região amazônica. O principal argumento foi que a paralisação do Fundo configurava um retrocesso na proteção ambiental e violava o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, principalmente por deixar de financiar importantes políticas públicas na região. A Ministra Rosa Weber, em seu voto, explorou a complexa relação entre os poderes estatais e a proteção dos direitos fundamentais, especialmente o direito ao meio ambiente. E destacou a importância do Fundo Amazônia como ferramenta para a implementação de políticas públicas ambientais e a necessidade de sua reativação para garantir a proteção da Amazônia. Ao julgar a ação procedente, O STF criou o precedente em favor do reconhecimento da importância de fundos financeiros para a proteção da Amazônia e o dever do Estado de garantir a efetividade das políticas públicas ambientais.

3.6 ADI 6148 e a Resolução nº 491/18 do CONAMA

A ADI 6.148, Rel. Min. Cámen Lúcia, teve como requerente o Procurador Geral da República, e como intimado o Presidente do Conselho Regional do Meio Ambiente (CONAMA), e como *amici curiae* o Instituto Saúde e Sustentabilidade e o Instituto Alana (Brasil, 2019b). A ação impugna a Resolução nº 491/18 do CONAMA, que dispõe sobre os padrões de qualidade do ar. O requerente enfatiza que a referida resolução não regulamenta de forma eficaz os padrões de qualidade do ar, deixando desprotegidos os direitos fundamentais à

informação ambiental, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, à saúde e à vida. A ementa da ação é a seguinte:

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. PADRÕES DE QUALIDADE DO AR. CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE (CONAMA): COMPETÊNCIA PARA EXERCER JUÍZO TÉCNICO DISCRICIONÁRIO DE NORMATIZAÇÃO DA MATÉRIA. PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO. AUTOCONTENÇÃO JUDICIAL. RESOLUÇÃO CONAMA Nº 491, DE 2018: NORMA CONSTITUCIONAL EM VIAS DE SE TORNAR INCONSTITUCIONAL. CONCESSÃO DO PRAZO DE 24 (VINTE E QUATRO) MESES PARA EDIÇÃO DE NOVA RESOLUÇÃO: OBSERVÂNCIA DA ATUAL REALIDADE FÁTICA. (Brasil, 2019b, não paginado).

Ao abordar o contexto normativo a Ministra traz a análise dos Art. 23, 170 e 225, Constituição, bem como a PNMC/09 para demonstrar a competência concorrente dos entes na manutenção, planejamento e fiscalização do uso de recursos naturais e no controle de atividades potencialmente poluidoras além do acompanhamento do estado de qualidade do ar. A relatora faz uma análise das orientações e objetivos da PNMC relacionando-os as finalidades do CONAMA expressas na Lei nº 6.938/81. Ao que ressalta as competências fixadas para o CONAMA como sendo o estabelecimento, privativamente, de normas e padrões nacionais de controle da poluição por veículos automotores, aeronaves e embarcações, mediante audiência dos Ministérios competentes e o estabelecimento de normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente com vistas ao uso racional dos recursos ambientais, principalmente os hídricos.

A Ministra reconhece a Resolução impugnada como ato normativo dotado de abstração, generalidade e impessoalidade, bem como entende que esse está sujeito ao controle abstrato de constitucionalidade, podendo, assim, ser submetido a controle abstrato de constitucionalidade, nos termos das normas constitucionais e legais de regência. Sendo o exame de constitucionalidade das normas impugnadas prescindido da análise de normas legais, com a aferição de compatibilidade com normas constitucionais diretas e imediatas, de modo a se averiguar a ocorrência ou não de ofensa aos preceitos fundamentais invocados.

Ao analisar o mérito, a Ministra cita a Declaração Rio/92, e a Declaração de Estocolmo/92, e a PNMA/81, para determinar que os seres humanos estão no centro da preocupação do desenvolvimento sustentável, e esclarece que para garantir a efetividade do direito, devemos nos atentar a aplicação do princípio da precaução, que exige a adoção de medidas preventivas contra danos ambientais graves ou irreversíveis. Demonstrando a importância da ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o

meio ambiente como um patrimônio público a ser protegido. Ao mencionar os dispositivos a Ministra salienta que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito fundamental, de titularidade coletiva e intergeracional, que impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Cita ainda uma série de julgados, entre eles MS nº 22.165/95, Rel. Min Celso de Mello, ADI nº 4.269/19, Rel. Min. Edson Fachin, a ADPF nº 101/12, Rel. Min Cármen Lucia, ADI nº 4.988/18, Rel. Min. Alexandre de Moraes, ADI nº 4.066/18, Rel. Min. Rosa Webber que existe a constitucionalização de uma ordem ambiental voltada ao dever estatal de proteção ao meio ambiente. Também explica que o desenvolvimento sustentável além de caráter constitucional também encontra suporte legitimador em documentos internacionais assumidos pelo Brasil. Nos precedentes também vemos situações nas quais a interpretação dada à CF/88 foi no sentido de ser lícito ao Poder Público qualquer que seja a dimensão institucional da esfera administrativa, autorizar, permitir e licenciar a execução de obras ou realização de serviços no âmbito no âmbito dos espaços territoriais desde que observadas as limitações estabelecidas em lei e que não resulte no comprometimento da integridade do meio ambiente.

A Ministra elucida que o que se contesta na ação é que a Resolução nº491/18 teria sido omissa em dotar de proteção eficiente relativa à qualidade do ar, e referente ao controle dos índices adotados. Especificamente quanto à proibição da proteção deficiente, referente a insuficiência de proteção estatal.

Cármen Lúcia revela que a Resolução que fixa os padrões de qualidade do ar representou um avanço quanto à necessidade de se definirem índices para aferição da qualidade do ar, ficando dentro do limite o máximo permitido de limites à poluição ambiental. Entretanto, na forma estabelecida, há proteção deficiente ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e inobservância do princípio constitucional da eficiência, até mesmo pela carência de prazos para que se complementem as medidas definidas. Sendo então contatada a a ausência de elementos normativos e de obrigações necessárias para a observância dos princípios constitucionais, o que se pode configurar afronta como CF/88, descumprindo-se o dever de proteção eficiente definido na PNMA, e contrariando assim o dever estatal, constitucionalmente previsto, de garantir-se o direito fundamental à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A Ministra então entende que o ato impugnado resta em clara deficiência normativa na fixação dos critérios e padrões de controle de qualidade do meio ambiente. Por observar que segundo as recomendações da OMS sobre a elaboração de padrões normativos de qualidade, a

Resolução impugnada se mostra vaga quanto aos critérios de avaliação, fiscalização e controle dos padrões que estabelecem. Sendo assim inegáveis as omissões normativas sobre prazos que, conforme mencionado pelo autor, não cumprem a função de conduzir à eficiência dos comportamentos para garantir a obtenção da qualidade do ar, o que importa no descumprimento dos compromissos firmados pelo Brasil, e a falta de segurança na qualidade do meio ambiente.

Essa omissão notada na Resolução n. 491/18 do CONAMA torna inócua a fixação de padrões de qualidade de ar, revelando a inobservância do princípio da proteção eficiente da saúde e do equilíbrio ambiental. A resolução refere-se em seu art. 5º ao Plano de Controle de Emissões Atmosféricas, e determina que seus resultados serão encaminhados, pelos Estados e pelo Distrito Federal somente no primeiro trimestre do quinto ano da publicação da Resolução. De forma que para a Ministra não é constitucionalmente aceitável esta dilação de prazo, pois assim entende-se que a urgência da adoção de providências pelos entes da Federação para a defesa da qualidade do ar, acaba sendo alargada em excesso no prazo de três anos. Para apenas no quinto ano após editada a resolução os Estados e DF elaborem um plano e o apresente ao Ministério do Meio Ambiente.

No art. 7º se prevê que o Ministério do Meio Ambiente apresentará a consolidação dessas informações apresentadas pelos Estados e DF até o final do quinto ano da publicação da Resolução, de forma a subsidiar a discussão sobre a adoção dos padrões de qualidade do ar subsequentes. Só após a coleta de informações pelos entes políticos, que teríamos uma visão sobre a situação da gravidade dos níveis de poluição atmosférica no Brasil e será, então, possível a adoção de medidas para o atingimento dos primeiros níveis intermediários de padrões de qualidade do ar previstos na Resolução. A Resolução também não prevê nenhuma sanção para o os descumpridores do dever de atingimento dos padrões de qualidade do ar. Para a Ministra a Resolução é expressa com o estado atual de descaso do poder público com a poluição atmosférica. Tano que no § 4º do art. 3º, dispõe-se que caso não seja possível a migração para o padrão subsequente, o padrão já adotado prevalecerá, gerando assim o entendimento de que a omissão do poder público é institucionalizada normativamente.

A relatora conclui que não há uma determinação efetiva quanto a qualidade do ar, não há providências para a adoção de condições objetivas e determinantes de ação, não há no ato nenhum instrumento efetivo para que o Ministério do Meio Ambiente, Conama, Estados e Distrito Federal evoluam no alcance de melhores padrões de qualidade do ar. O relatório ao apesar de definir alguns passos, os faz de forma insuficiente, visto que a troca de informações não é o único e nem mesmo o mais determinante passo para a concretização de políticas públicas

ambientais, e ratifica a alegação da PGR de não haver mecanismos de indução ao cumprimento da norma, e contar com um procedimento decisório de progressão vaga, bem como prazos alargados ou inexistentes, unidos a instrumentos de informação sem conteúdo padrão suficientemente robusto para a tomada de decisão. Por isso compreende a norma do CONAMA e insuficiente na perspectiva da eficiência de uma política pública que objetiva diminuir a poluição do ar no Brasil.

A Ministra assevera que estagnação em patamares de qualidade de ar inferiores aos previstos não é apenas verossímil, mas real e suficiente para concluir existir mácula de inconstitucionalidade na Resolução n. 491/18 do CONAMA. Entretanto destacou que há uma tentativa de avanço em relação à norma anteriormente vigente sobre a matéria, antiga Resolução n. 3/90 do Conama, que em seu relato nada dispunha e era menos protetiva ao meio ambiente.

A Ministra manifesta-se no sentido da declaração de inconstitucionalidade, sem pronuncia de nulidade, com a determinação para que o CONAMA edite uma nova Resolução sobre padrões de qualidade do ar, no prazo máximo de vinte e quatro meses, com suficiente capacidade protetiva à saúde e ao meio ambiente, então vota no sentido de conhecer da ação direta de inconstitucionalidade e julgar procedente o pedido para declarar a incompatibilidade das normas questionadas com os princípios constitucionais de segurança e proteção eficiente ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, sem pronúncia de nulidade da Resolução n. 491/18, apenas para determinar ao CONAMA que, nos termos do pedido formulado, edite norma com suficiente capacidade protetiva do meio ambiente, especialmente no que se refere a prazos a serem atendidos e a providências de fiscalização e controle pelos entes competentes, no prazo máximo de doze meses.

Apesar de julgados improcedentes os pedidos para impugnar a Resolução nº 491/18 do CONAMA, que dispõe sobre os padrões de qualidade do ar, determinam que o CONAMA, no prazo de 24 (vinte e quatro) meses, a contar da publicação do referido acórdão, edite nova Resolução sobre a matéria, a qual deverá levar em consideração: (I) as atuais orientações da OMS sobre os padrões adequados da qualidade do ar; (II) a realidade nacional e as peculiaridades locais; e (III) os primados da livre iniciativa, do desenvolvimento social, da redução da pobreza e da promoção da saúde pública, e passarão a vigorar os parâmetros estabelecidos pela OMS, se decorrido o prazo referido, sem a edição de novo ato que represente avanço material na política pública relacionada à qualidade do ar, enquanto perdurar a omissão administrativa na edição da nova Resolução. Tudo de acordo com os termos do voto do Ministro André Mendonça, Redator do Acórdão, vencidos os Ministros Cármen Lúcia (Relatora), Edson Fachin, Roberto Barroso e Rosa Weber, que julgavam procedente a ação direta de constitucionalidade, nos termos de seus votos (QUADRO 6). **Quadro 6 – Votos**

Tipo de ação	Arguição de Direta de Inconstitucionalidade

ODS e metas relacionadas	13, 13.1, 13.23, 13.b; 16, 16.3, 16.6, 16.7,16.8, 16.10, 16.b
Documentos internacionais	Declaração Rio/92, Declaração de Estocolmo/92,
Condução do processo	*Amici curiae*
Fundamentação	Art. 5º, § 1º, § 2º, Art. 84, VI, "a", Art. 103, VIII, Art. 142, Art. 225, §1º, I, III, IV, V; Lei nº 1.806/53, Lei nº 5.173/66, LC nº 31/77, Lei nº 6.938/81, Lei nº 7.347/85, Lei nº 8.629/93, Lei nº 9.882/99, Lei nº 11.952/09, Lei nº 12.187/09, LC nº 97/99, MP nº 2.146/01, LC nº 124/07
Jurisprudência	**ADPF 760, ADO 54, ADPF 708, ADPF 651**
Pedidos procedentes	Improcedentes

Fonte: Autora da pesquisa.

A ADI 6148 questionou a constitucionalidade da Resolução do CONAMA que dispõe sobre padrões de qualidade do ar. O Procurador-Geral da República argumentou que a resolução era omissa e não protegia adequadamente o direito ao meio ambiente equilibrado devido a falta de mecanismos eficazes de controle e fiscalização. A Ministra Cármen Lúcia, em seu voto, reconheceu a competência do CONAMA para normatizar a matéria, mas destacou a necessidade de observância dos princípios da prevenção e da precaução, bem como a produção de uma resolução baseadas nas orientações da OSM. A resolução foi considerada insuficiente para garantir a proteção da saúde humana e do meio ambiente, especialmente pela falta de previsão de prazos e mecanismos de controle eficazes.

O STF apesar de pôr maioria ter julgado a ADI 6148 improcedente por entender que a Resolução impugnada representava um avanço em relação à resolução anterior, determinou que o CONAMA editasse nova resolução sobre padrões de qualidade do ar em 24 meses, que fosse eficiente e que considerasse as diretrizes da OMS e a realidade brasileira. A decisão, embora não tenha invalidado a resolução, reconheceu a necessidade de aprimoramento da norma para garantir a efetividade política pública ambiental.

A ADI 6148 evidenciou a importância do debate sobre a qualidade do ar e a necessidade de normas eficazes para proteger a saúde humana e o meio ambiente, bem como de políticas públicas bem formuladas contendo mecanismos capazes de fiscalizar sua própria efetividade.

3.7 ADI 6808 e a Concessão de licenciamento automático para atividades de risco médio

A ADI 6808, Rel. Min. Cármen Lúcia, foi requerida pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB), como intimado nós temos o Presidente da República e como *amicus curiae* vemos A Federação das Indústrias dos Estados de Minas Gerais (FIEMG) e questiona a validade constitucional do art. 6º e o inc. II do art. 11-A da Lei n. 11.598/2007, com as alterações promovidas pelo art. 2º da Medida Provisória n. 1.040/2021, editada pelo Presidente da República (Brasil, 2021c). A ementa da ação é a seguinte:

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LICENCIAMENTO AMBIENTAL. ART. 6º E INC. II DO ART. 11-A DA LEI N. 11.598/2007, ALTERADO PELO ART. 2º DA MEDIDA PROVISÓRIA N. 1.040/2021, EDITADA PELO PRESIDENTE DA REPÚBLICA. PEDIDOS DE INGRESSO COMO AMICI CURIAE. REQUERIMENTO DEFERIDO. AUSÊNCIA DE PROCURAÇÃO ESPECÍFICA. REGULARIZAÇÃO DA REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL. PROVIDÊNCIAS PROCESSUAIS. (Brasil, 2021c, não paginado).

Na Petição inicial, o autor argumenta que o art. 6º da Lei n. 11.598/07, com a alteração promovida pela MP n. 1.040/21, teria instituído um licenciamento automático para empresas e estabelecimentos empresariais que desenvolvam atividades consideradas de risco médio. A Ministra relata que a inclusão do § 6º ao art. 6º-A da Lei n. 14.195/21, deixa explicito que as disposições do artigo não afastam a aplicação das regras de licenciamento ambiental previstas nas legislações específicas, ou seja, não altera, em essência, o disposto na norma impugnada. De forma que para a Ministra permanece no ordenamento jurídico a possibilidade do licenciamento automático ambiental pelo sistema Redesim, em atividades de risco médio e define como sendo este esse o objeto precípuo do questionamento apresentado na presente ação.

Cármen Lucia expressa que, a inovação legislativa prevista no *caput* do art. 6º-A da Lei n. 14.195/21, de criar uma espécie de licenciamento automático em matéria ambiental para atividades econômicas consideradas de risco médio, nos termos do disposto no art. 5º-A da Lei n. 14.195/21, não foi alterada pelo acréscimo do § 6º ao art. 6º-A da Lei n. 14.195/21. A inclusão do § 6º ao art. 6º-A da Lei n. 14.195/21, portanto, não afasta a proteção deficiente ao meio ambiente constante da norma impugnada. Restando assim o *caput* do art. 6º-A da Lei n. 14.195/2021 continuando a permitir o licenciamento automático em matéria ambiental nos casos em que o grau de risco da atividade seja considerado médio, na forma prevista pelo art. 5º-A desta Lei.

A Ministra exibe que a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal se ratifica no sentido de que a modificação substancial, promovida durante o procedimento de deliberação e decisão legislativa de conversão de espécies normativas, configura situação de prejudicialidade superveniente da ação o que acarreta a extinção do processo sem resolução do

mérito, conforme ponderado na ADI nº 5.709, Rel. Min. Rosa Weber. Contudo também relembra que na ADI nº 4.125/09, Rel. Min. Carmen Lucia declarou que a ausência de aditamento da inicial noticiando as alterações promovidas pela lei, não importa em prejuízo da Ação, pela ausência de comprometimento da essência das normas impugnadas, de forma que conhece da ação.

Ao analisar o mérito analisa a afirmação do autor de que as normas impugnadas contrariariam o direito constitucional ao meio ambiente equilibrado, à saúde e à vedação do retrocesso social em matéria de direitos fundamentais. E aponta como parâmetros constitucionais o Art. 225 da Constituição de 1988. Para a relatoria do dispositivo impugnado é possível entender que a intenção do Governo Federal de liberar alvará de funcionamento e licenciamento ambiental automático para estabelecimentos comerciais que exerçam atividades classificadas como de risco médio, revelam uma atuação no sentido contrário às normas que garantem um meio ambiente seguro e equilibrado para o desenvolvimento de atividades econômicas.

Na visão da Ministra, a Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios (REDESIM), regulada pela Lei n. 11.598/07:

> Consiste em uma rede de sistemas necessários para registrar e legalizar empresas e negócios, tanto no âmbito da União como dos Estados e Municípios. A REDESIM tem como objetivo permitir a padronização dos procedimentos, o aumento da transparência e a redução dos custos e dos prazos de abertura de empresas. Todo esse processo informatizado, linear e único é composto pelos sistemas das instituições que dele participam com comunicação automática. (Brasil, 2021c, não paginado).

A lei pela qual se estabelecem diretrizes e procedimentos para a simplificação do processo de registro de empresários e pessoas jurídicas e cria a REDESIM dispõe que os requisitos de segurança sanitária, controle ambiental e prevenção contra incêndios deverão ser simplificados pelos órgãos e entidades que componham a REDESIM, no âmbito de suas competências. De forma que a Ministra compreende que por estarem dispensadas de atos públicos de liberação as atividades econômicas consideradas de baixo risco de obter licenciamento no sistema REDESIM, a norma impugnada tem como objetivo ampliar a desburocratização estatal dos procedimentos para a liberação de atividades econômicas, adotando procedimento mais flexível e facilitado também o licenciamento para as atividades econômicas consideradas de médio risco.

A Ministra assevera que a definição do grau de risco da atividade econômica pelo qual decorre a isenção ou não da obtenção de licenças é determinada por ato do Poder Executivo federal na ausência de legislação estadual ou municipal específica, conforme se dispõe o

mencionado art. 5º-A da Lei n. 14.195/21. E conta que a diversidade de classificações das atividades consideradas como de alto, médio e baixo risco põem em situação de insegurança a possibilidade de se conceder ampla e irrestrita autorização conforme o grau de risco das atividades exercidas com potencial de danos ambientais e sanitários, de maneira automática e sem atuação humana controladora da deferência aos princípios constitucionais que resguardam o meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Constando a simplificação da emissão de alvará de funcionamento e de licenças de empresas, nos casos em que o grau de risco da atividade seja considerado médio, nos termos da classificação estabelecida em ato do Poder Público, como ofensa as normas constitucionais de proteção ao meio ambiente, em especial, o princípio da precaução ambiental. Segundo a relatora, o alvará de funcionamento e as licenças serão emitidos, sem análise humana, a possibilitar que aquelas licenças sejam concedidas e fiscalizadas somente após a liberação da atividade, nos termos do que dispõe o § 4º do art. 6º-A da Lei n. 14.195/21.

Fato decorrente de a norma impugnada ter instituído um sistema de aprovação instantâneo de requerimento de licenciamento para atividades de médio risco, no qual cumpre ao interessado registrar a solicitação na REDESIM para que obtenha os alvarás e as licenças de funcionamento. Assim, para a Ministra a concessão de licença para atividade empresarial com risco médio da atividade e com controle apenas posterior afronta, o princípio da prevenção e o da precaução. Podendo o dano se tornar irreversível por não se poder tomar providências à lesão ambiental, vez que a automaticidade do procedimento para a emissão de licenças para atividades de risco médio em matéria ambiental contraria as normas constantes em legislação específica que regulam o licenciamento ambiental.

A Ministra cita a Declaração Rio/92 ao falar sobre a função de controlar as atividades efetivas ou potencialmente degradantes ao meio ambiente, estipulando que deverá ser empreendida a avaliação de impacto ambiental, a despeito de qualquer atividade proposta que provavelmente produza impacto negativo considerável no meio ambiente e que esteja sujeita à decisão de uma autoridade nacional competente. De forma que a função de controlar as atividades, efetiva ou potencialmente degradantes ao meio ambiente, está estabelecida pelo inciso V do § 1º do art. 225 da Constituição da República, pelo qual se dispõe que, para assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente equilibrado, compete ao Poder Público o controle, a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente.

A Ministra destaca que o licenciamento ambiental tem fundamento constitucional

e não pode ser suprimido, ainda que de forma indireta. Devido as características normativas e concretas que qualificam o grau de risco das atividades ambientais e sanitárias, compreendemos que a simplificação do procedimento para obtenção de licenças às atividades de risco médio pelo argumento da desburocratização e desenvolvimento econômico, configuram retrocesso inconstitucional, afastando os princípios da prevenção e da precaução ambiental inclusive trás a ADI 5.312/19 para ilustrar que o tribunal já decidiu sobre A dispensa de licenciamento de atividades identificadas conforme o segmento econômico, independentemente de seu potencial de degradação, e a consequente dispensa do prévio estudo de impacto ambiental implicar na proteção deficiente ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, cabendo ao Poder Público o exercício do poder de polícia ambiental visando a prevenir e mitigar potenciais danos ao equilíbrio ambiental.

A Ministra afirma que a dispensa de licenciamento ambiental só é possível após o estudo de cada caso, devendo ser dada em uma decisão tecnicamente fundamentada do órgão ambiental competente, devendo ser destinada a uma atividade específica que não seja nem potencial nem efetivamente poluidora, nem agressiva ao meio ambiente. Ficando assim a dispensa prévia ou a obtenção de licença simplificada contrário às disposições constitucionais sobre o tema, bem como os princípios que regem o sistema jurídico-ambiental. Não sendo assim aceitável que esse procedimento se transforme em um salvo-conduto para as atividades insubmissas ao controle ambiental prévio. Ou seja, a norma impugnada inova no ordenamento jurídico pela criação de licença automática para atividades de risco médio, sem análise humana, no sistema REDESIM, sem buscar compatibilizar essa automaticidade de obtenção de licença com as normas de licenciamento ambiental em vigor.

Ao considerar a função social da empresa, a Ministra disserta sobre a liberdade mercantil, que tem seus limites no direito fundamental à proteção ao meio ambiente bem como nas normas constitucionais e infraconstitucionais que regulam a matéria, devendo observar os princípios ambientais na edição de normas que possam afetar o meio ambiente. Vez que a proteção ao meio ambiente não pode ser comprometida por interesses empresariais nem ser dependente de motivações exclusivamente econômicas, já que os instrumentos jurídicos constitucionais e legais sobre a matéria asseguram a tutela efetiva do meio ambiente equilibrado para as presentes e futuras gerações.

Nesse sentido, recorda o julgamento da ADI nº 3.540-MC/06, Rel. Min Celso de Mello, no qual se asseverou a necessidade da observância do princípio do desenvolvimento sustentável, realçando-se que a atividade econômica não pode ser exercida em desarmonia com

os princípios destinados a proteção ao meio ambiente. A vedação da coleta adicional de dados que não tenham sido disponibilizadas na REDESIM, previamente ou no ato do protocolo do pedido de licenciamento, pelos órgãos competentes não tem fundamento constitucional válido, quando se tratar de licenciamentos ambientais. O princípio da prevenção e a qualificada proteção extraída do princípio da precaução, exige do Poder Público atuação para garantia do impedimento ou da mitigação dos riscos ambientais, assim, o Ministro Herman Benjamin, do STJ explicita a relação do princípio da precaução ambiental e a expressão *in dubio pro natura,* que em suas palavras:

> [...] no contexto do Direito Ambiental, o adágio in dubio pro reo é transmudado, no rastro do princípio da precaução, *em in dubio pro natura*, carregando consigo uma forte presunção em favor da proteção da saúde humana e da biota. (Brasil, 2018, não paginado).

Pela interpretação das normas da Constituição de 1988 devemos adotar como diretriz necessária para se antecipar aos riscos de danos que se possam ser causados ao meio ambiente. Para a Ministra, não se resolve a crise econômica com a criação de uma crise ambiental. Logo, o exercício da competência normativa exige a observância dos princípios relativos aos direitos fundamentais postos na Constituição, razão pela qual a relatora entende como normas infraconstitucionais inválidas. A Ministra salienta que o cenário normativo posto na ação a sua aproximação com o quadro constitucional aplicável à matéria conduz à conclusão de serem inconstitucionais as normas impugnadas, pelas quais simplificada a obtenção de licença ambiental REDESIM para atividade econômica de risco médio e vedada a coleta adicional de informações pelo órgão responsável para a emissão das licenças e alvarás para o funcionamento de empresas ou pessoas jurídicas, referentes a empreendimento nos quais haja riscos ambientais.

Em seu voto a Ministra conhece a referida ação e julga procedentes os pedidos para a*)* converter a apreciação da medida cautelar em julgamento de mérito; c) julgar parcialmente procedente o pedido para dar interpretação conforme ao art. 6º-A e ao inc. III do art. 11-A da Lei n. 14.195/2021, excluindo da aplicação desses artigos as licenças em matéria ambiental.

Por maioria de votos, o pleno do STF decide por julgar parcialmente procedentes os pedidos, conforme o voto da relatora. Vencidos os Ministros André Mendonça, Nunes Marques e Gilmar Mendes (QUADRO 7).

Quadro 7 - Votos plenos

Tipo de ação	Arguição de Direta de Inconstitucionalidade
ODS e metas relacionadas	13, 13.1, 13.23, 13.b; 16, 16.3, 16.6, 16.7,16.8, 16.10, 16.b

Documentos internacionais	Declaração Rio/92
Condução do processo	*Amicus curiae*
Fundamentação	Art. 10, Lei nº 9.868/99, Art. 6 e Art. 11-A, inc. II Lei nº 11.598/07, Art. 2º, MP nº 1.040/21, Art. 6-A Lei nº 14.195/21, Art. 3, I, Lei nº 13.874/19, Art. 5º, Lei nº 11.598/07, Art. 5-A Lei nº 14.195/21, Art. 10 da PNMA, Art. 2, inc. I, LC nº 140/11, Art. 170, VI, Art. 196, Art. 225, § 1, IV e § 4, inc. IV, CF/88; art. 6-A, § 4 Lei nº 14.195/21, Art. 11-A, III, Lei nº 14.195/21, Art. 11-A, inc. III, Lei nº 11.598/07
Jurisprudência	ADI nº 4.163, ADI nº 5.661, ADI nº 4125, ADI nº 5.312, ADI nº 5.475, ADI nº 3.540, ADI nº 5.547, ADI nº 5.592
Pedidos procedentes	a*)* converter a apreciação da medida cautelar em julgamento de mérito; c) julgar parcialmente procedente o pedido para dar interpretação conforme ao art. 6º-A e ao inc. III do art. 11-A da Lei n. 14.195/2021, excluindo da aplicação desses artigos as licenças em matéria ambiental.

Fonte: Autora da pesquisa.

A ADI 6808 discutiu a constitucionalidade de dispositivos alterados pela Medida Provisória nº 1.040/2021, que permitiam o licenciamento ambiental automático para atividades econômicas de risco médio. A Ministra Cármen Lúcia, relatora da ADI, analisou o processo de licenciamento ambiental, a função da REDESIM e a necessidade de proteger o meio ambiente. Ponderando que a simplificação do licenciamento para atividades de risco médio poderia enfraquecer a proteção ambiental e violar princípios como o da prevenção e da precaução.

O STF, ao julgar parcialmente procedente a ADI, determinou que a lei fosse interpretada de forma a excluir as licenças ambientais do licenciamento automático para atividades de risco médio. A decisão visou garantir a proteção do meio ambiente e o cumprimento dos princípios constitucionais ambientais.

O precedente fixado contribuiu para o debate sobre a simplificação do licenciamento ambiental e a necessidade de proteger o meio ambiente. Compreendendo como **inconstitucional a simplificação excessiva dos processos de licenciamento ambiental que coloque em qualquer grau de risco o meio ambiente, sendo necessária a observância dos princípios da prevenção e da precaução pelo poder público, especialmente em atividades com potencial de impacto ambiental.**

CONCLUSÃO

Esta dissertação tem como objetivo principal analisar o papel do Supremo Tribunal Federal na governança climática no Brasil, examinando como suas decisões contribuem para o cumprimento dos objetivos e metas do desenvolvimento sustentável, especialmente o ODS 13 e 16, que tratam respectivamente da ação contra a mudança global do clima e de da promoção de paz, justiça e instituições eficazes. A pesquisa se concentra na análise da “Pauta Verde”, um conjunto de julgados do STF que abordam questões ambientais e climáticas estratégicas, como a destinação de fundos e financiamentos para políticas públicas climáticas, composição de conselhos organizadores de políticas públicas, alterações legislativas que flexibilizam o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, a utilização de forças militares na organização ambiental das regiões da Amazônia e a participação da sociedade civil na governança ambiental.

A pesquisa investiga como o STF tem se posicionado diante dos desafios da litigância climática indireta, um fenômeno crescente no Brasil e no mundo, impulsionado pela inércia governamental ou insuficiência da prestação estatal na concretização de políticas públicas bem como pela pressão de organizações da sociedade civil para garantir a proteção ambiental e o cumprimento dos compromissos climáticos assumidos pelo Brasil nacional e internacionalmente. A análise das oito ações Pauta Verde, ADPF708, ADPF 651, ADPF 735, ADPF 760, ADO 54, ADO 59, ADI 6148, e ADI 6808 permite compreender os argumentos jurídicos utilizados pelo STF, os impactos de suas decisões na governança ambiental e na formulação de políticas públicas, e se o Tribunal tem atuado como um "supremo legislador" ou como um garantidor de direitos fundamentais.

O estudo destaca a importância do STF na governança climática brasileira, especialmente no contexto da CF/88, que garante o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e impõe ao Estado o dever de protegê-lo. A pesquisa se justifica pela necessidade de analisar a atuação do STF como mecanismo de proteção dos direitos ambientais e de controle da ação governamental no enfrentamento da crise climática, contribuindo para a compreensão dos limites e possibilidades da intervenção judicial na formulação e implementação de políticas públicas ambientais.

A metodologia utilizada inclui a análise de conteúdo das decisões da Pauta Verde, buscando interpretar a argumentação jurídica do STF e identificar padrões e tendências na fundamentação dos votos dos ministros. Além disso, a pesquisa utiliza o auxílio da inteligência

artificial RAAFA (Rede de Análise Automatizada de Fatos e Argumentos), desenvolvida pelo STF, para relacionar os ODS aos processos do Tribunal de acordo com a pertinência temática.

A análise empírica das decisões judiciais é complementada com o estudo de doutrinas jurídicas, normas nacionais e internacionais e relatórios ambientais, contextualizando as decisões do STF no cenário da governança climática no Sul Global. A pesquisa também examina as críticas e limitações da judicialização das políticas públicas ambientais, avaliando a efetividade da atuação do STF na garantia da implementação das medidas determinadas e se a litigância climática tem sido capaz de induzir mudanças estruturais na política ambiental brasileira. Foi possível perceber que durante o ano de 2019 a 2022 houve uma série de atos omissivos e comissos de desmonte da política e proteção ambiental, situação que em algumas ações precisou ser revertida pelo STF para não incidir no retrocesso ambiental. Entretanto foi percebido haver uma brecha que deixa impune determinadas ações, nas ocasiões quando os objetos impugnados têm vigência determinada, não podendo ser declarada sua inconstitucionalidade uma vez que já produziu todos os seus efeitos almejados.

Ao longo das seções abordamos os fundamentos teóricos do ciclo de formulação de políticas públicas e da litigância climática, contextualizando a importância do STF na mediação de conflitos climáticos e na fiscalização de políticas ambientais. Aprofundamos o conceito de governança climática multinível, analisando a atuação dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário na formulação e implementação de políticas públicas climáticas e os desafios da cooperação entre esses entes. Discutimos a judicialização das políticas públicas climáticas, com foco na atuação do STF, investigando se o Tribunal tem se comportado como um "supremo legislador" ou se sua atuação se mantém dentro dos limites do controle de constitucionalidade. Vemos que em comparação com as decisões emitidas pelo Tribunal Constitucional Colombiano, as decisões do STF carecem de alguns requisitos, como a própria declaração do estado de coisas inconstitucional e a invocação dos precedentes que na experiência colombiana trás na fundamentação um coeficiente bem maior de precedentes citados.

Ao analisar empiricamente as decisões do STF na Pauta Verde, examinamos fundamentos e impactos das decisões em casos específicos, oferecendo um panorama detalhado sobre a atuação do STF na proteção ambiental e os desafios da litigância climática, e foi possível auferir que em algumas ações o STF teve uma postura mais ativista, e em outras ações soube como fazer a sua contenção de acordo com os limites constitucionais a sua atuação.

A pesquisa conclui que a judicialização das políticas públicas climáticas

desempenha um papel importante na governança ambiental brasileira, mas ainda enfrenta desafios e limitações. O STF tem se mostrado um ator relevante na proteção ambiental, buscando garantir o cumprimento das normas constitucionais e dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, mas é essencial fortalecer a cooperação entre os três poderes, aprimorar os mecanismos de participação social e superar as barreiras institucionais que dificultam a implementação de políticas climáticas eficazes.

Em suma, a pesquisa contribui para o debate acadêmico e institucional sobre a judicialização das políticas públicas ambientais e climáticas, oferecendo uma análise crítica e reflexiva sobre o papel do STF na governança ambiental brasileira e as potencialidades e limites da litigância climática como instrumento de proteção ambiental e promoção do desenvolvimento sustentável.

A investigação das ações averiguou que ao apreciar a judicialização das políticas públicas os Ministros do STF em suas fundamentações buscaram integrar princípios constitucionais, compromissos internacionais, demandas sociais e a jurisprudência, criando um sistema de proteção legal para o meio ambiente no combate às mudanças climáticas no Brasil com múltiplas dimensões.

O conceito de governança climática é explorado em detalhes, desde suas origens na década de 1970 até sua configuração atual como um sistema multinível que envolve atores estatais e não estatais em diferentes escalas. A discussão também aborda a tensão entre a separação de poderes e a necessidade de atuação judicial para garantir a efetividade das políticas climáticas no Brasil, destacando a importância do diálogo e da colaboração entre diferentes atores para enfrentar as mudanças climáticas no Brasil.

A litigância climática transformou o papel do Judiciário, tornando-o um agente ativo na proteção dos direitos ambientais e na realização dos compromissos climáticos internacionais. A pesquisa utiliza o modelo teórico de múltiplos fluxos para ilustrar o processo decisório e a interação entre os diferentes atores envolvidos. A pesquisa se aprofunda nas ações dos três poderes da República na cooperação para a formulação, implementação e execução de políticas públicas climáticas. O foco é entender a dinâmica da governança e o papel dos três poderes na no ciclo das políticas públicas climáticas.

A análise da governança climática no Brasil revela um sistema complexo multinível, que envolve a interação entre atores estatais e não estatais em diferentes escalas, desde o âmbito internacional até o local. Concluímos que a PNMC, estabelecida pela Lei nº 12.187/2009, é o principal instrumento jurídico que norteia as ações do país no enfrentamento

das mudanças climáticas. A PNMC estabelece princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos para a proteção do meio ambiente e a promoção do desenvolvimento sustentável, internalizando os compromissos internacionais advindo do Acordo de Paris.

A atuação em conjunto dos três poderes da República é fundamental para a efetividade da governança climática. O Poder Legislativo desempenha um papel crucial na criação de leis que estabelecem as bases para a implementação de políticas públicas climáticas, inclusive limitando a discricionariedade do administrador público, enquanto o Poder Executivo é responsável por implementar e executar essas políticas, e organizar o orçamento arrecadado, utilizando instrumentos como o plano nacional sobre mudança do clima e o fundo nacional sobre mudança do clima. O Poder Judiciário, por sua vez, atua como guardião da Constituição e das leis, garantindo a proteção dos direitos fundamentais como o direito ao meio ambiente equilibrado julgando casos de litigância climática na Amazônia.

A judicialização das políticas públicas climáticas tem se tornado cada vez mais relevante no Brasil, como demonstrado pelo crescente número de ações judiciais que buscam a efetivação de direitos relacionados ao meio ambiente e ao clima. O Judiciário, ao analisar essas demandas, enfrenta o desafio de equilibrar o princípio da separação de poderes com a necessidade de garantir a proteção de direitos fundamentais, como o direito a um clima estável.

A participação da sociedade civil também é um elemento essencial na governança climática, por meio de mecanismos como audiências públicas, conselhos gestores de políticas públicas e *amici curiae*. A sociedade civil desempenha um papel crucial na fiscalização, no controle e na avaliação das ações do Estado, garantindo maior transparência no processo de formulação e implementação de políticas públicas climáticas. No entanto, a governança climática no Brasil ainda enfrenta desafios significativos. A complexidade da questão climática, a necessidade de coordenação entre diferentes níveis de governo e atores envolvidos, recursos limitados e resistência de setores econômicos que se beneficiam do modelo de desenvolvimento atual são alguns dos obstáculos a serem superados. Além disso, a polarização política e a falta de consenso sobre a urgência da questão climática dificultam a construção de soluções efetivas e duradouras.

Para que a governança climática no Brasil seja efetiva, é essencial fortalecer a cooperação entre os três poderes, aprimorar os mecanismos de participação social, investir em pesquisa e desenvolvimento de tecnologias limpas e promover a conscientização da sociedade sobre a importância da proteção ambiental, sendo todas essas metas traçadas pelos ODS 13 e 16. Além disso, é crucial que o Brasil assuma um papel de liderança no cenário internacional,

defendendo uma agenda climática ambiciosa e justa que leve em consideração as necessidades dos países em desenvolvimento e das populações mais vulneráveis aos efeitos das mudanças climáticas, por ser o país que constitui a maior parte da Amazônia Legal.

Em resumo, a governança climática no Brasil é um desafio complexo que requer ação conjunta dos três poderes da República, da sociedade civil e do setor privado. A PNMC e o Acordo de Paris fornecem o arcabouço jurídico necessário para a implementação de políticas públicas eficazes, mas é preciso superar os desafios políticos, econômicos e sociais para garantir um futuro sustentável para as presentes e futuras gerações. A judicialização, embora controversa, tem se mostrado um importante instrumento para a proteção ambiental e a promoção da justiça climática, demonstrando a importância do Judiciário como ator chave na governança climática no Brasil.

O crescente envolvimento do STF na pauta climática levanta questões sobre a tensão entre sua função como garantidor de direitos fundamentais e a possibilidade de interferência judicial excessiva. Ao analisar a expansão do Judiciário em regimes democráticos, percebemos que sua inserção no ciclo de políticas públicas se dá também por meio das inovações do Sul Global no enfrentamento das mudanças climáticas. Examinamos os conceitos de justiciabilidade e judicialização, destacando a mudança no papel do Estado e os desafios da intervenção judicial em políticas públicas. As políticas públicas têm sua funcionalidade, enfatizadas pela necessidade da ação estatal e do papel do Judiciário na revisão e correção de políticas públicas. De forma que a sua atuação pode se dar em diferentes fases do ciclo de políticas públicas, incluindo identificação do problema, definição da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção.

Ao examinar as inovações trazidas pelo Sul Global na matéria de políticas públicas climáticas, discutimos a experiência da Colômbia, Equador e Bolívia no reconhecimento e proteção de direitos ambientais, destacando a importância das lutas populares e o papel do Judiciário na proteção de direitos fundamentais. Exploramos o conceito de "estado de coisas inconstitucional" e o uso de disposições estruturais para lidar com ineficiências crônicas em políticas públicas. De forma que demonstramos a complexa interação entre o Judiciário e os outros poderes na formulação de políticas públicas climáticas, a judicialização de questões climáticas emergindo como uma tendência significativa, bem como o reflexo da necessidade de maior responsabilização e proteção de direitos fundamentais.

Também reconhecemos os limites da intervenção judicial e a importância de uma

abordagem equilibrada que respeite os papéis dos diferentes atores no processo político. As experiências do Sul Global oferecem *insights* valiosos sobre abordagens inovadoras para a governança climática, enfatizando a necessidade de um modelo mais inclusivo e participativo que aborde os desafios específicos enfrentados pelos países em desenvolvimento. Destacamos a importância do diálogo e da cooperação contínuos entre o Judiciário, o Executivo, o Legislativo e a sociedade civil para garantir ações climáticas eficazes e a proteção dos direitos ambientais para as gerações presentes e futuras.

Ao voltar a análise para cada ação da Pauta Verde, vemos que a ADPF 708 questionou a omissão da União na alocação de recursos do Fundo Clima. O STF determinou a retomada da operacionalização do fundo, enfatizando o dever do Estado de proteger o meio ambiente e combater as mudanças climáticas. A decisão destacou a importância do fundo para o cumprimento de compromissos constitucionais e internacionais, especialmente o ODS 13.

A ADPF 651 questionou decretos presidenciais que excluíam a participação da sociedade civil nos conselhos de gestão ambiental. O STF declarou os decretos inconstitucionais, reforçando o princípio da participação popular na governança ambiental. A decisão enfatizou a importância da participação da sociedade civil para o cumprimento do ODS 16. A ADPF 735 questionou a constitucionalidade de um decreto que autorizava o emprego das Forças Armadas em ações subsidiárias de combate a incêndios florestais na Amazônia Legal. O STF julgou a ação prejudicada em razão da perda superveniente do objeto, mas fez considerações sobre a atuação das Forças Armadas em ações de proteção ambiental, determinando estas como forças de apoio às decisões dos órgãos ambientais competentes.

A ADPF 760 julgada em conjunto com a ADO 54 abordaram a questão do desmatamento na Amazônia Legal e a omissão do Estado brasileiro em proteger o meio ambiente. A relatora, Ministra Cármen Lúcia, argumentou que o desmatamento crescente, o abandono do PPCDAm, bem como a ineficiência das políticas públicas ambientais configuravam um "estado de coisas inconstitucional", entretanto o pleno não decidiu conforme os termos da relatora, não reconhecendo o estado de coisas inconstitucional, mas determinando providências para retomar o funcionamento da política pública.

A ADO 59 teve como objeto a omissão do governo federal em relação ao Fundo Amazônia, um instrumento financeiro crucial para o combate ao desmatamento e a promoção do desenvolvimento sustentável na região amazônica. O STF julgou a ação procedente, reconhecendo a importância do Fundo Amazônia e o dever do Estado de garantir a efetividade das políticas públicas ambientais. A ADI 6148 questionou a constitucionalidade da Resolução

do CONAMA que dispõe sobre padrões de qualidade do ar. O STF julgou a ação improcedente, mas determinou que o CONAMA editasse nova resolução sobre padrões de qualidade do ar em 24 meses, que considerasse as diretrizes da OMS e a realidade brasileira. E por fim a ADI 6808 discutiu a constitucionalidade de dispositivos que permitiam o licenciamento ambiental automático para atividades econômicas de risco médio. O STF julgou parcialmente procedente a ação, determinando que a lei fosse interpretada de forma a excluir as licenças ambientais do licenciamento automático para atividades de risco médio.

As decisões do STF analisadas, se relacionam por abordar litígios climáticos indiretos, por serem sobre judicialização de políticas públicas e por citarem umas às outras como precedentes. Também demonstram a crescente judicialização das políticas públicas climáticas no Brasil e o papel significativo dos partidos políticos por suscitarem o debate, bem como do Tribunal na promoção da proteção ambiental e do desenvolvimento sustentável. O STF tem consistentemente enfatizado a importância de cumprir as obrigações ambientais constitucionais e internacionais, especialmente em relação aos ODS 13 e 16 quando analisada a Pauta verde. As decisões também destacaram a necessidade de maior transparência, responsabilização e participação da sociedade civil na governança ambiental.

Embora a pesquisa tenha evidenciado a relevância da atuação do STF na proteção ambiental, também ficou claro que a judicialização das políticas públicas climáticas não pode ser vista como uma solução isolada. A litigância climática tem sido essencial para evitar retrocessos ambientais e pressionar o Estado a cumprir seus compromissos constitucionais e internacionais, mas seu alcance depende de fatores estruturais que vão além das decisões judiciais. A efetividade das políticas ambientais requer não apenas o reconhecimento jurídico do direito ao meio ambiente equilibrado, mas também mecanismos institucionais robustos para garantir a implementação e fiscalização dessas políticas, evitando que as decisões do STF se tornem meras diretrizes sem efeitos práticos.

A análise das ações da Pauta Verde revelou que, embora o STF tenha exercido um papel de proteção contra o desmonte das políticas ambientais, ainda há lacunas jurídicas e institucionais que dificultam a efetivação de suas decisões. Em algumas situações, como no caso da ADO 54 e da ADPF 760, o Tribunal reconheceu a inércia do Estado e determinou providências para retomar políticas públicas ambientais, mas sem declarar um estado de coisas inconstitucional, o que poderia ter gerado uma resposta mais estruturada e abrangente. Esse tipo de limitação evidencia a necessidade de aprimoramento dos mecanismos de *enforcement* das

decisões judiciais ambientais, fortalecendo o controle sobre sua aplicação e exigindo maior responsabilidade dos órgãos administrativos.

Diante desse cenário, é fundamental que o Brasil reforce seus instrumentos normativos e institucionais voltados à governança climática, assegurando que a judicialização funcione como um meio de garantir a implementação efetiva das políticas ambientais, e não apenas como um instrumento de contenção de retrocessos. O fortalecimento do Plano Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), a consolidação de mecanismos de transparência e participação social e a ampliação de estratégias para fiscalizar a execução das decisões do STF são medidas essenciais para consolidar a proteção ambiental no país. Além disso, a cooperação entre os três poderes, aliada ao engajamento da sociedade civil e do setor privado, pode contribuir para a construção de um modelo de governança climática mais eficiente e sustentável.

Por fim, esta pesquisa reforça a necessidade de ampliar os estudos sobre litigância climática no Brasil e no Sul Global, explorando novos parâmetros para avaliar a atuação do Judiciário na proteção do meio ambiente e o impacto das decisões judiciais na formulação de políticas públicas ambientais. O aprimoramento da governança climática exige não apenas a atuação do STF como guardião da Constituição, mas também um esforço coordenado para fortalecer a legislação ambiental, aperfeiçoar os mecanismos de implementação das políticas públicas e garantir que os compromissos climáticos assumidos pelo Brasil sejam cumpridos de forma efetiva. Nesse sentido, esta dissertação busca contribuir para o debate acadêmico e institucional, oferecendo reflexões críticas sobre os desafios e oportunidades da judicialização das políticas públicas climáticas e seu papel na construção de uma governança ambiental mais democrática e eficaz.

REFERÊNCIAS

BARREIRO, G. S. S.; FURTADO, R. P. M. Inserindo a judicialização no ciclo de políticas públicas. **Rev. Adm. Pública**. Rio de Janeiro, v. 49, n. 2, p. 293-314, mar./abr. 2015.

BENITES-LAZARO, L. L.; MELLO-barreirTHÉRY, N. A.; SIMÕES, A. F.; GNACCARINI, I. Governança e desenvolvimento sustentável: a participação dos stakeholders locais nos projetos de Mecanismo de Desenvolvimento Limpo no Brasil. **Cuadernos de Geografia**: Revista Colombiana de Geografia, v. 27, n. 2, p. 227-241, 2018. DOI: 10.15446/rcdg.v27n2.66336.

BNDES. **Fundo Amazônia**: Relatório de atividades 2023. Disponível em: https://www.fundoamazonia.gov.br/export/sites/default/pt/.galleries/documentos/rafa/RAFA_2023_port.pdf. Acesso em: 31 jan. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Constituicao/Constituiçao.htm. Acesso em: 10 jan. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 31/2021**, **de 28 de outubro de 2021a**. Altera o art. 5º, caput, acrescenta o inciso X ao art. 170 e o inciso VIII ao § 1º do art. 225 da Constituição Federal. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2304959. Acesso em: 07 maio 2022.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 07 jan. 2025.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei 12.187, de 29 de dezembro de 2009**. Dispõe sobre a Política Nacional de Mudanças Climáticas. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12187.htm. Acesso em: 06 maio 2024.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997**. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 9 jan. 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9433.htm. Acesso em: 13 jan. 2025.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000**. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L9985.htm. Acesso em: 13 jan. 2025.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição nº 233/2019, de 14 de dezembro de 2019a**. Acrescenta o inciso X ao art. 170 e o inciso VIII ao § 1º do art. 225 da Constituição Federal. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias//materia/140340. Acesso em: 07 maio 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **In dubio pro natura**: mais proteção judicial ao meio ambiente. 2018. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/noticias/in-dubio-pro-naturamais-protecao-judicial-ao-meio-ambiente/707189808. Acesso em: 07 jan. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta se Inconstitucionalidade por Omissão 54**: Distrito Federal. 2021b. Disponível em: https://static.poder360.com.br/2021/09/ADO-54DESPACHO.pdf. Acesso em: 07 jan. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 6148**. 2019b. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5930766. Acesso em: 07 jan. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 6808**. 2021c. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6160181. Acesso em: 07 jan. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADO 59**. 2020c. Disponível em:

https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5930766. Acesso em: 07 jan. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 651.** 2020a. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5853176. Acesso em: 07 jan. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 760 DF**. 2020b. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6049993. Acesso em: 07 jan. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 708**. Distrito Federal. 2022a. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=763392091. Acesso em: 07 jan. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição De Descumprimento de Preceito Fundamental**: ADPF 735 DF. 2022b. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/1907111752/inteiro-teor-1907111754. Acesso em: 07 jan. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário**: RE 466.343-1 SP. 2008. Disponível em: https://www.stf.jus.br/imprensa/pdf/re466343.pdf. Acesso em: 22 abri. 2025.

CAPELLA, A. C. N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. *In*: HOCHMAN, G; ARRETCHE, M; MARQUES, E. (org.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007. p. 87-122.

CARVALHO, D. W. Constitucionalismo climático: a tridimensionalidade do direito das mudanças climáticas. **Revista Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 19, p. 64-84, set./dez. 2022.

CNJ. **LIODS CNJ**: Laboratório de Inovação, Inteligência e ODS. 2019. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/agenda-2030/liods-cnj-laboratorio-de-inovacaointeligenica-e-ods/. Acesso em: 15 jan. 2025.

CNJ. **Meta 9 de 2020**: Integrar a Agenda 2030 ao Poder Judiciário. 2020. Disponível em: https://www5.tjms.jus.br/_estaticos_/metas/2020/glossario-meta9.pdf. Acesso em: 15 jan. 2025.

COMPARATO, F. K. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. **Revista dos Tribunais**, n. 86, 1997.

CORRÊA, F.; PROLO, C.; CASTRO, A. **Governança Internacional da Mudança do Clima**. [Website] LACLIMA, mar. 2023. Disponível em: https://laclima.org/wpcontent/uploads/2023/03/Gorvernanc%CC%A7a-Internacional-da-Mudanc%CC%A7a-doClima.pdf. Acesso em: 09 maio 2024.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Almonacid Arrellano y otros vs. Chile. Sentença de 26 de setembro de 2006. Serie C, n. 154. San José, Costa Rica: CIDH, 2006. Disponível em: https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_154_esp.pdf. Acesso em: 22 abril 2025.

CUNHA, B. P.; SILVA, J. I. A. O.; GOMES, I. R. F. D. Políticas Públicas Ambientais: judicialização e ativismo judiciário. **Rev. Fac. Der**., Montevideo, n. 42, p. 153-179, jun. 2017.

Disponível em http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2301066520170001001 53&lng=es&nrm=iso. Acesso em: 08 jan. 2025.

DUARTE, C. S. O ciclo das políticas públicas. *In*: SMANIO, G. P.; BERTOLIN, P. T. M. O **Direito e as Políticas Públicas no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2013. p. 16-43.

DUSSEL, E. Direitos humanos e ética da libertação: demanda política por justiça e luta pelo reconhecimento de novos direitos. **InSURgência:** revista de direitos e movimentos social, Brasília, DF, v. 1, n. 1, p. 121-136, 2018.

DWORKIN, R. **Levando os direitos a sério**. Trad. de Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

DWORKIN, R. Liberal community. **California Law Review**, v. 77, p. 479-504, 1989.

GREENPEACE. **Greenpeace Brasil defende no STF adoção de medidas contra queimadas na Amazônia e no Pantanal**. 2023. Disponível em: https://www.greenpeace.org/brasil/blog/greenpeace-brasil-defende-no-stf-adocao-de-medidascontra-queimadas-na-amazonia-e-nopantanal/#:~:text=O%20STF%20iniciou%20a%20discuss%C3%A3o,partir%20de%20atos%2 0que%20visam. Acesso em: 17 jan. 2025.

GUERRA, C. S.; SILVA, M. B. O. Direito à soberania alimentar no capitalismo periférico. **Revista Direito e Práxis**, v. 13, n. 4, p. 2198-2224, 2022.

INOUE, C. Y. A. Governança global do clima: proposta de um marco analítico em construção. **Revista**: Carta Internacional, Belo Horizonte, v. 11, n. 1, p. 91-117, 2016.

IPEA. **Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 13**. 2019. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/ods/ods13_card.html. Acesso em: 07 jan. 2025.

MARTÍNEZ, E.; ACOSTA, A. Os direitos da natureza como porta de entrada para outro mundo possível. **Revista de Direito e Prática**. 2017. Disponível em: https://doi.org/10.12957/dep.2017.31220. Acesso em: 31 jan. 2025.

MEDICI, A. Ecologia de liberaión: sobre el reconocimiento y la fundamentación de los derechos de la naturaleza en el nuevo constitucionalismo transformador. **Revista Abya Yala**, v. 1, n. 2, p. 141-149, 2017.

MENDES, C. H.; ALBERTO, M. A. M. Litigância climática e separação de poderes. *In*: SETZER, J.; CUNHA, K.; FABBRI, A. S. B. (org.). **Litigância climática:** novas fronteiras para o Direito Ambiental no Brasil. São Paulo: Thomson Reuters Revista dos Tribunais, 2019, v. 1, p. 117.

MONTEIRO, E. R. Governança global e justiça climática: uma análise crítica à luz da teoria de Nancy Fraser. **Revista Observatório de la Economia Latinoamericana**, Curitiba, v. 22, n. 1, p. 2006-2036, 2024.

OLIVEIRA. C. L. Direito como integridade e ativismo judicial: algumas considerações acerca de uma decisão do Supremo Tribunal Federal. *In*: CONPEDI, 17., 2008. Brasília, DF. **Anais**... Brasília, DF, 2008.

ONU. PNUMA e os Objetivos de desenvolvimento Sustentável: porque os ODS são importantes. 2025. Disponível em: https://www.unep.org/pt-br/explore-topics/sustainabledevelopment-goals. Acesso em: 17 jan. 2025.

PINTO, F. M; AZEVEDO, M. Direito ambiental no Supremo Tribunal Federal: estudos em Homenagem ao Ministro Cármem Lúcia. *In*: AZEVEDO, M. (org.). **Clio Gestão Cultural e Publicação,** Belo Horizonte, 2022.

ROCHA, L. M. L. N. O Judiciário como sujeito do processo das políticas públicas: Função social e papel político. **Revista de Políticas Públicas**, v. 4, n. 1.2, p, 97-113, 24 jul. 2015.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SETZER, J.; CUNHA, K; FABBRI, A. B. Panorama da litigância climática no Brasil e no mundo: novas fronteiras para o direito ambiental no Brasil. **Revista Dos Tribunais,** São Paulo, 2019.

SOUSA, B. S. **Epistemologias do Sul**: perspectivas. Madrid: Edições Akal, 2014. p. 41-129.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, v. 8, nº16, p. 20-45, 2008.

UNICEF. **O que é governança climática?** Panamá, 2020. Disponível em: https://www.unicef.org/lac/media/31661/file/O-que-e-governanca-climatica.pdf. Acesso: 13 fev. 2024.

VALE, V. E. L. Políticas públicas e ações civis públicas: judicialização da política? **Direito em Movimento**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 2, p. 182-202, 2018.

VALLE, V. L. Políticas públicas e ações civis públicas: judicialiação da política? **Revista Direito em Movimento**, v. 16, p. 182-202, 2018.

VALLE, V. R. L. Desafios à jurisdição em políticas públicas: o que se pode aprender com a experiência da Colômbia. In: GRINOVER, A. P.; WATANABE, K.; COSTA, S. H. (coord.). **O processo para solução de conflitos de interesse público**. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 493-526.

VALLINDER, T.; TATE, C. N. **The global expansion of judicial power**: the judicialization of politics. New York: New York University, 1995.

WEDY, G. J. T.; MOREIRA, R. M. C. O controle judicial das ações e das omissões estatais em políticas públicas climáticas. *In*: AKAOUI, F. R. V.; BENJAMIN, A. H. V. (org.). **Meio Ambiente e Saúde**: o equilíbrio ecológico como essencial à sadia qualidade de vida. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2021. v. 1, p. 860-883.

ZANJONC, D. A política da esperança: revivendo o sonho da democracia. **Fundação Waaponi**, Cuenca, p. 137-147, 2010.