

MUDANÇA CLIMÁTICA E TRIBUNAIS:  
VISÕES DE UM JUIZ SOBRE OS LITÍGIOS CLIMÁTICOS

*Luís Roberto Barroso<sup>1-2</sup>*

I. INTRODUÇÃO

Parte I

*MUDANÇA CLIMÁTICA: O QUADRO ATUAL*

I. O CRESCENTE AGRAVAMENTO DO PROBLEMA

II. AS DIFICULDADES EM RELAÇÃO AO TEMA

III. DESCUMPRIMENTO DAS METAS

Parte II

*A EVOLUÇÃO DO PAPEL DOS TRIBUNAIS*

I. JUSTIFICATIVA PARA A ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS

II. A MUDANÇA DE POSIÇÃO DO JUDICIÁRIO EM DIFERENTES PARTES DO MUNDO

III. AS DIFICULDADES NA EXECUÇÃO DAS MEDIDAS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL

Parte III

*A LITIGÂNCIA CLIMÁTICA NO MUNDO*

I. LITIGÂNCIA CLIMÁTICA E JUSTIÇA CLIMÁTICA

II. CASOS EMBLEMÁTICOS PELO MUNDO

III. CASOS PENDENTES DE JULGAMENTO

*CONCLUSÃO*

---

I. INTRODUÇÃO

1. Eu tenho muito prazer e muita honra de estar aqui em Dubai, na COP 28, e de compartilhar algumas ideias e reflexões sobre o papel dos tribunais no tocante à mudança climática.

---

<sup>1</sup> Presidente do Supremo Tribunal Federal. Mestre pela *Yale Law School*. Doutor e Livre-Docente pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ. *Senior Fellow* na *Harvard Kennedy School*.

<sup>2</sup> Texto base da apresentação feita no evento oficial da COP 28 “Climate Change and Courts: Judicial Perspectives on Climate Litigation”, realizado em Dubai no dia 10 de dezembro de 2023. Sou grato a Pedro Silva, Matheus Casimiro e Trícia Navarro pelo valioso auxílio de pesquisa.

2. Gostaria de agradecer ao Programa de Meio-Ambiente das Nações Unidas pelo gentil convite e pela acolhida. E cumprimento os estimados colegas que integram este painel.

3. Eu dividi esta minha apresentação em três partes: I. O contexto atual do enfrentamento à mudança climática; II. A evolução do papel dos tribunais nessa matéria; e III. O estado da litigância climática no mundo.

## Parte I

### *MUDANÇA CLIMÁTICA: O QUADRO ATUAL*

#### I. O CRESCENTE AGRAVAMENTO DO PROBLEMA

1. A crise climática se tornou uma das questões mais dramáticas do nosso tempo. Os eventos climáticos que temos testemunhado neste ano de 2023 documentam a gravidade do problema e a urgência com que precisa ser enfrentado: queimadas no Canadá, maior seca da história na Amazônia, inundações na Índia, onda de calor na Europa e sucessivos ciclones na América do Sul.

2. De acordo com relatório da Organização Meteorológica Mundial (WMO), a emissão de dióxido de carbono, metano e óxido nitroso, que são os três principais gases de efeito estufa, sofreram expressivo aumento, sem perspectiva de redução a curto prazo<sup>3</sup>. Essa é uma tendência desde 2020, quando os cinco países com maiores emissões de CO<sub>2</sub> – China, Estados Unidos, Índia, Rússia e Japão – aumentaram simultaneamente suas emissões<sup>4</sup>.

3. De acordo com organizações científicas internacionais, 2023 será o ano mais quente já registrado na história<sup>5</sup>. Para tornar as coisas mais graves, o Berkeley Earth Institute já alertou que as temperaturas de 2024 podem ser ainda mais altas, em razão dos efeitos do *El Niño*.

#### II. AS DIFICULDADES EM RELAÇÃO AO TEMA

Três fatores impactam negativamente as iniciativas para enfrentar as causas da mudança climática:

---

<sup>3</sup> Nações Unidas, Concentrações de gases de efeito estufa alcançam novos recordes, 2023, disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2023/11/1823417>.

<sup>4</sup> ClimateWatch, *Global Historical Emissions*, 2023, Disponível em: [https://www.climatewatchdata.org/ghg-emissions?chartType=line&end\\_year=2021&source=GCP&start\\_year=1960](https://www.climatewatchdata.org/ghg-emissions?chartType=line&end_year=2021&source=GCP&start_year=1960).

<sup>5</sup> BBC. *É “praticamente certo” que 2023 será o ano mais quente já registrado, indicam novos estudos*, 2023, disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/ce5pd5x7rrzo>.

1. uma persistente ignorância em relação ao tema e o conseqüente negacionismo no tocante à sua gravidade, mesmo em face da advertência da quase unanimidade dos cientistas;  
⇒ Aliás, um dos males do nosso tempo, que são as campanhas de desinformação, também afetam a correta compreensão da importância e dos riscos da mudança climática<sup>6</sup>.
2. uma visão de curto prazo e imediatista da política, já que os efeitos das emissões de carbono e da degradação ambiental realizadas hoje somente serão sentidos pela próxima geração, isto é, daqui a mais de 25 anos; e
3. a necessidade de soluções globais, envolvendo os diferentes países, já que os comportamentos agressivos ao meio ambiente, como a emissão de gases estufa ou a poluição dos oceanos, não respeitam fronteiras.

## II.1. OS ATOS INTERNACIONAIS

1. A esse propósito, três principais acordos internacionais instituem o regime jurídico das Nações Unidas para o enfrentamento da mudança climática:

1. *a Convenção Quadro*, que entrou em vigor em 1994, foi ratificada por 197 países e estabeleceu princípios abrangentes, obrigações de caráter geral e processos de negociação a serem detalhados em conferências posteriores entre as partes. Nela ficou prevista a realização periódica de uma Conferência das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas. Neste momento – dezembro de 2023 –, aqui em Dubai, realiza-se a COP 28;

2. *o Protocolo de Kyoto*, que entrou em vigor em 1997 e conta atualmente com a ratificação de 192 países, instituiu metas específicas de redução da emissão de gases de efeito estufa para 36 países industrializados e a União Europeia. Os países em desenvolvimento ficaram de fora dessa obrigação específica; e

3. *o Acordo de Paris*, que entrou em vigor em 2016 e conta com a adesão de 196 países. Ele se destina à mitigação das mudanças climáticas e à adaptação

---

<sup>6</sup> V. Tiffany Hsu and Steven Lee Myers, Disinformation is one of climate summit's biggest Challenges. *New York Times*, 30 nov. 2023. De acordo com a matéria, países e empresas fomentam, muitas vezes, a minimização da gravidade da mudança climática.

aos seus efeitos, bem como ao financiamento das medidas para realizar esses fins. Seu objetivo principal é limitar o aquecimento global a 2 graus Celsius e, preferencialmente, a 1,5 graus Celsius, comparado com os níveis pré-industriais. Para tanto, busca a neutralidade de carbono até meados do século<sup>7</sup>.

2. Segundo o Acordo de Paris, cada país deve, voluntariamente, apresentar sua Contribuição Nacional Determinada, comprometendo-se com a redução de suas emissões de gases de efeito estufa (NDC). A esse propósito, em 27 de outubro de 2023, o Brasil reajustou o seu NDC e se comprometeu a reduzir as emissões em 48% até 2025 e 53% até 2030. Comprometeu-se, igualmente, a desmatamento líquido zero até 2030 e a alcançar a neutralidade climática até 2050.

3. Nesta COP 28 deverá ser concluído o primeiro *stocktake* desde o Acordo de Paris, que consiste numa avaliação geral dos progressos feitos visando a mitigação do aquecimento global.

⇒ É possível antecipar a constatação de que a comunidade global não está cumprindo as metas necessárias para atingir os objetivos estabelecidos no Acordo de limitar o aquecimento a 2 graus Celsius e, desejavelmente, a 1,5 graus Celsius.

### III. DESCUMPRIMENTO DAS METAS

De fato, infelizmente, todos os indicadores documentam que as metas não têm se revelado suficientes para conter o aquecimento global. Pior que isso, muitos países sequer vêm cumprindo a contribuição a que se comprometeram.

## Parte II

### *A EVOLUÇÃO DO PAPEL DOS TRIBUNAIS*

#### I. JUSTIFICATIVA PARA A ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS

A atuação dos tribunais na proteção do meio-ambiente e no enfrentamento da mudança climática se justifica por algumas razões, entre as quais:

---

<sup>7</sup> A neutralidade de carbono ou neutralidade climática significa a emissão líquida zero de dióxido de carbono, mediante um equilíbrio entre emissões e absorção desse gás de efeito estufa. O efeito estufa consiste na retenção de calor na atmosfera, pela excessiva concentração de gases que produzem essa consequência. Sua principal causa é a utilização de combustíveis fósseis, como petróleo, carvão e gás natural.

1. a crescente compreensão de que o meio-ambiente saudável constitui um direito fundamental autônomo, como já assentado, por exemplo, pela Corte Interamericana de Direitos Humanos<sup>8</sup>;

2. a falta de incentivo da política majoritária e a inércia dos governos em tomar as medidas necessárias para a redução das emissões; e

3. a necessidade de proteção de quem não tem voz, nem voto, como são as crianças e as gerações futuras, isto é, pessoas que ainda nem nasceram.

## II. A MUDANÇA DE POSIÇÃO DO JUDICIÁRIO EM DIFERENTES PARTES DO MUNDO

1. Num primeiro momento, as ações propostas visando responsabilizar governos por suas ações e omissões relativamente à mudança climática eram sumariamente descartadas. Os fundamentos recaíam, normalmente, sobre a falta de legitimidade para agir e outras questões processuais.

2. No fundo, a visão dos tribunais – que de certa forma ainda persiste amplamente – é que esta é uma questão política, não sendo própria a intervenção do Judiciário. Mais recentemente, no entanto, em inúmeros países, os tribunais têm examinado o mérito de muitas dessas pretensões. Por vezes com decisões simbólicas, mas outras vezes com julgamentos efetivos, capazes de impactar, de modo relevante, o comportamento dos governos e empresas.

3. Aos poucos se começa a detectar um movimento global, bem como algumas decisões de tribunais, delineando uma tese mais ousada, que é a do reconhecimento de um direito fundamental ambiental a entes não humanos (*nonhuman entities*), falando-se em "direitos da natureza"<sup>9</sup>.

## III. AS DIFICULDADES NA EXECUÇÃO DAS MEDIDAS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL

1. A concretização das decisões judiciais, porém, nem sempre é singela. Há resistências, muitas vezes, por parte do Executivo, do Legislativo, de empresas e de particulares.

2. Como se sabe, o Judiciário não controla o orçamento, as forças de segurança nem as instituições de comando e controle. Vale dizer: as decisões judiciais sempre dependerão de ações dos outros ramos de governo.

---

<sup>8</sup> Inter-American Court of Human Rights Advisory Opinion, OC 23/2017, par. 62. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_23\\_ing.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_ing.pdf).

<sup>9</sup> Guillaume Chapron, Yaffa Epstein e José Vicente Lopez-Baq, A rights revolution for nature. *Science* 363:1392, 2019.

3. Por exemplo: na Amazônia brasileira, qualquer tipo de intervenção – para evitar desmatamento ou para impedir a invasão de reservas indígenas – depende de apoio logístico das Forças Armadas. Em ocasiões em que, por orientação do governo, como aconteceu recentemente, elas não se dispõem a colaborar, tudo é muito difícil.

### Parte III

#### *A LITIGÂNCIA CLIMÁTICA NO MUNDO*

##### I. LITIGÂNCIA CLIMÁTICA E JUSTIÇA CLIMÁTICA

1. A litigância climática refere-se às ações judiciais ou procedimentos administrativos que visam, principalmente, à obtenção de decisões relativas à redução da emissão de gases de efeito estufa (mitigação), à redução da vulnerabilidade aos efeitos das mudanças climáticas (adaptação), à reparação de danos sofridos em razão das mudanças climáticas (perdas e danos) e à gestão dos riscos climáticos (riscos)<sup>10</sup>.

⇒ Acerca da reparação de danos, logo ao início da COP 28, implementando decisão tomada na COP 27, foi aprovada, após mais de 30 anos de discussão, a criação de um Fundo de Perdas e Danos, para compensar países mais vulneráveis à mudança climática<sup>11</sup>.

2. Esses casos têm como objeto ações ou omissões de governos ou agências governamentais, mas há exemplos, também, de ações ajuizadas em face de partes privadas. Em dezembro de 2023, havia mais de 2,300 ações envolvendo litigância climática em todo o mundo, a maior parte delas nos Estados Unidos<sup>12</sup>.

3. É impossível dissociar a litigância climática da ideia de Justiça Climática, compreendida como a adequada distribuição das responsabilidades, custos e consequências advindas das alterações causadas pelos fenômenos climáticos. Essa distribuição envolve países

---

<sup>10</sup> Joana Setzer, Kamyla Cunha e Amália S. Botter Fabbri. Panorama da litigância climática no Brasil e no mundo. In: Joana Setzer, Kamyla Cunha e Amália S. Botter Fabbri (coords), *Litigância climática: novas fronteiras para o direito ambiental no Brasil*, 2019 [livro eletrônico]; Instituto Talanoa, *Litigância Climática: proposta para a avaliação da efetividade dos litígios climáticos no Brasil*, 2023, p. 67

<sup>11</sup> V. Lisa Friedman, Climate Summit approves a new fund to help poor countries. *New York Times*, 30 nov. 2023. Sobre o tema, v. UN ENVIRONMENT PROGRAMME, WHAT YOU NEED TO KNOW ABOUT THE COP27 LOSS AND DAMAGE FUND (Nov. 29, 2022), available at <https://www.unep.org/news-and-stories/story/what-you-need-know-about-cop27-loss-and-damage-fund> (last visited Nov. 21, 2023).

<sup>12</sup> See SABIN CENTER FOR CLIMATE CHANGE LAW AT COLUMBIA UNIVERSITY, U.S. CLIMATE CHANGE LITIGATION (2023), available at <https://climatecasechart.com/> (last visited Nov. 20, 2022). V. a importante decisão da Suprema Corte dos Estados Unidos no caso *Held v. Montana*, em que pela primeira vez o Tribunal assentou o dever constitucional do estado de proteger seus cidadãos em face da mudança climática. *Held v. Montana*, No. CDV-2020-307 (1st Dist. Ct. Mont., Aug. 14, 2023). Disponível em <https://westernlaw.org/wp-content/uploads/2023/08/2023.08.14-Held-v.-Montana-victory-order.pdf>.

desenvolvidos e em desenvolvimento, pessoas ricas e pobres, geração atual e futuras gerações. A injustiça climática afeta mais gravemente a fruição de direitos fundamentais pelos mais vulneráveis, que são os menos responsáveis por suas causas<sup>13</sup>.

## II. CASOS EMBLEMÁTICOS PELO MUNDO

Destaco três casos julgados por tribunais europeus nos últimos anos:

### 1. *Urgenda Foundation v. The Government of The Netherlands*

Em 20.12.2019, a Suprema Corte da Holanda confirmou as decisões da Corte Distrital e da Corte de Apelações no caso Fundação Urgenda v. Estado da Holanda (*Urgenda Foundation v. The State of The Netherlands*). A decisão que foi mantida, que era de 2015, determinou que o governo reduzisse suas emissões de gases estufa em pelo menos 25% até o fim de 2020, comparado com os níveis de 1990. O julgado determinou, ainda, que o governo tomasse imediatamente mais ações efetivas relacionadas à mudança climática. Esse foi, possivelmente, o primeiro julgamento no mundo no qual cidadãos obtiveram o reconhecimento de que seu governo tem o dever jurídico de prevenir mudanças climáticas perigosas.

### 2. *Millieudéfensie et al v. Royal Dutch Shell*

Esta ação foi proposta por organizações não-governamentais ambientalistas e mais 17 mil cidadãos em face da Shell, uma das principais empresas no mercado mundial de combustíveis fósseis. Em decisão proferida em 5 de abril de 2019, a Corte Distrital da Haia determinou que a empresa ré, por sua holding (RDS), tinha obrigação de reduzir as emissões de dióxido de carbono em 45% líquidos até o final de 2030, comparado aos níveis de 2019. A redução se refere a todo o portfólio de energia do Grupo, levando em conta o valor agregado do volume de todas as emissões. O caso se tornou especialmente importante por ter sido a primeira vez que um tribunal ordenou a uma empresa privada que atuasse para a realização das metas do acordo de Paris.

### 3. *Neubauer et al. v. Germany*

Em 24 de março de 2021, o Tribunal Constitucional Federal da Alemanha decidiu que algumas disposições da lei alemã de proteção do clima (Klimaschutzgesetz - KSG) são incompatíveis com os direitos fundamentais na medida em que não estabelecem

---

<sup>13</sup> Mary Robinson, *Justiça climática: Esperança, resiliência e a luta por um futuro sustentável*, 2021.

especificações suficientes em relação à redução das emissões de gás carbônico a partir de 2031. A lei de proteção do clima, de 12 de dezembro de 2019, regulamenta os objetivos nacionais para a proteção do clima e os valores das emissões permitidas anualmente somente até 2030. De acordo com o Tribunal, houve uma violação à proporcionalidade por transferir um ônus maior de redução das emissões para um período pós-1930, ameaçando os direitos fundamentais de gerações futuras. O tribunal introduziu, neste caso, a preocupação com a proteção de gerações futuras e o princípio da equidade intergeracional.

⇒ Embora não constitua decisão de cunho judicial, a Comissão de Direitos Humanos da ONU entendeu, em 23 de setembro de 2022, que a conduta da Austrália ao não proteger adequadamente os habitantes das ilhas do Estreito de Torres contra os impactos adversos da mudança climática constituía uma violação do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos.

## II.1. CASOS DECIDIDOS PELA SUPREMA CORTE DO BRASIL

### 1. *Fundo Clima*<sup>14</sup>

O Fundo Clima constitui um programa, criado por lei, de financiamento público de projetos destinados a fazer face à mudança climática (pela mitigação e pela adaptação). O Governo Federal, no entanto, manteve o fundo inoperante, sem financiar qualquer projeto, nos anos de 2019 e 2020. Em decisão de 4 de julho de 2022, o Supremo Tribunal Federal assentou que: a) a proteção do meio ambiente e o combate às mudanças climáticas não constituem questão política, mas dever constitucional e legal do Governo e, como consequência, b) o Governo não pode se omitir na operacionalização do Fundo nem c) tampouco pode contingenciar os valores a eles destinados.

⇒ Ao longo da decisão, o Tribunal fez a afirmação importante de que os tratados sobre direito ambiental constituem espécie do gênero tratados de direitos humanos e que, portanto, de acordo com o entendimento vigente no Brasil, têm status supralegal, isto é: embora estejam abaixo da Constituição, estão acima da legislação ordinária.

### 2. *Fundo Amazônia*<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> ADPF n. 708, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, j. 4.07.2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5951856>.

<sup>15</sup> ADO n. 59, Rel. Min. Rosa Weber, j. 3.11.2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5930766>.



O Fundo Amazônia é, igualmente, um programa criado por lei para financiar ações de combate ao desmatamento da Amazônia. Seus recursos provinham, predominantemente, de países estrangeiros, como Noruega e Alemanha, no âmbito do REED+15 (compensação financeira de incentivo à redução de emissões nos países em desenvolvimento). O Governo brasileiro, todavia, extinguiu os órgãos de governança do Fundo, o que levou os países doadores a cessarem as doações. Em decisão de 3 de novembro de 2022, o Supremo Tribunal Federal determinou a reativação do Fundo, com o formato de governança anterior.

### III. CASOS PENDENTES DE JULGAMENTO

#### III.1. CASOS PENDENTES PERANTE O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Existe, ainda, um conjunto de ações diretas perante a Suprema Corte do Brasil, nos quais se pede, entre outros requerimentos, a declaração de um estado de coisas inconstitucional em relação à proteção ambiental no país. Embora o foco principal seja a Amazônia, as ações também citam outros biomas, como o Cerrado e o Pantanal<sup>16</sup>.

#### III.2. CASOS PENDENTES DE JULGAMENTO NO MUNDO

Em dezembro de 2023, por ocasião da realização da COP 28, encontravam-se pendentes de julgamento alguns casos ou consultas relevantes, entre os quais:

##### 1. *Duarte Agostinho v. Portugal*

Este caso tramita perante a Corte Europeia de Direitos Humanos, a ser julgado pela Grande Câmara, composta por 17 juízes. Nesta ação, seis jovens portugueses ajuizaram uma queixa contra 33 países da União Europeia alegando que seus direitos humanos (vida, privacidade e não discriminação) estão sendo por eles violados ao não tomarem medidas suficientes em matéria de mudança climática. O pedido é para que adotem providências mais ambiciosas e efetivas<sup>17-18</sup>.

---

<sup>16</sup> V. ADI n. 760, Rel. Min. Cármen Lúcia e ADPFs ns. 743, 746, 857 e ADO 63, todas da relatoria do Ministro André Mendonça.

<sup>17</sup> No aguardo desse julgamento, inúmeros casos foram adiados. Entre eles: *Uricchio v. Italy and 31 other States*, *De Conto v. Italy and 32 other States*,<sup>17</sup> *Müllner v. Austria*,<sup>17</sup> *Greenpeace Nordic and Others v. Norway*, (no. 34068/21) *The Norwegian Grandparents' Climate Campaign and Others v. Norway*,<sup>17</sup> *Soubeste and 4 other applications v. Austria and 11 other States*,<sup>17</sup> *Engels v. Germany*<sup>17</sup>.

<sup>18</sup> Há outros casos pendentes perante a Corte Europeia de Direitos Humanos, como: *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and others v. Switzerland* e *Carême v. France*.

## *2. Consulta da ONU à Corte Internacional de Justiça*

Em março de 2023, a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), aprovou resolução histórica, solicitando relatório consultivo da Corte Internacional de Justiça (CIJ) sobre as obrigações dos países em assegurar a proteção do sistema climático e as consequências jurídicas para o desrespeito a essas obrigações<sup>19</sup>. O objetivo da Assembleia Geral é garantir a responsabilização dos países por suas ações e omissões, especialmente o dever de promover a justiça ambiental e o desenvolvimento sustentável.

### *CONCLUSÃO*

1. A gravidade da mudança climática e a crítica inação de muitos governos têm alterado a linha de fronteira entre Direito e Política em matéria ambiental. Progressivamente, tribunais vão se tornando mais proativos.

2. Tribunais Constitucionais desempenham três tipos de papéis: (i) contramajoritário, quando invalidam atos dos outros dois Poderes que contrariem a Constituição; (ii) representativo, quando atendem demandas sociais, protegidas pela Constituição, e que não foram satisfeitas pelo processo político majoritário; e (iii) iluminista.

3. Esse papel iluminista pode ser assim definido: em certas situações, raras mas importantes, cabe às Cortes Supremas, em nome da Constituição, de tratados internacionais e de valores universais de justiça, sanar omissões graves, que afetem os direitos humanos. Isso se dá em casos de inércia dos governos e mesmo de desmobilização da sociedade. Em muitas partes do mundo, foi assim com a segregação racial, os direitos das mulheres e os direitos da comunidade LGBTQIAPN+, para citar alguns exemplos.

4. Com o tema da mudança climática também tem sido assim em muitos países: diante da inação dos governos e da falta de mobilização da sociedade, pode caber ao Judiciário empurrar a história na direção certa.

5. Naturalmente, tribunais não são capazes de conduzir essa luta isoladamente e sempre será imprescindível a atuação governamental e da sociedade para que ela possa ter sucesso. Mas eles têm, em muitos casos, a capacidade de colocar o tema na agenda política e no debate público, forçando uma tomada de atitude.

---

<sup>19</sup> Nações Unidas, *ONU adota resolução sobre a responsabilidade dos países para “justiça climática”*, 2023, Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2023/03/1812102>.