

Litigância climática e a atuação do MPRJ

Incorporação da variável climática no licenciamento ambiental municipal

Vinicius Lameira Bernardo.

Promotor de Justiça coordenador do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Meio Ambiente, Urbanismo e Patrimônio Cultural

ACP MPRJ × Município do Rio de Janeiro — a variável climática no licenciamento ambiental

- **Autor: MPRJ / GAEMA** — Processo Judicial n. 3076909-19.2026.8.19.0001. 4ª Vara da Fazenda Pública da Comarca da Capital, afetado ao Núcleo 4.0 ambiental do TJRJ.
- **Réu:** Município do Rio de Janeiro
- **Objeto:** condenação em obrigação de fazer, para (i) regulamentar a avaliação de impactos climáticos no licenciamento e (ii) exigir estudos de diagnóstico climático, com medidas de mitigação e compensação, dos empreendimentos com significativa emissão de GEE na cidade
- **O ponto de partida: uma lei municipal sem eficácia há 15 anos**
 - A Lei Municipal 5.248/2011 institui a **Política Municipal sobre Mudança do Clima e Desenvolvimento Sustentável**.
 - **Art. 25:** "As licenças ambientais de empreendimentos com significativa emissão de GEE serão condicionadas à apresentação de um plano de mitigação de emissões e de medidas de compensação, na forma da legislação específica."
 - O dispositivo **nunca foi regulamentado**.

Os fatos: o esgotamento da via extrajudicial

- **Resposta oficial do órgão licenciador:**
 - Reconhece que o art. 25 da Lei 5.248/2011 "carece do devido regulamento específico";
 - Afirma expressamente que, **na ausência de regulamentação, "não estão sendo exigidos elaboração de inventário de gases de efeito estufa, plano de compensação e redução gradual de emissões, no âmbito do licenciamento ambiental"**;
 - Informa que se limita a aplicar os parâmetros de emissão atmosférica das Resoluções CONAMA 382/2006 e 436/2011 — normas de **qualidade do ar (poluentes atmosféricos)**, que não se confundem com avaliação de impacto climático.
- **Recomendação ao Prefeito:**
 - editar, em 90 dias, ato normativo regulamentando o art. 25 da Lei 5.248/2011;
 - condicionar as licenças à apresentação de plano de mitigação e medidas de compensação;
 - adotar como parâmetro técnico o **Termo de Referência e a Matriz de Impactos Climáticos da ABRAMPA** (Anexo I da Recomendação).
- **Manifestação da PGM:** recusa formal; sustenta que o art. 25 só poderia **ser regulamentado por lei, não por decreto**; sugere criar Grupo de Trabalho
- PGM informa que **a criação do GT não lhe competia**, remetendo à Chefia de Gabinete do Prefeito. O GT nunca foi criado

Síntese: por que se ajuizou a ACP

Existe norma municipal vigente impondo o condicionamento das licenças (art. 25, Lei 5.248/2011).

Existe reconhecimento expresso do órgão licenciador de que a exigência não é feita.

Existe recomendação ministerial não atendida, com sucessivas postergações.

Existe recusa formal de regulamentar, seguida de inércia quanto à alternativa proposta pelo próprio Município (o GT nunca foi criado).

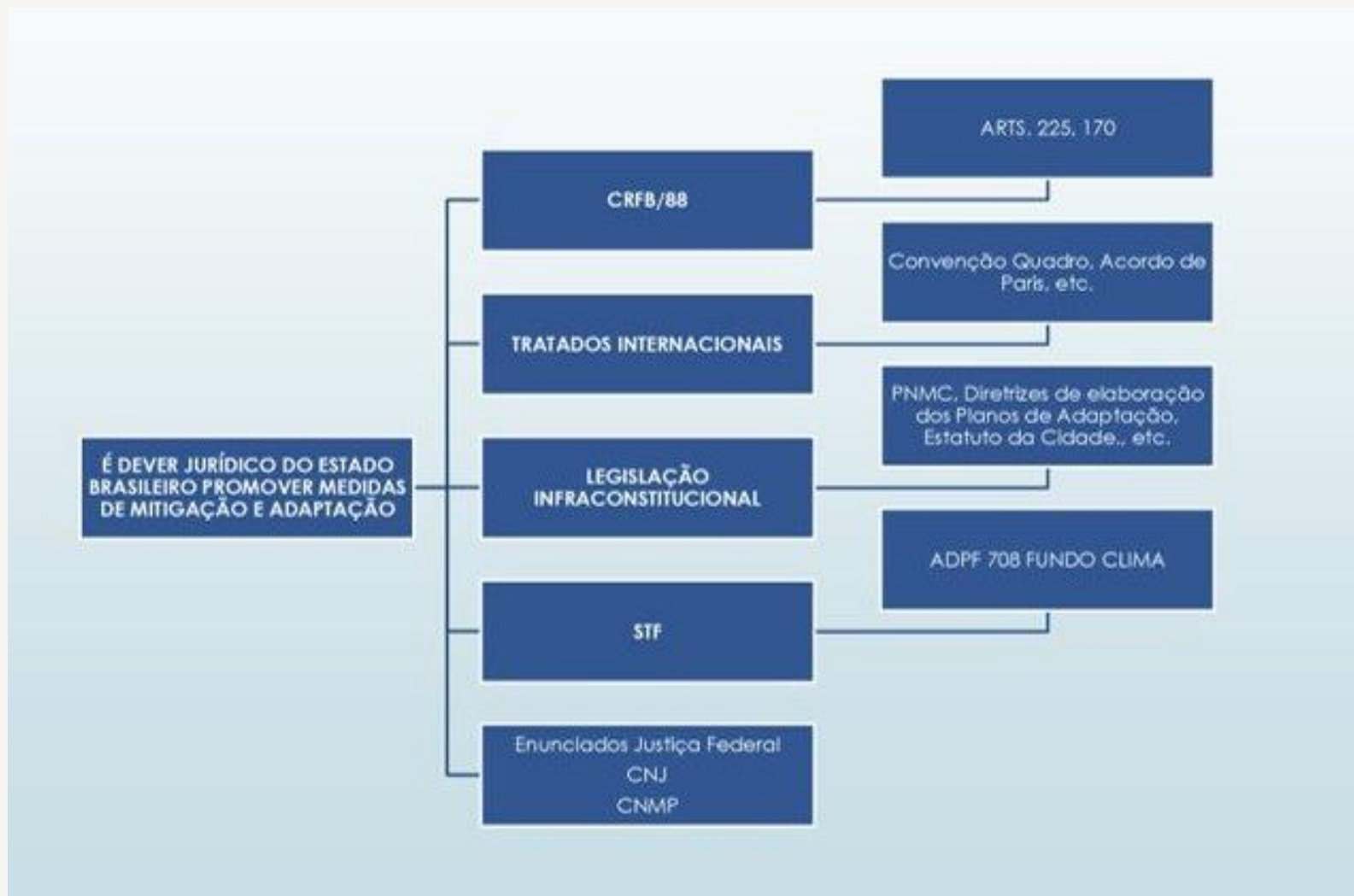
Configura-se **omissão administrativa ilícita e reiterada**, e não escolha política legítima, incidindo o dever de tutela jurisdicional.

A construção normativa: do art. 225 ao clima

Direito Fundamental a um sistema climático estável

- **Premissa 1 — o clima integra o conceito legal de meio ambiente**
 - **Art 225 da CRFB/88:** Clima estável como componente indissociável do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.
 - **Lei 6.938/1981, art. 3º, I:** meio ambiente é o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas.
 - O sistema climático é justamente o fator regulador dessas interações.
- **Premissa 2 — a emissão de GEE é poluição**
 - **Lei 6.938/1981, art. 3º, III:** poluição é a degradação da qualidade ambiental que prejudique a saúde, a segurança e o bem-estar da população, crie condições adversas às atividades sociais e econômicas ou afete desfavoravelmente a biota.
 - **Lei 12.187/2009 (PNMC)** define os efeitos adversos da mudança do clima exatamente nesses termos.
- **Conclusão** — se a emissão de GEE é atividade poluente e o clima é elemento do meio ambiente, os impactos climáticos **não podem** ser excluídos da avaliação ambiental.

O direito fundamental ao clima estável



O direito fundamental ao clima estável

- O respaldo jurisprudencial
 - **ADPF 708** (Rel. Min. Barroso, 2023) — Fundo Clima
 - A tutela climática é **dever constitucional, supralegal e legal**, de natureza vinculante, "não se tratando de livre escolha política". **Ameaça a direitos fundamentais**
 - Reconhece que tratados ambientais são espécie do gênero tratados de direitos humanos e ostentam **status supralegal** (art. 5º, § 2º, CRFB).
 - Assenta que "**não há uma opção juridicamente válida no sentido de simplesmente omitir-se no combate às mudanças climáticas**".
 - **Corte IDH — OC 32/25**: reconhece o direito a um clima saudável, definido como **direito a sistema climático livre de interferências antropogênicas perigosas, com deveres estatais de mitigação**; interpretação vinculante para os Estados da OEA

Os princípios que fecham o raciocínio

- **Prevenção** — há certeza científica sobre o **nexo entre emissões antrópicas e aquecimento global**; não se está no campo da mera suspeita. (lei 14904/2025, art 5, §3o);
- **Precaução** — ainda que houvesse dúvida, a ausência de certeza científica absoluta não autoriza postergar medidas eficazes (Princípio 15 da Declaração do Rio/92; CDB; Protocolo de Cartagena).
- **Poluidor-pagador** — ignorar as emissões transfere à coletividade as externalidades negativas do empreendimento.
- **Responsabilidade intergeracional** — art. 225, caput.
- **Vedação à proteção insuficiente** — a atuação estatal deficiente diante de direito fundamental é inconstitucional, podendo ensejar responsabilidade do Estado (Sarlet e Fensterseifer).
 - Não viola o princípio da independência dos Poderes.

O licenciamento já é o lugar dessa avaliação

Se todo impacto adverso, direto ou indireto, deve ser identificado, mitigado ou compensado, não existe exceção possível para o impacto climático decorrente das emissões de GEE

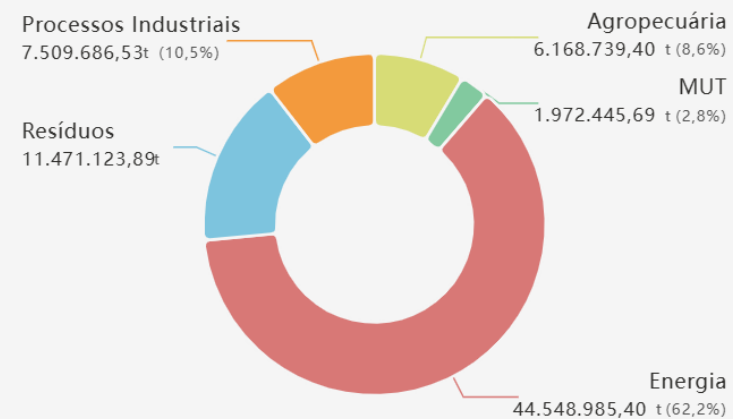
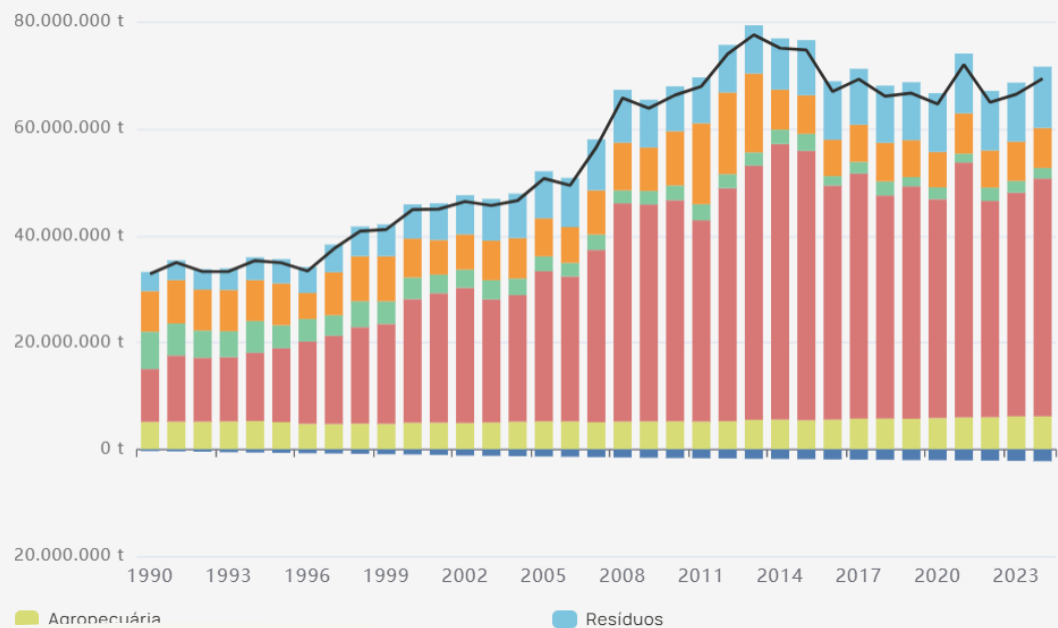
- **Lei 15.190/2025 (lei geral do licenciamento)**
 - art. 3º, I — atividade "capaz, sob qualquer forma, de causar degradação"
 - art. 3º, XI e XII — impactos diretos e indiretos devem ser avaliados
 - art. 3º, IV e XXV — condicionantes para prevenir, mitigar ou compensar impactos negativos identificados
- **Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei 12.187/2009)**
 - art. 6º, XVIII — a avaliação de impactos sobre o microclima e o macroclima é **instrumento da PNMC**

A prática já consolidada e os precedentes normativos

- **IN IBAMA 12/2010** (arts. 2º e 3º) — avaliação e inclusão de mitigação de GEE nos TRs, há mais de uma década
- **IBAMA (2025)** — novo TR para EIA de UTEs, com GEE, impactos cumulativos e riscos climáticos
- **Paraná** — Portaria IAT 42/2022 — diagnóstico climático em EIA/RIMA, com TR e matriz
- **Estado do RJ** —
 - **NOP-INEA-52 (Resolução CONEMA 97/2022)**: programa de relato de emissões de GEE para fins de licenciamento e cadastro estadual;
 - **Resolução INEA 65/2012**: plano de mitigação de emissões de GEE para licenciamento, aplicável a aterros sanitários, petroquímica, petróleo, química, alumínio, cerâmica, cimento, vidro e siderurgia;
 - **Lei Estadual 5.690/2010 (PEMC), art. 7º, X**: o licenciamento é instrumento da política climática estadual, condicionando emissão e renovação de licenças de grandes emissores a inventário, plano de mitigação e compensação.
- **Enunciado 31 da I Jornada do CJF** — grandes empreendimentos devem submeter-se a estudo de impacto climático

A prática já consolidada e os precedentes sobre incorporação da variável climática nos licenciamentos ambientais

Caso	Objeto	Resultado
AGAPAN v. IBAMA — UTE Nova Seival (ACP 5030786-95.2021.4.04.7100)	Ausência de avaliação climática no TR	Liminar e sentença de procedência; TRF4 confirmou a obrigação de inserir diretrizes da PNMC e da PGMC nos TRs de UTEs do RS, além de AAE para grandes emissores
Candiota III e Mina Candiota (ACP 5050920-75.2023.4.04.7100 — 9ª VF/POA)	Licenças concedidas e renovadas sem componente climático	Suspensão das licenças; reconhecimento de litígio climático estrutural, fundado nos relatórios do IPCC; imposição de condicionantes climáticas
MPPA v. Estado do Pará (0806269-10.2024.8.14.0133)	Omissão da SEMAS quanto à avaliação climática, sobretudo em aterros sanitários	Tutela de urgência deferida (set/2025): elaborar TR com exigência de avaliação de impacto climático e plano de mitigação; diagnosticar licenciamentos ativos; abster-se de emitir ou renovar licenças sem avaliação prévia
MPDFT v. DF e IBRAM (0715016-53.2025.8.07.0018)	Ausência de regulamentação da avaliação climática no licenciamento	Liminar deferida (16.11.2025): exigir inventários de GEE (escopos direto e indireto) como documento obrigatório; exigir medidas de mitigação como condicionantes; regulamentar as leis distritais em 6 meses, sob multa diária e responsabilidade pessoal das autoridades omissas



O Rio de Janeiro emite

- **8ª maior cidade emissora de GEE do Brasil** (SEEG)
- **Setores de destaque: resíduos, energia e processos industriais** — todos compostos por atividades ordinariamente sujeitas a licenciamento
- Emissões da cidade **em ascensão desde 2020**
- **Complexo Siderúrgico da Zona Oeste:** metas diferenciadas de redução previstas em lei desde 2011 (art. 6º, §§ 2º a 4º), jamais implementadas — e o ofício do MPRJ sobre o tema nunca foi respondido

O Rio de Janeiro sofre...

RJ é o 3º estado mais vulnerável do Sudeste; 75 municípios suscetíveis a desastres naturais (mapeamento federal, abr/2024 — CEMADEN)

VIGEDESASTRES (2023–2025): mais de 72 mil desalojados na Região Metropolitana

1º Anuário Estadual de Mudanças Climáticas (2000–2023): 319 eventos de chuvas intensas (21% dos desastres); +8 milhões de pessoas atingidas; ~1.775 óbitos; R\$ 16 bilhões em danos

Atlas Digital de Desastres (1991–2024): a cidade do Rio é a 5ª do Sudeste em óbitos; o Estado lidera o ranking nacional, com 1.806 óbitos

Riscos mapeados: inundações, escorregamentos de massa, ilhas e ondas de calor, elevação do nível do mar (Baixada de Jacarepaguá e Baía de Sepetiba), estiagem; risco nos aterros de Jardim Gramacho e Itaoca; intrusão salina; degradação de manguezais

Lei Municipal 7.315/2022 — o Município reconheceu formalmente o estado de emergência climática

O Município já sabe — e já recomendou a si mesmo

- **"Estratégia de Adaptação às Mudanças Climáticas da Cidade do Rio de Janeiro"** — Centro Clima/COPPE-UFRJ em parceria com a própria SMAC

RECOMENDAÇÕES:

- capacitação voltada a planejamento, monitoramento, resposta, **licenciamento** e fiscalização (p. 51)
- integração de projetos de proteção e recuperação ambiental ao licenciamento (p. 56)
- **SIG** para subsidiar decisões no licenciamento (p. 57)
- verificar, **na etapa de licenciamento**, se empreendimentos se situam em áreas de perigo climático (p. 63)
- aprimorar o licenciamento de obras na orla, com padrões de resiliência (p. 86)
- **Eixo B, Linha 5, Iniciativa 5.4** — incorporação sistemática dos impactos climáticos, **inclusive na revisão de licenças já concedidas**, com rigor reforçado na zona costeira
- **Estudo INPE/UFRJ/UERJ/Fiocruz/IPP** — recomenda expressamente incorporar a variável climática ao planejamento urbano e ao **licenciamento ambiental**

Os pedidos e o papel da Nota Técnica da ABRAMPA

- **Tutela de urgência e de evidência cumuladas** — art. 12 da Lei 7.347/1985 c/c arts. 300 e 311, I e IV, do CPC
- **I. Regular o art. 25 da Lei 5.248/2011 em **120 dias**, condicionando **concessão e renovação** de licenças de grandes emissores a plano de mitigação e medidas de compensação, precedidos de estudos climáticos que assegurem:**
 - **(a)** identificação e mensuração dos impactos na implantação, operação e desativação — por emissão de GEE e por afetação de **serviços ecossistêmicos** de regulação climática e adaptação;
 - **(b)** análise de **alternativas locais e tecnológicas**;
 - **(c)** medidas de mitigação e compensação em **todas as fases**
- **II. Pedido subsidiário de eficácia imediata:** Ultrapassados os 120 dias sem regulamentação, que o Município **passe desde logo a exigir**, nos processos de concessão e renovação, o plano de mitigação e as medidas de compensação precedidos dos mesmos estudos climáticos (a, b e c).

Os pedidos e o papel da Nota Técnica da ABRAMPA

- **Conteúdo técnico mínimo exigível:**
 - **Inventário de emissões** completo e transparente, abrangendo **escopos 1, 2 e 3** (diretas; indiretas por aquisição de energia; indiretas da cadeia de suprimentos e do uso do produto), inclusive impactos cumulativos e sinérgicos;
 - **Avaliação dos impactos sobre serviços ecossistêmicos relevantes ao clima:** sequestro e estoque de carbono, regulação hídrica e térmica, purificação da água, prevenção à erosão, fertilidade do solo;
 - **Análise de efeitos locais:** alteração de microclima, aumento do risco de enchentes por impermeabilização, risco de deslizamentos;
 - **Integração desses dados às alternativas tecnológicas e locacionais**, à definição de ADA/AID/AII, à análise integrada e ao prognóstico ambiental;
 - Cobertura de **todas as fases:** implantação, operação e desativação.

A Decisão Judicial

- Ante todo o exposto, **DEFIRO PARCIALMENTE** a tutela de urgência para determinar que o Município do Rio de Janeiro:
 - **a)** No prazo de 90 (noventa) dias, enquanto não sobrevier disciplina normativa definitiva, passe a exigir dos empreendimentos com significativa emissão de GEE, no bojo dos processos destinados a concessão ou renovação de licenças ambientais, a apresentação de um plano de mitigação de emissões e de medidas de compensação, devidamente precedidos de estudos climáticos, que assegurem:
 - (i) a identificação e a mensuração dos impactos causados pela implementação, operação e desativação das atividades e empreendimentos, seja em razão da emissão de gases de efeito estufa, seja em razão do seu impacto nos serviços ecossistêmicos locais importantes para a regulação climática e adaptação;
 - (ii) a análise de alternativas locacionais e tecnológicas; e
 - (iii) a adoção de medidas de mitigação e compensação em todas as fases do empreendimento (instalação, operação e descomissionamento).
- **Indefiro, por ora, o pedido de determinação para edição de ato normativo regulamentador do artigo 25 da Lei Municipal nº 5.248/2011**, por entender que a controvérsia acerca da necessidade de lei formal ou de simples regulamento demanda instrução probatória e aprofundamento do contraditório, não sendo compatível com a cognição sumária própria desta fase processual.

Mensagem de encerramento



Não se pede a criação de um novo dever, mas a efetivação de dever já positivado há 15 anos na legislação municipal e há mais de 15 anos na PNMC.



Não se pede substituição do administrador, mas o cumprimento de obrigação vinculada, cuja omissão o STF já qualificou como juridicamente inválida.



O licenciamento ambiental é o instrumento com maior potencial de efetividade climática disponível ao Município:

A) precede o dano;

B) alcança os setores que mais emitem na cidade e

C) permite ajustar a ocupação do território à realidade de risco já diagnosticada pelo próprio Poder Público.



A **emergência climática foi declarada por lei** na cidade do Rio de Janeiro. Falta transformá-la em exigência concreta no ato de licenciar.

Contatos

caopjtma@mprj.mp.br

vbernardo@mprj.mp.br

(21) 99930-1266

Vinicius Lameira Bernardo