

SUMÁRIO EXECUTIVO

PANORAMA DA LITIGÂNCIA CLIMÁTICA

NO BRASIL

RELATÓRIO DE 2024

COORDENAÇÃO

DANIELLE DE ANDRADE MOREIRA



SUMÁRIO EXECUTIVO

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

Sumário executivo [livro eletrônico] : panorama da
litigância climática no Brasil : relatório de
2024 / coordenação Danielle de Andrade Moreira.
-- Rio de Janeiro : Ed. das Autoras, 2024.
PDF

Várias autoras.
Bibliografia.
ISBN 978-65-01-07575-4

1. Direito ambiental - Brasil 2. Justiça ambiental
3. Litigância 4. Mudanças climáticas - Aspectos
jurídicos I. Moreira, Danielle de Andrade.

24-214524

CDU-34:502.7(81)

Índices para catálogo sistemático:

1. Brasil : Litigância climáticas : Direito
ambiental 34:502.7(81)

Tábata Alves da Silva - Bibliotecária - CRB-8/9253



juma



direito, ambiente



**e justiça no
antropoceno**

**PANORAMA DA
LITIGÂNCIA CLIMÁTICA
NO BRASIL:
RELATÓRIO DE 2024**

Realização:



Apoio:



Ficha Técnica

Coordenação

Danielle de Andrade Moreira

Autoras

Danielle de Andrade Moreira

Carolina de Figueiredo Garrido

Juliana Chermont Pessoa Lopes

Paula Máximo de Barros Pinto

Victória Lourenço de Carvalho e Gonçalves

Luciana Tse Chaves Garcia Rego

Maria Eduarda Garambone Sydenstricker

Ana Paula Ricci

Realização

Grupo de Pesquisa Direito, Ambiente e Justiça no Antropoceno (JUMA) –
<https://www.juma.nima.puc-rio.br/>

Diagramação e design

Gabriel Garcia Tomaz

Análise de dados

Amsatou Falilou Diop

Apoio

Instituto Clima e Sociedade - iCS

Como citar

MOREIRA, Danielle de Andrade et al. Sumário Executivo – Panorama da litigância climática no Brasil: relatório de 2024. Rio de Janeiro: Grupo de Pesquisa em Direito Ambiente e Justiça no Antropoceno (JUMA/PUC-Rio), 2024. Disponível em <https://www.juma.nima.puc-rio.br/pesquisas-litigancia-climatica>

Sumário executivo

A primeira edição do relatório sobre a litigância climática no Brasil apresenta resultados de análise quantitativa e qualitativa dos 80 casos cadastrados na [Plataforma de Litigância Climática do Brasil](#) até março de 2024. O relatório é composto por uma visão geral da litigância climática no país e analisa a distribuição e o cruzamento de diferentes categorias – conforme [metodologia](#) preestabelecida – para classificação das ações climáticas em quatro grupos: casos sistêmicos,¹ casos pontuais,² casos sobre licenciamento ambiental articulados diretamente com a questão climática e casos de responsabilidade civil por dano ambiental-climático.

São apresentadas abaixo algumas conclusões do estudo, com destaque para os principais dados analisados ao longo do relatório.

Conclusões da parte geral:

- Com 80 ações em março de 2024, o Brasil é a jurisdição do Sul Global com mais casos reportados e, também, o quarto país do mundo com maior número de ações climáticas (atrás apenas de EUA, Austrália e Reino Unido);
- Das 80 ações, a grande maioria (64 casos) está em andamento e apenas 13 foram concluídas e arquivadas, estando 3 ações sob sigilo de justiça;
- A principal norma mobilizada nas ações climáticas brasileiras é o artigo 225 da CF/88 (mencionado em 74 casos), seguida pela PNMA (mencionada em 48 casos) e pelas PNMC e referências gerais à CF (cada uma mencionada em 44 casos). O destaque a normas que não possuem menção expressa às mudanças climáticas demonstra que a litigância climática está diretamente associada aos avanços do direito ambiental brasileiro;

—

1 São considerados sistêmicos os casos que têm como objetivo promover alterações de políticas públicas ou privadas, de organizações ou instituições, realizando discussões mais complexas e com maior abrangência.

2 Os casos pontuais são aqueles que tratam de ato ou empreendimento específico.



- Há dois principais tipos de ações mobilizadas nos litígios climáticos: a ACP (utilizada em 50 casos) e o conjunto de ações de controle concentrado de constitucionalidade (ADPFs, ADIs e ADOs, que, somadas, totalizam 17 casos);
- O Distrito Federal (DF) segue sendo o principal foro para propositura das ações (com 21 casos) e os estados do Pará (com dez casos) e Amazonas (com nove casos) passaram a ser o segundo e o terceiro lugares, respectivamente, com mais casos climáticos identificados;
- Desde a última edição do [Boletim da Litigância Climática no Brasil, em 2023](#), foram cadastrados ineditamente casos no Maranhão, Paraíba e Tocantins; o que representa uma expansão geográfica e faz com que todos os estados da Amazônia Legal possuam ao menos um caso;
- O Ministério Público é o principal ator responsável pela propositura de ações climáticas (são dez casos ajuizados pelos Ministérios Públicos estaduais e 12 pelo Ministério Público Federal, totalizando 22 ações), seguido pela sociedade civil organizada (com 21 casos) e partidos políticos (com 14 casos);
- O poder público se mantém como o principal réu, com entes federativos, órgãos da administração pública, agentes de estado e poder legislativo figurando como alguns dos atores mais demandados e somando 82 ocorrências³ no polo passivo. No entanto, o número de ações contra empresas vem crescendo nos últimos anos (agora são 31 casos), o que pode indicar uma tendência de mudança nesse perfil;

—

3 Parte das classificações utilizadas para categorizar os casos permite a seleção de mais de uma opção correspondente à ação, tais como a identificação do tipo de polo ativo e passivo, das medidas abordadas e do setor de emissão de gases de efeito estufa, dentre outras. Nesses casos, utiliza-se o termo “ocorrências” para identificar quantas vezes a classificação apontada foi mobilizada nos litígios climáticos como um todo, sem, necessariamente, corresponder ao número de casos inseridos na Plataforma. Em sentido contrário, há classificações em que a escolha de uma opção acarreta, necessariamente, a exclusão da outra, tais como: o tipo de ação eleita para o litígio, os casos sistêmicos ou pontuais e o estado de origem, dentre outras.



- O número de ocorrências para a classificação do tipo de polo passivo é muito superior ao número de casos (131 ocorrências em 80 casos), o que indica que é comum que os litígios climáticos no Brasil se direcionem contra mais de um tipo de réu;
- Em grande parte das ações, a parte autora buscou obter resultados que contribuíssem para a defesa do sistema climático: são 76 casos favoráveis à proteção do clima e apenas 4 casos contrários;
- A mitigação é a principal medida abordada (com 44 ocorrências) seguida pelas crescentes demandas por medidas de responsabilidade civil por dano climático (com 24 ocorrências) e de avaliação de risco climático (com 19 ocorrências), esta última com destaque para o instrumento de licenciamento ambiental;
- A adaptação é a medida menos abordada, com ocorrências em 12 casos, dentre os quais em 11 sua menção é acompanhada de pelo menos uma outra medida;
- O número total de ocorrências de medidas abordadas supera significativamente o número total de casos (114 ocorrências em 80 casos), apontando para uma tendência de litígios demandarem, ao mesmo tempo, mais de uma medida;
- Questionamentos relativos à mudança de uso da terra e florestas aparecem em mais da metade das ações (47 dos 80 casos), seguidos pelo setor de energia (25 casos);
- A Amazônia tem o maior número de ocorrências em litígios climáticos direcionados a um bioma específico (34 casos), com grande distância dos demais;
- Todas as ações climáticas que mencionam a Amazônia tratam de mudança de uso da terra e florestas, sendo poucas vezes associadas também a outros setores de emissões de GEE;
- Os principais alvos das ações climáticas que versam sobre a Amazônia são entes federativos (15 ocorrências), seguidos por empresas (14 ocorrências) e indivíduos (sete ocorrências). Há uma ten-

dência de os litigantes responsabilizarem atores privados, responsáveis direta e indiretamente pelo desmatamento, e o poder público, em razão de omissões no dever de fiscalização e proteção do bioma;

- Das 80 ações, 45 tratam do clima como questão principal ou uma das questões principais e 35 abordam o tema de forma contextual. Embora ainda prevaleçam menções substanciais à questão climática, destaca-se que as últimas dez ações cadastradas na Plataforma abordam o clima de forma contextual (das quais oito foram propostas em 2023), indicando uma possível mudança nesse perfil;
- A maioria dos casos (44 de 80 ações) não aborda o tema da justiça ambiental e/ou climática. São 17 os casos em que há menção expressa e 19 com menção implícita ao tema.

Conclusões referentes a casos sistêmicos e pontuais:

- Pela primeira vez, o número de casos pontuais (43 casos) superou o de casos sistêmicos (37 casos). Os últimos dez casos incluídos na Plataforma são pontuais (oito deles ajuizados em 2023), o que indica uma possível mudança no perfil da litigância;
- Entre os 37 casos sistêmicos, a grande maioria (pelo menos 30) questiona retrocessos, como desmontes do arcabouço ambiental e climático ou a ausência, insuficiência ou inépcia quanto à implementação de políticas públicas;
- Entre os anos de 2019 e 2022, no Governo Bolsonaro, foram ajuizados 32 casos sistêmicos, o que representa mais de um terço de todos os casos na Plataforma e a maioria dos litígios classificados como sistêmicos (37 casos no total);
- Os casos rotineiros questionam uma diversidade de temas, dentre os quais se destacam o licenciamento ambiental e a responsabilidade civil por dano ambiental-climático, mas também alguns casos que tratam do mercado de carbono, dentre outros tópicos;
- Nos casos sistêmicos há uma pluralidade de instrumentos processuais mobilizados. Se considerada individualmente, a ACP é o tipo de ação mais utilizada para casos sistêmicos (14 casos), mas a soma

das ações constitucionais (ADPF, ADI e ADO) resulta em números superiores (16 casos). Já nos casos pontuais há uma grande concentração de ACPs (36 de 43 casos);

- Os casos sistêmicos são majoritariamente ajuizados no DF (20 de 37 casos) e os casos pontuais são pulverizados em diferentes jurisdições, mas com uma centralidade de ações nos estados amazônicos. O Pará (com dez casos) e o Amazonas (com cinco casos) figuram como os dois principais estados com ações pontuais e a somatória dos casos em estados da Amazônia Legal representa mais da metade de casos desse tipo (24 de 43 casos);
- Os partidos políticos são os principais atores a propor ações sistêmicas (14 dos 37 casos). Trata-se do único recorte com esse perfil, o que reflete o rol de legitimados de ações de controle concentrado de constitucionalidade. Por outro lado, órgãos da administração pública (como o IBAMA) são os principais autores nos casos pontuais (15 dos 43 casos). Em ambos tipos de casos a sociedade civil organizada e os Ministérios Públicos Estadual e Federal figuram como autores relevantes;
- Nos casos sistêmicos, o poder público se destaca dentre os quatro principais tipos de polos passivos, com entes federativos figurando como réus em mais da metade das ações (24 dos 37 casos), seguidos por agentes de estado (12 casos), órgãos da administração pública (11 casos) e poder legislativo (seis casos);
- Nos casos pontuais, atores privados se destacam, com empresas figurando como réus em mais da metade dessas ações (27 de 43 casos), seguidas por indivíduos (16 casos). O poder público também apresenta números expressivos no polo passivo de casos pontuais, especialmente entes federativos (16 casos) e órgãos da administração pública (12 casos);
- A mitigação é a medida abordada na grande maioria dos casos sistêmicos (24 dos 37 casos). Nos casos pontuais a mitigação também ocupa o primeiro lugar, só que empatada com responsabilidade civil por dano climático (ambas mencionadas em 20 dos 43 casos) e seguida de casos de avaliação de riscos climáticos (medida mencionada em dez casos);

- Os casos sistêmicos e pontuais tendem a abordar os mesmos setores de emissões de GEE, embora de distintas formas. Nos dois tipos de casos o principal setor mencionado é o de mudanças de uso da terra e florestas, constando em mais da metade das ações (em 20 dos 37 casos sistêmicos e em 27 dos 43 casos pontuais), seguido pelo setor de energia (mencionado em 13 dos 37 casos sistêmicos e em 12 dos 43 casos pontuais);
- Nos casos sistêmicos a principal norma mobilizada é o artigo 225 da CF (citado em 36 dos 37 casos), seguido por menções gerais à CF (citada em 31 casos), refletindo a grande presença de argumentos constitucionais nesses casos, muitos dos quais são ações de controle de constitucionalidade;
- Nos casos pontuais a principal norma mobilizada também é o artigo 225 da CF (citado em 38 dos 43 casos), seguido pela PNMA (citada em 29 casos), indicando que esses casos tendem a seguir estratégias já estabelecidas na litigância ambiental brasileira.

Conclusões referentes a casos sobre licenciamento ambiental:

- São 13 as ações que abordam o licenciamento ambiental em articulação direta com a consideração da questão climática nos pedidos e/ou na causa de pedir;
- A grande maioria dos casos sobre licenciamento ambiental são ACPs (11 dos 13 casos), constando apenas uma Ação Popular e uma Ação de Procedimento Comum;
- Há concentração de casos sobre licenciamento ambiental no Rio Grande do Sul (seis dos 13 casos) devido à centralidade das discussões sobre carvão mineral na região;
- A grande maioria dos casos (dez de 13) aborda o setor de energia, seguido por processos industriais (cinco casos). Trata-se do único recorte com esse perfil de setor de emissões de GEE, já que são casos relacionados a licenciamentos de projetos de extração e queima de combustíveis fósseis para geração de energia. É também o único recorte em que não se vê o setor de mudança de uso da terra e florestas;



- A sociedade civil organizada é a principal autora desse tipo de caso (oito dos 13 casos), seguida pelo Ministério Público, sendo o Ministério Público Estadual e o Federal, cada um, responsável por dois casos. Essa é a única classe de ações em que a sociedade civil aparece como protagonista, com uma vantagem expressiva;
- Os três tipos de polos passivos identificados nesses casos – órgãos da administração pública, empresas e ente federativo – figuram como réus em um número parecido de ações, respectivamente, dez, nove e oito. Nota-se que no polo passivo dessas ações é muito comum figurarem mais de um tipo de ator como réus em uma mesma ação, o que reflete a própria natureza do licenciamento ambiental, que envolve atores públicos e privados;
- Todos os 13 casos sustentam a necessidade de adoção de medida de avaliação de riscos climáticos, seguida pela medida de mitigação (mencionada em sete dos casos). Ainda não há nenhum caso que inclua medidas de adaptação, aspecto relevante que também pode – e deve – ser avaliado no âmbito de processos de licenciamento ambiental;⁴
- Na grande maioria dos casos sobre licenciamento ambiental (dez de 13) o clima é uma das questões principais, havendo apenas três casos com clima como argumento contextual. Observa-se que as questões climáticas aparecem comumente associadas a outros impactos ambientais – como poluição do ar, questões hídricas, participação de populações afetadas e consulta a povos indígenas e comunidades tradicionais;
- A maioria dos casos (oito de 13) não tem qualquer menção aos conceitos de justiça ambiental e/ou climática, sendo três os casos com menção implícita e dois com menção expressa a esses temas, evidenciando que a abordagem desses conceitos em casos climáticos sobre licenciamento ambiental ainda é incipiente;

—

4 Ante a tragédia socioambiental que assolou o Estado do Rio Grande Sul em maio de 2024 (quando já concluído este recorte), com chuvas e inundações sem precedentes, pode-se estimar que ações judiciais envolvendo medidas de adaptação frente a eventos climáticos extremos venham a ter aumento expressivo.



- Todos os casos mencionam o artigo 225 da CF e quase todos (12 dos 13 casos) mencionam a PNMA. Também são muito citadas normas de licenciamento ambiental (como a Resolução CONAMA 1/1986, citada em nove casos, e a Resolução CONAMA 237/1997, citada em oito casos), e normas climáticas (como a PNMC, citada em 11 casos, e o Acordo de Paris, citado em seis casos).

Conclusões referentes a casos sobre responsabilidade civil por dano ambiental-climático:

- São 24 os casos que mobilizam o instituto da responsabilidade civil por dano ambiental-climático, consideradas suas dimensões reparatórias e/ou preventivas;
- Embora parte dessas ações (11 casos) desenvolva de modo explícito o argumento do dano climático, há casos em que a dimensão climática do dano ambiental não é explorada de modo detalhado, embora a demonstração do dano esteja fundamentada em questionamentos relativos a emissões de GEE e às mudanças climáticas;
- Os órgãos da administração pública são o principal tipo de autor (14 das 24 ações) seguidos pelo Ministério Público Federal e o Estadual (responsáveis por, respectivamente, quatro e três ações);
- Há uma prevalência de empresas e indivíduos no polo passivo (são réus em 15 e oito casos, respectivamente). Entes federativos e órgãos da administração pública figuram no polo passivo de uma minoria de casos (cada um é réu em cinco ações);
- O principal setor questionado é o de mudança de uso da terra e florestas, abordado na grande maioria dos casos (19 ocorrências em 24 casos). Ele é seguido por poucas menções aos setores de energia (cinco ocorrências), agropecuária (quatro ocorrências) e processos industriais (duas ocorrências);
- O bioma mais mencionado é a Amazônia (14 ocorrências em 24 casos);

- Os dois estados com mais casos são o Pará (com cinco ações) e o Amazonas (com quatro ações), sendo que a soma do número de casos ajuizados nos estados da Amazônia Legal alcança mais da metade dos casos (são 16 de 24 casos);
- Na maioria das vezes a questão climática aparece como a principal ou uma das principais questões abordadas (em 19 dos 24 casos), confirmando a centralidade no tratamento da dimensão climática na discussão sobre o dano ambiental;
- Quase metade desses casos menciona de forma expressa a justiça ambiental e/ou climática (11 de 24 casos), seguido por oito casos sem menção e cinco com menção implícita no conteúdo;
- As principais normas mobilizadas são o artigo 225 da CF (citado em todos os 24 casos) e a PNMA (citado em 23 caso). Em seguida, figuram normas climáticas como a PNMC (citada em 11 casos) e o Acordo de Paris (citado em sete casos);
- Os 11 casos que tratam de forma específica do dano climático, e sua valoração, estão centrados no enfrentamento do desmatamento ilegal – em especial na Amazônia – e foram ajuizados em face tanto dos desmatadores em si (poluidores diretos) quanto dos responsáveis por outras atividades na cadeia do desmatamento (poluidores indiretos);
- Essas ações abrangem todos os impactos que uma única atividade poluidora projeta sobre o meio ambiente, nele incluído o sistema climático (dano climático direto), e consideram o caráter multifacetado do dano ambiental e a necessidade de sua integral reparação;
- O perfil das ações climáticas brasileiras sobre a responsabilidade civil pelo dano ambiental-climático indica que o desenvolvimento do tema tem como ponto de partida os avanços legislativos e jurisprudenciais do direito ambiental no país, articulando-os às especificidades das mudanças climáticas.