

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

Faculdade de Direito

Programa de Pós-Graduação em Direito

LETÍCIA SOARES PEIXOTO ALEIXO

ECOLOGIA E INTERGERACIONALIDADE:

Princípios da avaliação prospectiva da lei

Belo Horizonte

2024

LETÍCIA SOARES PEIXOTO ALEIXO

ECOLOGIA E INTERGERACIONALIDADE:  
Princípios da avaliação prospectiva da lei

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito, da Universidade Federal de Minas Gerais, no âmbito da linha de pesquisa Direitos Humanos e Estado Democrático de Direito: Fundamentação, Participação e Efetividade e da área de estudo Comunicação, Produção Normativa e Multimedialidade, como requisito para obtenção do título de doutora em Direito.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Fabiana de Menezes Soares

Belo Horizonte

2024

Ficha catalográfica elaborada pela bibliotecária Meire Queiroz - CRB-6/2233.

A366e Aleixo, Letícia Soares Peixoto  
Ecologia e intergeracionalidade [manuscrito]: princípios da avaliação  
prospectiva da lei / Letícia Soares Peixoto Aleixo. - 2024.  
239 f.

Orientadora: Fabiana de Menezes Soares.  
Tese (doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade  
de Direito.

1. Direito ambiental - Teses. 2. Mudanças climáticas - Teses. 3. Poder  
legislativo - Teses. I. Soares, Fabiana de Menezes. II. Universidade Federal de  
Minas Gerais - Faculdade de Direito. III. Título.

CDU: 34:577.4



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO



## ATA DA DEFESA DE TESE DA ALUNA LETICIA SOARES PEIXOTO ALEIXO

Realizou-se, no dia 27 de setembro de 2024, às 08:00 horas, em Plataforma Virtual, pela Universidade Federal de Minas Gerais, a defesa de tese, intitulada *ECOLOGIA E INTERGERACIONALIDADE: Princípios da avaliação prospectiva da lei*, apresentada por LETICIA SOARES PEIXOTO ALEIXO, número de registro 2020652069, graduada no curso de DIREITO/DIURNO, como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutor em DIREITO, à seguinte Comissão Examinadora: Prof(a). Fabiana de Menezes Soares - Orientador (Faculdade de Direito), Prof(a). Roberta Simões (UFMG), Prof(a). Bianor Saraiva Nogueira Júnior (UEA), Prof(a). Lucas Carlos Lima (UFMG), Prof(a). Cristiane Silva Kaitel (PUC Serro).

A Comissão considerou a tese:

(x) Aprovada, tendo obtido a nota 100 (cem) tendo a Banca indicado a publicação e a inscrição no Prêmio Teses.

( ) Reprovada

Finalizados os trabalhos, lavrei a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada por mim e pelos membros da Comissão.

Belo Horizonte, 27 de setembro de 2024.

Documento assinado digitalmente  
**gov.br** FABIANA DE MENEZES SOARES  
Data: 27/09/2024 16:21:20-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof(a). Fabiana de Menezes Soares ( Doutor ) Nota: 100

Documento assinado digitalmente  
**gov.br** ROBERTA SIMOES NASCIMENTO  
Data: 02/10/2024 14:55:07-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof(a). Roberta Simões ( Doutora ) Nota:100

Documento assinado digitalmente  
**gov.br** BIANOR SARAIVA NOGUEIRA JUNIOR  
Data: 27/09/2024 17:27:03-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof(a). Bianor Saraiva Nogueira Júnior ( Doutor ) Nota:100

Documento assinado digitalmente  
**gov.br** LUCAS CARLOS LIMA  
Data: 02/10/2024 07:26:49-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof(a). Lucas Carlos Lima ( Doutor ) Nota:100

Documento assinado digitalmente  
**gov.br** CRISTIANE SILVA KAITEL  
Data: 03/10/2024 12:24:44-0300  
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof(a). Cristiane Silva Kaitel ( Doutora ) Nota:

## AGRADECIMENTOS

Outro dia, ao me pegar pensando sobre como seria a vida se vencida essa etapa doutoral, me lembrei da minha única aula presencial desse mais recente ciclo como discente: era março de 2020 e eu conversava, com a Paula e o Rodrigo, sobre os planos para os anos que seguiriam. Me levou um tempo para aceitar estar de volta à Faculdade de Direito e, de regresso, suas salas de aula logo fechariam as portas em razão da pandemia de Covid-19.

Tenho lembranças dos bons tempos do mestrado nos quais encontrávamos uns e outros nos corredores, nas aulas, na papelaria, no lanche ou no bar. E, ali ou acolá, falávamos das pesquisas, dos desafios e dos prazeres da jornada. Cruzar as trilhas do doutorado com pandemia e mudança foi certamente mais solitário, mas sou grata pelos aprendizados e por ter na vida pessoas incríveis com as quais contar, mesmo à distância.

Ainda me lembro das chamadas com Helena, Dani, Laís, Julia, Paula, Thaís, Carol e Lícia – sempre me dizendo para seguir em frente e querendo saber mais sobre o projeto... Vi de longe as professoras que me acompanharam desde o início, Mônica e Fabiana, em suas próprias defesas, o que também me animou a seguir em frente. Agradeço a elas por me ajudarem a aparar arestas mesmo quando resisti e pelas palavras de incentivo a uma pesquisadora em formação.

Apesar dela (ainda?) não ter tido a chance de ler este trabalho, sou muito grata à Professora Juliana, que me ouviu por horas a fio, contou sobre seus próprios desafios e mostrou um horizonte mais amplo adiante. Ju, obrigada não só por tudo isso, mas por incentivar voos, na Clínica e além.

Minhas manhãs de escrita foram bem mais felizes com os cafés virtuais com meus pais e com as Tias do Camomilo, principalmente quando fazia sol. Muito obrigada por me distraírem, por serem porto seguro e por se preocuparem com meus prazos e saúde mental. Ao Camilo e à Mia, agradeço pelas doses periódicas de fofura e conforto. Mãe e pai, obrigada por tanto incentivo e por acreditarem em mim.

Minha gratidão também à Elô, pela revisão cuidadosa, e à Môni, por me ensinar todo dia sobre superação e persistência. À Jen e ao Pedro, em nome de todos os meus colegas de trabalho, pela inspiração e apoio. Agradeço aos membros da banca, ao Programa de Pós-Graduação em Direito e, especialmente, à Universidade Federal de Minas Gerais, por ter sido minha segunda casa por tanto tempo.

Por fim, agradeço ao Matheus por ter também embarcado nos desafios da vida acadêmica, compartilhado minhas dores e realizações e por me fazer pensar no depois. Entre duas ou três mudanças de cidade, mais aventuras estão por vir.

## RESUMO

O tema-problema da presente tese consiste em entender se e como as futuras gerações são consideradas na prática da Avaliação de Impacto Legislativo (AIL), sobretudo no contexto de emergência climática. Para isso, a metodologia adotada foi o estudo de casos, a partir dos modelos e práticas de AIL no Brasil, na Colômbia e na Nova Zelândia. A hipótese inicial sugeria a ausência de uma perspectiva intergeracional, sistêmica e de longo prazo nessas avaliações, conforme as premissas do Direito Ecológico e da Metodologia da Legística. A pesquisa explorou os fundamentos da justiça intergeracional e realizou levantamento comparado de Constituições ao redor do mundo para identificar quantas e quais delas protegem expressamente as futuras gerações. Além disso, examinou os deveres dos Estados relativos à proteção da estabilidade e segurança climática por meio da revisão e análise jurisprudencial comparada. Analisou-se a cadeia normativa e diretrizes sobre AIL, o conteúdo de relatórios de avaliação prévia de impacto, documentos e páginas governamentais sobre o assunto, bem como respostas a pedidos de acesso à informação nos países selecionados (Brasil, Colômbia e Nova Zelândia), com o objetivo central de aferir eventual incorporação da mensuração de impactos de longo prazo na estruturação e prática da AIL. O estudo comparado concluiu que, apesar de a ferramenta estar institucionalizada nos três países, o aspecto cultural imbuído na gestão regulatória acarreta distinções importantes no cotidiano. O sistema neozelandês revelou maior grau de incorporação de olhar sistêmico e de longo prazo, enquanto Brasil e Colômbia têm aplicado a AIL de forma mais reducionista e limitada, perdendo, inclusive, a oportunidade de beber de cosmovisões próprias dos povos tradicionais. Ao final, o trabalho propõe contribuições para se pensar a AIL prospectiva sob uma ótica intergeracional e ecológica, seja em propostas mais concretas, a exemplo da incorporação da avaliação de impactos climáticos na prática regulatória, seja com sugestões de transformações sistêmicas, do uso da abordagem precautória e do pensamento futuro. Em uma abordagem transdisciplinar, a tese dialoga com estudos das Ciências Naturais, Geofísicas, Econômicas e de Gestão Pública, enquanto, no campo do Direito, transita ao menos entre as linhas das disciplinas Constitucional, Internacional, Comparado, Ambiental, Legística e Direitos Humanos, sugerindo também perspectivas para futuras investigações.

**Palavras-chave:** Regulação. Avaliação de Impacto. Justiça intergeracional. Direito Ecológico. Mudanças climáticas.

## ABSTRACT

The main problem of this thesis is to ascertain whether and to what extent future generations are taken into account in the practice of Regulatory Impact Assessment (RIA), particularly in the context of the climate emergency. To this end, the methodology employed was that of case studies, entailing an analysis of RIA models and practices in Brazil, Colombia, and New Zealand. The initial hypothesis suggested an absence of an intergenerational, systemic, and long-term perspective in these assessments, in accordance with the premises of Ecological Law, and the Legistic Methodology. The research explored the foundations of intergenerational justice and conducted a comparative analysis of constitutions from around the world to identify how many and which ones expressly protect future generations. Furthermore, the study examined the obligations of States with regard to the safeguarding of climate stability and security through a comparative analysis of legal precedents. The normative chain and guidelines on RIA, the content of reports on prior impact assessments, government documents and web pages on the subject, as well as responses from information access requests in the selected countries (Brazil, Colombia, and New Zealand) were subjected to analysis with the central objective of assessing any incorporation of long-term impact measurement into RIA's structure and practice. The comparative study concluded that, although the tool is institutionalized in all three countries, the cultural aspect embedded in regulatory management leads to significant distinctions in practice. The New Zealand system revealed a higher degree of incorporation of a systemic and long-term perspective, while Brazil and Colombia have applied RIA in a more reductionist and limited manner, missing, among other things, the opportunity to draw from the worldviews of traditional peoples. Finally, the thesis puts forth contributions for contemplating prospective RIA from an intergenerational and ecological framework, whether through more concrete proposals, such as incorporating climate impact assessments into regulatory practice, or through suggestions for systemic transformations, the use of the precautionary principle, and future thinking. Adopting a transdisciplinary approach, the thesis engages with studies from Natural Sciences, Geophysics, Economics, and Public Management, while, in the legal field, traverses at least the domains of Constitutional, International, Comparative, Environmental, Legistic, and Human Rights Law, while also pointing out avenues for future research.

**Keywords:** Regulation. Impact Assessment. Intergenerational Justice. Ecological Law. Climate Change.

## RESUMEN

El tema central de esta tesis es entender si y en qué medida se tienen en cuenta las generaciones futuras en la práctica de los Análisis de Impacto Normativo (AIN), especialmente en el contexto de la emergencia climática. Para ello, la metodología adoptada fue la de estudios de casos de modelos y prácticas de AIN en Brasil, Colombia y Nueva Zelanda. La hipótesis inicial sugería la ausencia de una perspectiva intergeneracional, sistémica y de largo plazo en estas evaluaciones, de acuerdo con las premisas del Derecho Ecológico y la Metodología de la Legística. La investigación exploró los fundamentos de la justicia intergeneracional y realizó un estudio comparativo de las Constituciones de todo el mundo para identificar cuántas y cuáles de ellas protegen expresamente a las generaciones futuras. Además, examinó los deberes de los Estados de proteger la estabilidad y la seguridad climáticas mediante una revisión y un análisis jurisprudenciales comparativos. Se analizó la cadena de normativas y directrices sobre AIN, el contenido de los informes previos de evaluación de impacto, los documentos gubernamentales y los sitios web sobre el tema, así como las respuestas a las solicitudes de acceso a la información en los países seleccionados (Brasil, Colombia y Nueva Zelanda), con el objetivo central de evaluar si la medición de los impactos a largo plazo se ha incorporado a la estructuración y la práctica del AIN. El estudio comparado concluyó que, a pesar de que la herramienta está institucionalizada en los tres países, el aspecto cultural imbuido en la gestión regulatoria provoca distinciones importantes en el día a día. El sistema neozelandés reveló un mayor grado de incorporación de una visión sistémica y de largo plazo, mientras que Brasil y Colombia han aplicado el AIN de manera más reduccionista y limitada, perdiendo, incluso, la oportunidad de nutrirse de las cosmovisiones propias de los pueblos tradicionales. Finalmente, el trabajo propone contribuciones a la reflexión sobre el AIN prospectivo desde una óptica intergeneracional y ecológica, ya sea en propuestas más concretas, como la incorporación de la evaluación de impactos climáticos en la práctica regulatoria, o con sugerencias de transformaciones sistémicas, el uso del principio precautorio y el pensamiento futuro. En un enfoque transdisciplinar, la tesis dialoga con estudios de Ciencias Naturales, Geofísica, Economía y de Gestión Pública, mientras que, en el ámbito del Derecho, transita al menos entre las líneas de las disciplinas Constitucional, Internacional, Comparado, Ambiental, Legística y Derechos Humanos, sugiriendo también perspectivas para futuras investigaciones.

**Palabras clave:** Regulación. Análisis de impacto. Justicia intergeneracional. Derecho ecológico. Cambio climático.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Limitar o aquecimento a 1,5 °C e 2 °C implica reduções rápidas, profundas e, na maioria dos casos, imediatas de gases de efeito estufa.....	21
Figura 2: A medida em que gerações atuais e futuras irão experimentar um mundo mais quente e diferente dependem das escolhas atuais e a curto prazo.....	23
Gráfico 1: Percentual de países com Constituições que contemplam dispositivos dentro dos critérios estipulados.....	34
Quadro 1: Listagem de países enquadrados nos critérios gerais.....	35
Figura 3: Atores envolvidos no sistema climático.....	45
Figura 4: Alguns dos instrumentos normativos relevantes em matéria climática.....	49
Tabela 1: Número de casos encontrados em cada nível de filtragem.....	54
Figura 5: Representação gráfica simplificada sobre etapas de AIL prévia.....	73
Quadro 2: Número de relatórios de AIL encontrado em cada órgão.....	82
Quadro 3: A hierarquia regulatória na Colômbia.....	105
Figura 6: Pilares da melhoria normativa (Colômbia).....	109
Figura 7: Painel sobre evolução da produção normativa na Colômbia do Observatório de Melhora Normativa.....	112
Figura 8: Único resultado de busca por AIN na SUCOP.....	115
Figura 9: Processo interno de encaminhamento de demandas à UCATL.....	117
Figura 10: Etapas de acompanhamento da proposta pelo LDAC.....	132
Figura 11: Representação esquemática simplificada do design normativo-institucional da avaliação de impacto na Nova Zelândia.....	137
Figura 12: Ilustração gráfica do diagnóstico de regimes regulatórios preocupados principalmente com o capital natural.....	144
Figura 13: De “definir e esquecer” para “aprender e adaptar”.....	147
Figura 14: O marco sobre qualidade de vida do Ministério das Finanças.....	149
Figura 15: Passo a passo sobre processo de elaboração de informes sobre perspectivas de longo prazo.....	153
Figura 16: Passo a passo simplificado da CIPA.....	156
Figura 17: Representação ilustrativa de <i>He Ara Waiora</i> .....	160

## LISTA DE SIGLAS

AIA	Avaliação de Impacto no Ambiente
AIL	Avaliação de Impactos Legislativos-regulatórios
AIL	Avaliação de Impacto Legislativo
AIN	Avaliação de Impacto Normativo
AIP	Avaliação de Impacto na Pobreza
AIR	Avaliação de Impacto Regulatório
AIS	Avaliação de Impacto Social
ANA	Agência Nacional de Águas
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
ANM	Agência Nacional de Mineração
ANP	Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
ARR	Avaliação de Resultado Regulatório
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina e Caribe
CIA	Child Impact Assessment Tool
CIJ	Corte Internacional de Justiça
CIPA	Climate Implications of Policy Assessment
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CONAMA	Conselho Nacional de Meio Ambiente
Conpes	Conselho Nacional de Política Econômica e Social
DDS	Departmental Disclosure Statements
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DICE	Modelo Dinâmico Integrado do Clima e da Economia
EIA	Estudo de impacto ambiental
ESG	<i>Environmental, Social, Governance</i>
ETS	<i>Emissions trading system</i>
FUND	Esquema Climático para Incerteza, Negociação e Distribuição
GEE	Gases de efeito estufa
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IPCC	Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas
ITLOS	Tribunal Internacional do Direito do Mar
JUMA	Direito, Ambiente e Justiça no Antropoceno

LC	Lei Complementar
LDAC	Legislation Design and Advisory Committee
MAI	Modelos de Avaliação Integrados
MMA	Ministério de Meio Ambiente e Mudança do Clima
MME	Ministério de Minas e Energia
NDC	Contribuições Nacionalmente Determinadas
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
PAGE	Modelo de Análise de Políticas para o Efeito Estufa
PCO	Parliamentary Counsel Office
PEM	Programa Exploratório Mínimo
PIB	Produto Interno Bruto
PRO-REG	Programa para o Fortalecimento da Capacidade Institucional para a Gestão da Regulação
RDC	República Democrática do Congo
RIANet	Interagency Group on Regulatory Impact Analysis
RIS	Regulatory Impact Statement
STF	Supremo Tribunal Federal
UCATL	Unidade Coordenadora de Assistência Técnica Legislativa
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNFCCC	Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas

## SUMÁRIO

<b>MOTIVAÇÕES E PRELÚDIO.....</b>	<b>12</b>
<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>15</b>
<b>INFORMAÇÕES INICIAIS .....</b>	<b>15</b>
<b>DO QUE FALO QUANDO FALO EM FUTURAS GERAÇÕES? .....</b>	<b>16</b>
<b>SOBRE OBJETIVOS E MÉTODOS.....</b>	<b>17</b>
<b>1. FUNDAMENTOS DA JUSTIÇA INTERGERACIONAL E A INDISSOCIABILIDADE DO MARCO DO DIREITO ECOLÓGICO.....</b>	<b>20</b>
<b>1.1. Limites planetários e a refundação do paradigma do Direito. ....</b>	<b>20</b>
<b>1.2. Temos deveres para com as gerações futuras?.....</b>	<b>28</b>
<b>1.3. A proteção aos direitos das futuras gerações e aspectos de temporalidade no Direito Constitucional Comparado.....</b>	<b>33</b>
<b>2. GOVERNANÇA MULTINÍVEL DO CLIMA E DEVERES ESTATAIS RELATIVOS À PROTEÇÃO DA SEGURANÇA E ESTABILIDADE CLIMÁTICA EM CONEXÃO COM DIREITOS HUMANOS.....</b>	<b>42</b>
<b>2.1. A governança do clima em um sistema multinível verde. ....</b>	<b>42</b>
<b>2.2. A litigância como motor da ação climática e da proteção das futuras gerações... </b>	<b>51</b>
<b>2.3. Deveres estatais em matéria climática a partir da análise qualitativa dos casos filtrados.....</b>	<b>55</b>
<b>3. MÉTODOS E PRÁTICAS DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO LEGISLATIVO-REGULATÓRIO NO BRASIL E NO DIREITO COMPARADO.....</b>	<b>51</b>
<b>3.1. Breve retomada sobre as exigências teóricas da avaliação de impacto regulatório.....</b>	<b>71</b>
<b>3.2. Avaliação de impacto legislativo-regulatório no Brasil.....</b>	<b>76</b>
<b>3.2.1. O arranjo normativo brasileiro sobre análise de impacto.....</b>	<b>76</b>
<b>3.2.2. Observações sobre a prática da avaliação de impacto legislativo-regulatório no Brasil.....</b>	<b>81</b>
<b>3.2.3. Observações sobre eventual perspectiva intergeracional ou variável de longo prazo na avaliação de impacto legislativo-regulatório brasileira.....</b>	<b>88</b>
<b>3.3. Avaliação de impacto legislativo-regulatório no Direito Comparado.....</b>	<b>102</b>
<b>3.3.1. Colômbia.....</b>	<b>104</b>
<b>3.3.2 Nova Zelândia.....</b>	<b>124</b>

<b>4. DIGRESSÕES SOBRE A AFERIÇÃO DOS IMPACTOS DA LEI NO TEMPO À LUZ DA JUSTIÇA INTERGERACIONAL.....</b>	<b>161</b>
4.1. Se o que se espera é qualidade regulatória, há que se prezar pela qualidade da Avaliação de Impacto Regulatório.....	162
4.2. Avaliação de Impacto Legislativo-regulatório baseada na razão ecológica.....	166
4.3. Política regulatória baseada em evidências: contribuições da Ciência Atributiva à avaliação de impactos intergeracionais.....	169
4.3.1. Critério de AIL: impacto em volume de emissões de gases de efeito estufa...	172
4.3.2. Critério de AIL: impacto em adaptação climática e nível de risco.....	175
4.4. Incorporação de novas abordagens da Economia diante da mudança do clima...	178
4.4.1. As tentativas de atribuição de um preço ao carbono.....	180
4.4.2. As tentativas de valoração dos custos do dano climático, de desastres e de medidas de adaptação.....	184
4.5. Avaliação de impacto e tomada de decisão legislativo-regulatória à luz do princípio da precaução.....	187
4.6. Prospecção de impactos regulatórios e enfrentamento da crise climática diante das novas tecnologias e do pensamento futuro.....	194
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>203</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>210</b>

## MOTIVAÇÕES E PRELÚDIO

Certa vez, aprendi com um ribeirinho: “cê pede licença pra entrar no rio, viu?”. Então, como quem tem medo da profundidade e do mistério do rio, é que peço licença para começar esta escrita.

Esta não é uma tese sobre reparação de danos. No mestrado, me dediquei ao estudo de algo que me acompanhou ao longo da graduação e uma das etapas da pesquisa envolveu uma (interessante?) revisão do conceito de “reparação integral” adotado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos.

A verdade é que, ao mesmo tempo que escrevia a dissertação de mestrado, tive a oportunidade de trabalhar em campo em um caso de desastre de proporções extremas e graves violações de direitos. Não é novidade o tamanho da devastação deixada pelo rompimento da barragem de Fundão, ocorrido em Mariana-MG, em 2015, assim como não é segredo o desafio que o caso representa para o Judiciário brasileiro e britânico. Isso já daria uma tese – aliás, várias teses –, mas a escolha do tema, aqui, envolveu traços apelidados de “pragmatismo” com um misto evidente de dor.

A tese, então, também não se propõe se voltar para a mineração, mas é esse cenário de devastação que a inspira, a motiva e, claro, tira certo fôlego. Cruel falar em *inspirar* quando não há fôlego nem justiça. Pois foi precisamente na insuficiência das instituições, do Direito e do Estado para garantir justiça e reparação às vítimas, que me vi de volta à academia após assistir estarecida ao rompimento de nova barragem de rejeitos, dessa vez em Brumadinho-MG, em 2019.

Se houve algo do mestrado que carreguei comigo ao longo dos anos e tentei dar corpo e luz foram os tais pilares da reparação integral. Não me lembro quantas as reuniões em que tentava traduzir para autoridades os anseios daquelas pessoas que diziam não querer dinheiro, mas querer “casa e terra pra plantarem”; não querer dinheiro, mas “poder ver suas crianças de volta pra escola”; não querer dinheiro, mas “ver os responsáveis pagarem”; não querer dinheiro, mas “poderem comprar remédios pra tentar dormir em paz”. De tanto ouvirem minhas *tentativas* de tradução, as próprias vítimas passaram a ecoar o discurso na linguagem de um tribunal. Reparação integral é restituição da moradia, compensação pelas áreas de plantio, reabilitação da minha e da sua saúde, satisfação, memória, reconhecimento de responsabilidades, pedidos de desculpa e, claro, garantias de não-repetição.

A lista é bem mais longa, pois, como diz o ditado na roça, “olho furado não tem conserto”. Dói em mim a dor daquelas pessoas – hoje tão queridas por tantos – e foi

emocionante acompanhar o desabrochar de lideranças, a organização das reivindicações coletivas e a elaboração dos parâmetros que as comunidades atingidas em Mariana-MG, elas sim, consideram adequados para a reparação. Enxergar um pedacinho do copo cheio, cultivar a força e a esperança, inspira... e segue a luta. Há nove anos.

É assim que tento me motivar na escrita deste trabalho. A verdade é que não muda a vida de ninguém, oxalá diferente fosse (!). Mas foi me vendo insuficiente e incapaz de garantir justiça ali que busquei reunir forças para escrever aqui divagações sobre um Direito pensado também para futuras gerações. Pensar leis que possam garantir que nunca mais se repita; que as gerações presentes e futuras estarão protegidas... utopia?

É muito assim no Brasil, dizem por aí: quando falta garantir um direito ali, corrigir uma desigualdade lá, faz-se uma lei. Parece bonito, mas a verdade é que só prescrever não cura. Dizer o dever-ser não faz ser. E, traduzido em termos mais difíceis – porque é disso que a Academia se trata (?) –, a Legística se preocupa com a inflação legislativa e se ocupa de pensar e trabalhar por legislações de qualidade e pela densificação dos direitos fundamentais. Legislações embasadas na racionalidade, justificadas e eventualmente criticadas pelos interessados.

Enquanto eu morava em Mariana-MG, ganhou forças um projeto de lei de iniciativa popular em Minas Gerais, “Mar de Lama Nunca Mais”. Mais tarde, vim a saber: foram lindos e desafiadores os esforços para que isso ganhasse força de lei no papel. Acompanhei só de longe, pois eram longas as minhas noites em reuniões discutindo desenhos e redesenhos de projetos urbanísticos para a reconstrução dos subdistritos destruídos pela lama, tentando entender as afeições pelo fogão à lenha, o que fazer com os animais e tantos outros aspectos da desejada reparação. Mas foi aquela lei que, talvez, primeiro tenha me despertado a pergunta: se ocupa a Legística de avaliar os impactos de uma lei como essa nas futuras gerações?

Aprendi, nas leituras de Mader e de alguns outros, que a postura cíclica de avaliar, *ex ante* e *ex post*, os impactos produzidos pelo instrumento legislativo-regulatório projetado, publicar os resultados, receber sugestões e críticas, repensar a lei, reelaborar a lei, melhorar a lei numa “análise metódica que incide sobre os efeitos das normas” (Mader, 1991, p. 42) é do que trata a tal da qualidade da lei. Uma *busca* pela qualidade, um *esforço cíclico* por ela. Quem sabe uma quimera trilhada e sonhada no cotidiano democrático...

Busca, ciclo e elaboração são termos que remetem a processos espalhados no tempo, assim como gerações. Ao menos para mim, então, esta é uma tese sobre tempo: o tempo do luto, o tempo da espera, o tempo da lei, o impacto da lei no tempo. Com menos tempo do que gostaríamos para tanto, a pergunta que a guia é: as ferramentas de avaliação de impacto

legislativo (AIL) aferem tais impactos num tempo futuro? Como consideram ou poderiam considerar as futuras gerações?

## INTRODUÇÃO

### INFORMAÇÕES INICIAIS

No Brasil, é crescente a discussão acerca da necessidade de aprimoramento do processo de elaboração legislativa no intuito de frear a inflação de atos normativos e a proliferação de leis de baixa qualidade. Desde a edição da Lei Complementar (LC) n.º 95/1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis (Brasil, 1988), inúmeras foram as iniciativas que buscam o aprimoramento da técnica e do conteúdo da legislação. Mais recentemente, destacam-se o Decreto n.º 12.002/2024, que regulamenta a elaboração de atos normativos no âmbito do Executivo Federal (Brasil, 2024a), e o Decreto n.º 10.411/2020 (Brasil, 2020), que tornou obrigatória a realização de avaliação *ex ante* em todas as instâncias da administração pública federal, assim como a Emenda Constitucional n.º 109/2021, que exige avaliação das políticas públicas pelos órgãos da Administração Pública (Brasil, 2021a).

Além das recentes iniciativas legislativas brasileiras, a doutrina da Legística já apontava para a necessidade de se conferir maior racionalidade ao processo de elaboração legislativa (Soares, 2002; Delley, 2004; Mader, 2007; Wintgens; Oliver-Lalana, 2013), ao elencar as avaliações prévias e posteriores de impacto regulatório como ferramentas para a boa qualidade da lei. A temática do aprimoramento da qualidade da lei está, portanto, em crescente evidência, tanto em razão da busca por melhoria da gestão pública e da eficiência dos recursos – limitados – quanto da densificação e efetividade dos direitos fundamentais (Soares, 2004).

Ao mesmo tempo, cresce a preocupação mundial, científica – e, por que não? – jurídica com as questões ambientais, a preservação do planeta e o futuro das próximas gerações, e há muitas razões para isso. Enquanto instituições jurídicas e políticas públicas parecem ser orientadas para o curto prazo, estudos mostram os impactos das mudanças climáticas na fruição dos direitos fundamentais; desastres socioambientais decorrentes da política extrativista em vigor ameaçam ecossistemas inteiros e levantam dúvidas acerca das possibilidades de reparação de danos e de se impor freio a novas tragédias. Ainda que se tenha, entretanto, avanços em pesquisas tanto na seara da Legística como na seara do Direito Ecológico, tais esferas parecem ainda não se cruzar, especialmente se considerados os impactos regulatórios a longo prazo, isto é, nas futuras gerações.

Diante disso, o presente trabalho buscou avaliar as balizas de aferição da qualidade da lei, em especial, as práticas e os critérios de avaliação prévia de impacto legislativo, a partir de marcos teóricos próprios do Direito Ecológico (Capra; Matei, 2018; Leite; Beckhauser, 2021), da Metodica da Legística e de lentes intergeracionais. De maneira ampla, questiona-se e em que medida a perspectiva ecojurídica ou sistêmica vem sendo incorporada ao processo de elaboração legislativa, particularmente nas metodologias e práticas de avaliação de impacto *ex ante*. Sob essa ótica, o Direito passa a ser visto como um “processo de comunalismo”, um entrelaçado de redes, ao complexificar as possibilidades e exigências de prospecção de impactos legislativo-regulatórios.

Afinal, como a mensuração de impactos de longo prazo vem sendo considerada na prática da avaliação legislativa? Quais as possibilidades e os limites dessa prospecção temporal no contexto legislativo-regulatório da emergência climática? A hipótese perpassou a constatação preliminar e, até então, não sistematizada de que, ao menos no caso do Brasil, os “guias” para a redação legislativa ou para a própria avaliação de impacto não incorporaram em seus textos e, menos ainda, em suas práticas a dimensão temporal própria dos direitos de solidariedade.

No recorte proposto, a análise se deu nuclearmente a partir da comparação entre a estruturação e a prática da avaliação de impactos legislativos-regulatórios (AIL), em sua modalidade prospectiva (*ex ante*), no Brasil, na Colômbia e na Nova Zelândia. Buscou-se insumos para contribuições sobre as formas de eventual aferição de impacto de longo prazo na investigação sobre os deveres intergeracionais no contexto climático, conforme será detalhado a seguir. Com isso, o trabalho buscou agregar, à perspectiva tradicional do Direito, uma mirada sistêmica, que incorpora a prospecção da temporalidade no sentido jurídico, e contribuir para o fortalecimento do movimento de ecologização da disciplina.

## DO QUE FALO QUANDO FALO EM FUTURAS GERAÇÕES?

Se estamos interessados em entender se se mensura ou como se mensurar o impacto da lei em futuras gerações, é premente que se delimite a que se refere a expressão. Axel Gosseries (2023) explica que uma geração pode representar dois conceitos distintos. O primeiro deles faz referência aos membros de um grupo etário, o que implicaria que, ao longo da vida, um mesmo indivíduo faria parte de vários grupos etários ou gerações. Nesse conceito,

conformam uma geração, por exemplo, os indivíduos que hoje são menores de 18 anos e, outra geração, aqueles acima de 60 anos, e assim por diante. A justiça intergeracional, nesse contexto, “diz geralmente respeito à distribuição de bens e recursos entre grupos etários contemporâneos” (FCG, 2022, p. 4).

Por outro lado, uma geração também é capaz de designar um grupo de pessoas nascidas num mesmo intervalo de tempo, em que o marcador pode ser anual ou agregar aqueles nascidos entre duas datas. São clássicas as menções à “geração silenciosa”, aos “baby-boomers”, “geração X”, “millenials” (ou “Y”) e, mais recentemente, “geração Z” e “geração C”, cada um desses termos designando grupos de indivíduos nascidos entre determinados anos. Adotado este conceito, assume-se que cada ser humano apenas compõe uma única geração durante toda sua vida e que a justiça intergeracional inclui a distribuição de recursos e bens também entre gerações não contemporâneas, as de hoje e aquelas por vir. Esse parece justamente o compromisso basilar do próprio conceito de sustentabilidade, reafirmado tantas vezes desde 1987, quando apareceu no Relatório Brundtland “Our Common Future”, da Comissão Mundial para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento.

Assim, se os temas de determinada análise implicarem longos recortes temporais e responsabilidades da geração presente face às futuras, seria mais apropriado utilizar o segundo conceito, “uma vez que esta perspectiva de gerações ‘seguintes’ engloba tanto as gerações já nascidas que ainda não têm poder de decisão (direito de voto) como as gerações por nascer” (FCG, 2022, p. 4). Esta parece, portanto, a definição mais adequada aos objetivos do presente trabalho, na medida em que importa saber se as ferramentas de AIL incorporam perspectivas de longo prazo e possíveis resultados do legislar para as gerações seguintes.

## SOBRE OBJETIVOS E MÉTODOS

O presente trabalho analisa em que medida as futuras gerações são consideradas, ou poderiam ser, na avaliação da qualidade da lei conforme métodos aportados pela Legística, ao propor insumos, no contexto de crise climática e à luz do marco jurídico sistêmico/ecojurídico. Nesse sentido, insere-se na vertente metodológica jurídico-social, em contexto transdisciplinar e dialoga com estudos das Ciências Naturais, Geofísicas, Econômica e de Gestão Pública, enquanto, no campo do Direito, transita ao menos entre as linhas das disciplinas Constitucional, Internacional, Comparado, Ambiental e Direitos Humanos.

Num primeiro momento, a pesquisa investigou os fundamentos da justiça intergeracional, ao partir do contexto de crise ecológica global e do paradigma sistêmico, o que envolveu revisão bibliográfica e de instrumentos regulatórios ambientais globais para situar o leitor ou a leitora no marco teórico do Direito Ecológico e da Justiça Intergeracional. Além disso, de maneira a aferir a normatividade dos chamados deveres em relação às gerações seguintes, foi realizado levantamento constitucional de Direito Comparado, de forma a averiguar se, quais e quantas dessas Constituições incorporam a perspectiva de proteção das gerações futuras. Essa análise se deu com base em versões encontradas dos textos em inglês, espanhol, francês ou português, e o detalhamento sobre os termos de busca e critérios interpretativos estão descritos na seção pertinente ao tema.

Para situar a perspectiva intergeracional no contexto climático e buscar insumos para a etapa propositiva da pesquisa, a segunda parte do trabalho apresenta a análise do modelo de governança do clima e de deveres relativos à proteção da segurança e estabilidade climática para as gerações por vir. A análise baseou-se em revisão teórica, breve retomada de instrumentos internacionais e nacionais sobre o tema e levantamento jurisprudencial comparado. Partindo da *database* sobre litigância climática do Sabin Center for Climate Change (2024a), da Faculdade de Direito da Universidade de Columbia, inserimos filtros detalhados na seção correspondente do trabalho, para levantar quantitativamente casos globais contra governos, julgados em favor da proteção do clima e que se refiram a futuras gerações. A revisão qualitativa dos casos filtrados levou à identificação de falhas e deveres dos Estados relativos à necessária ação climática, o que inspirou reflexões, em capítulos adiante, acerca de considerações que deveriam ser contempladas por AILs.

No pilar da Legística, a pesquisa recorreu à breve revisão doutrinária, de forma a manter o foco em revisão jurisprudencial comparada acerca dos métodos e exigências da AIL em três países. Na etapa de projeto, propôs-se considerar Brasil, Colômbia, Suíça, União Europeia, África do Sul, República Democrática do Congo, Nova Zelândia e Canadá. Ao longo da coleta de dados e nas etapas de qualificação, porém, considerou-se mais prudente focar a etapa nuclear da pesquisa no Brasil, na Colômbia e na Nova Zelândia.

Como muito do desenvolvimento acerca da AIL se deu no âmbito da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Brasil almeja ingressar nessa arena internacional, optou-se por outros dois países que já fizessem parte dela, Colômbia e Nova Zelândia. Foi ponderada também a importância de ter um país latino, como o Brasil, e outro com matriz distinta, além de possuírem tempos distintos como membros da OCDE, para

captar eventuais diferenças nos níveis de incorporação da ferramenta e impactos acerca da absorção da perspectiva intergeracional.

Foram excluídos países sobre os quais há farta literatura disponível na seara da Legística, a exemplo do Canadá, Suíça, Estados Unidos e do próprio bloco europeu. A Nova Zelândia despontou nesse contexto como país com considerável tempo na OCDE e bons índices de qualidade da lei. Na América Latina, considerou-se que a Colômbia poderia representar um interessante parâmetro, já que possui Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), Produto Interno Bruto (PIB) per capita e desafios sociais mais próximos do Brasil. Maiores detalhamentos acerca desses critérios estão disponíveis na seção pertinente do trabalho.

A investigação acerca de eventual incorporação de perspectiva sistêmica, intergeracional e ecológica nos mecanismos e práticas de AIL desses países partiu de levantamento e análise crítica da cadeia normativa sobre elaboração de leis e regulamentos, manuais de redação e regimentos, além de revisões conduzidas pela própria OCDE. Também foram analisados conteúdos dos próprios relatórios de AIL em cada um dos países, conforme filtros aplicados e descritos nas seções correspondentes dada a particularidade de cada sistema de busca ou dos achados em cada país. Finalmente, essa etapa também envolveu o envio de pedidos de acesso à informação às instâncias dos três países envolvidas em processos de avaliação de impacto e a correspondente análise das respostas recebidas.

A apresentação dos dados coletados buscou descrevê-los, mas também apontar criticamente para a presença, gradação e profundidade do critério ambiental, da variável temporal de longo prazo e das perspectivas intergeracional e ecológica no universo selecionado. As fontes da pesquisa não estiveram restritas à revisão doutrinária, portanto, também envolveram dados empíricos, colhidos da prática de elaboração legislativa com o intuito de desenvolver uma métrica adequada à compreensão do problema.

Alinhada à natureza propositiva do tema, a parte final do trabalho se dedicou a propor reflexões acerca das perspectivas de incorporação da ótica intergeracional à AIL, a partir dos dados analisados em cada país, dos insumos aportados pela revisão jurisprudencial e do marco teórico definido. Entre propostas mais concretas e abstratas, buscou-se aportar elementos e contribuições para se pensar a AIL prospectiva sob a ótica intergeracional e sistêmica. Partindo do próprio pressuposto da compreensão sobre o Direito como um entrelaçado de redes e um processo coletivo de longo prazo, esta pesquisa não se encerra em si.

# 1. FUNDAMENTOS DA JUSTIÇA INTERGERACIONAL E A INDISSOCIABILIDADE DO MARCO DO DIREITO ECOLÓGICO

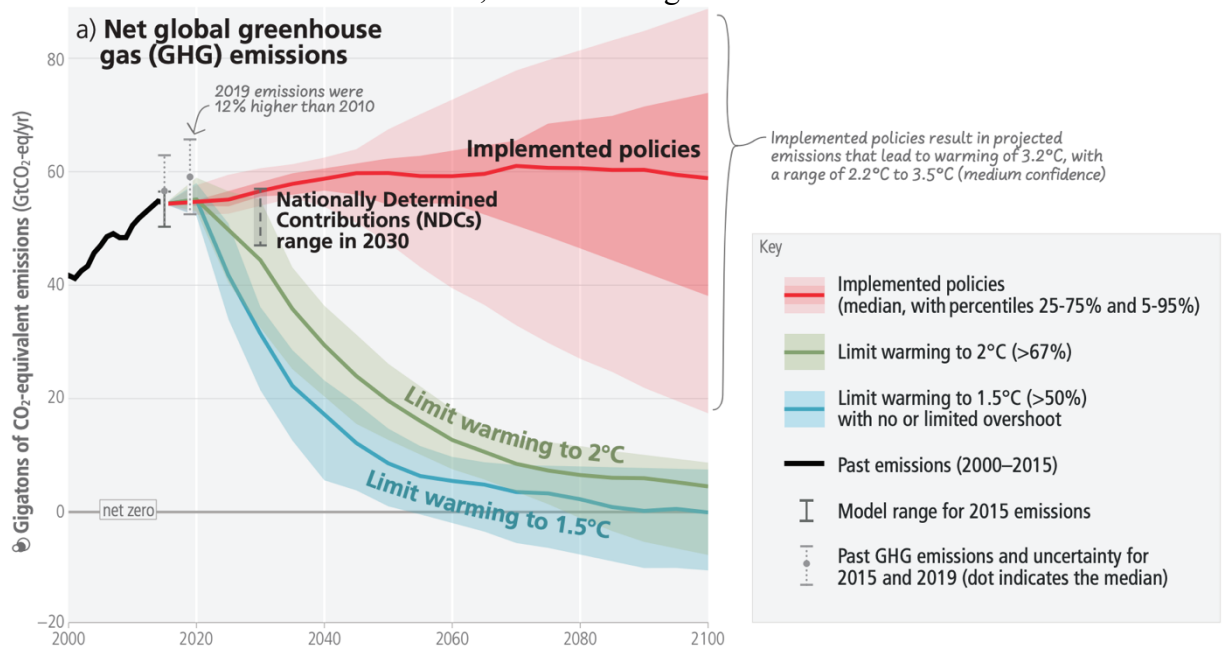
## 1.1. Limites planetários e a refundação do paradigma do Direito

Relatórios após relatórios do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC, por suas siglas em inglês) têm sistematizado o conhecimento sobre a crise climática, seus impactos e riscos, e trazem recomendações para abordá-lo. Em 2023, o IPCC notou que, apesar de todos os dados alarmantes compilados ao longo dos anos, as emissões antropogênicas de gases de efeito estufa (GEE) seguiram aumentando e atingiram um volume recorde na década 2010-2019.

Com alta confiança, a ciência afirma que as alterações do clima têm causado perdas ecossistêmicas irreversíveis, impactos severos à biodiversidade, insegurança alimentar, escassez hídrica, aumento da mortalidade humana por ondas de calor, afetação à saúde mental, proliferação de doenças transmitidas por vetores, perdas econômicas, culturais e de modos de vida, sobretudo das comunidades vulneráveis que menos contribuíram para a crise atual (IPCC, 2023a). Crianças, povos indígenas, mulheres, pessoas em situação de extrema pobreza, assim como outras minorias e comunidades que dependem economicamente de recursos ambientais, como ribeirinhos e pescadores, são apontados como grupos especialmente vulneráveis às alterações do clima e seus efeitos (ONU, 2011; 2016).

Enquanto aproximadamente 35% da população mundial vivia, em 2019, em países emissores de mais de 9 toneladas de carbono equivalente (tCO<sub>2</sub>-eq) per capita, 41% se concentravam em países que emitem três vezes menos essa quantidade per capita. Essas emissões decorrentes de atividades humanas são apontadas de forma contundente pelo IPCC (2023a) como causa inequívoca do aquecimento da temperatura global e, embora o Acordo de Paris (2015) tenha consensuado a ambição dos países de “manter o aumento da temperatura média global bem abaixo de 2 °C”, com esforços para limitá-lo a 1,5 °C (art. 2.1.a), as projeções científicas têm indicado que as metas fixadas pelos Estados não são suficientes e que provavelmente o planeta terá aquecido 3,2 °C até 2100.

Figura 1: Limitar o aquecimento a 1,5 °C e 2 °C implica reduções rápidas, profundas e, na maioria dos casos, imediatas de gases de efeito estufa



Nota: Gráfico ilustrativo de emissões globais líquidas de GEE até 2100, conforme histórico de dados e projeções futuras. A imagem ilustra as projeções de emissões para cenário no qual o aquecimento é limitado a 1,5 °C, a 2 °C e, num terceiro cenário, conforme as políticas prometidas pelos países forem implementadas. Mostra a distância entre a promessa e a meta, assim como o aumento de emissões entre 2010 e 2019.

Fonte: IPCC (2023b, p. 28)

O mais recente relatório explica, ainda, que a elevação dos níveis de emissão se deu pela manutenção e pelo incremento do uso insustentável da terra e da energia, pelos modos de vida e padrões de produção e consumo ao redor do mundo (IPCC, 2023b)<sup>1</sup>. Segundo as estimativas, com alto grau de confiança, a simples manutenção das infraestruturas atuais de combustíveis fósseis já excederia o volume de carbono restante para limitar o aquecimento ao nível almejado (IPCC, 2023b; Trout *et al.*, 2022)<sup>2</sup>. No mesmo sentido, as futuras emissões cumuladas projetadas para o tempo de vida de estruturas existentes e planejadas desse tipo de combustível praticamente atingem o orçamento de carbono restante para limitar o aquecimento a 2 °C, se forem mantidos os padrões históricos de funcionamento<sup>3</sup>.

Já não é de hoje que se tornou evidente que o modelo econômico, de produção e consumo, nos moldes atuais, é manifestamente insustentável. A crise, inclusive, não se restringe

<sup>1</sup> Os estudos sistematizados no último relatório indicam também que cerca de 79% das emissões globais de GEE decorreram dos setores de energia, industriais, transportes e construções somados, enquanto 22% derivou da agricultura, perdas florestais e outras alterações no uso da terra (dados de 2019) (IPCC, 2023b).

<sup>2</sup> Ou seja, limitação a aquecimento de 1,5 °C.

<sup>3</sup> Segundo o relatório, a probabilidade é de 83%.

à seara climática, atinge direitos fundamentais e impõe um custo extra a países e comunidades tradicionalmente explorados social, ambiental e economicamente. Inúmeras populações tradicionais, assim como pesquisadores, já vinham evidenciando que as pressões induzidas pelo ser humano excedem os limites ambientais do planeta para um desenvolvimento seguro e sadio e que sistemas sociais e econômicos baseados em extração e consumo insustentável são o que levam à crise sistêmica da Terra (Rockstrom *et al.*, 2009; Capra e Mattei, 2018; Domingos; Vieira, 2021; Rockstrom *et al.*, 2023).

Rockstrom *et al.* (2009) e Rockstrom *et al.* (2023) identificaram nove processos biofísicos e bioquímicos que regulam a estabilidade e resiliência da Terra<sup>4</sup>, propuseram limites quantificados dentro dos quais a humanidade deveria operar e alertaram que três deles já teriam sido ultrapassados em 2009. Segundo eles, ultrapassar essas fronteiras é catastrófico em razão dos riscos de causarem mudanças ambientais abruptas, não lineares, em grande escala e irreversíveis. O estudo foi atualizado em 2023 e passou a agregar um critério de equidade e justiça ambiental<sup>5</sup> na quantificação dos limites planetários. Com isso, concluiu que sete dos oito limites seguros e justos já foram ultrapassados, o que reduziu ainda mais a janela disponível para garantir um planeta futuramente habitável (Rockstrom *et al.*, 2023). Nesse contexto, até mesmo a meta de limitar o aquecimento global a 1,5 °C foi colocada em xeque e considerada insuficientemente ambiciosa, uma vez que já estaria associada ao risco substancial de provocar mudanças irreversíveis e danos significativos aos mais vulneráveis (Richardson *et al.*, 2023)<sup>6</sup>.

Entre “3,3 e 3,6 bilhões de pessoas vivem hoje em contextos altamente vulneráveis” (IPCC, 2023b, p. 11). Diante de aumento populacional e de ausência de políticas efetivas para enfrentar a crise sistêmica que atinge o planeta, esse número tende a crescer, o que evidencia que as pressões induzidas pelo ser humano estão a causar não apenas injustiças intrageracionais, mas também entre gerações.

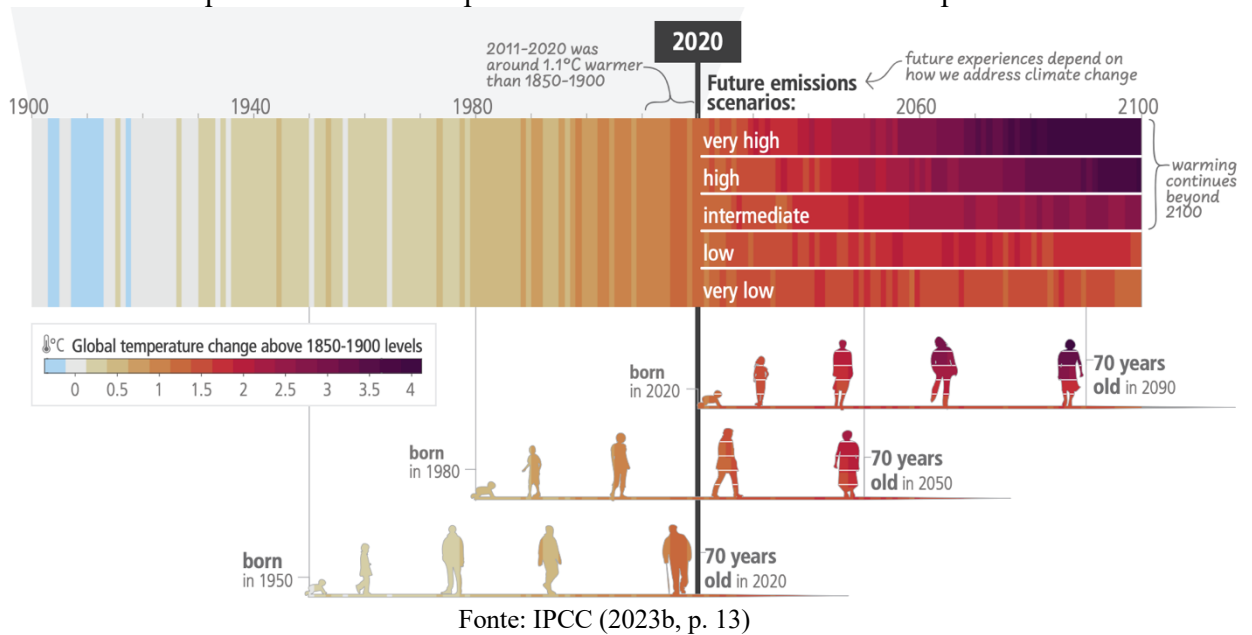
---

<sup>4</sup> São eles: clima (ou nível de concentração de CO<sub>2</sub> na atmosfera), integridade da Biosfera, uso da terra, uso da água, fluxos bioquímicos (nitrogênio e fósforo), acidificação dos oceanos, poluição atmosférica por aerossóis, dano ao ozônio da Estratosfera, novas substâncias.

<sup>5</sup> O critério inserido toma em conta que todas as pessoas no mundo têm direito ao acesso à água, alimentação, energia, saúde e meio ambiente saudável, pelo que a ultrapassagem de alguns dos limites já causa danos irreversíveis a populações mais vulneráveis, sobretudo no Sul Global. As descobertas indicam que o critério de justiça restringe ainda mais os limites relativos ao clima e à carga de aerossóis atmosféricos que as considerações apenas sobre segurança.

<sup>6</sup> Apesar de ser um nível relativamente seguro para países desenvolvidos, o aumento de 1,5 °C já significaria que 200 milhões de pessoas sofreriam com aumentos extremos de temperatura e, em prazo maior, 500 milhões poderiam estar expostas ao aumento do nível dos oceanos (Rockstrom *et al.*, 2023).

Figura 2: A medida em que gerações atuais e futuras irão experimentar um mundo mais quente e diferente dependem das escolhas atuais e a curto prazo



As mais recentes modelagens planetárias de diferentes níveis de transgressão de limites do sistema climático e de uso da terra confirmam que as perturbações antropogênicas devem ser consideradas em um contexto sistêmico, enquanto geralmente são abordadas como se fossem questões separadas (Richardson *et al.*, 2023). As abordagens fragmentadas de questões como perda de biodiversidade, poluição ou mudanças climáticas ignoram interações não lineares entre esses sistemas e, portanto, seus efeitos cumulados. Mais além, estudos dessa natureza comprovam que vulnerabilidades humanas e ecossistêmicas são interdependentes e que perdas de ecossistemas produzem efeito cascata e de longo prazo na população global (IPCCb, 2023).

Diante desse tipo de avanço científico, Capra e Mattei (2018) identificam uma mudança fundamental de visão de mundo nas Ciências Naturais e que vem reverberando gradativamente na sociedade desde o início do século XX, mas particularmente a partir de meados dele. Trata-se de uma ampliação da compreensão acerca da organização da vida e da natureza em termos de redes, relações e comunidades sociais, o que tem levado a uma alteração da perspectiva científica mecanicista – própria da evolução pós-Revolução Científica dos séculos XVI e XVII – para uma “concepção holística e ecológica da realidade” (Capra; Mattei, 2018, p. 9).

Segundo os autores, isso se baseia no entendimento de que a sustentação da vida, e até mesmo do universo, se dá por um conjunto de princípios ecológicos, entrelaçados e

generativos, que foge da perspectiva desenvolvimentista tradicional e extrativista. Sob as lentes propostas, a noção de “desenvolvimento” não pode vir desconectada da compreensão de que estilos de vida, atividades comerciais, economia, estruturas físicas e tecnologias devem servir para satisfazer nossas necessidades e aspirações desde que não comprometam a capacidade inerente da natureza de sustentar a vida e, em última instância, os direitos das gerações futuras (Capra; Mattei, 2018).

Os autores investigam a evolução das Ciências Sociais e Aplicadas e concluem que, ao longo da História, elas sempre evoluíram em paralelo às Ciências Naturais, mas que, no período recente, as primeiras – e sobretudo o Direito – não acompanharam a virada de perspectiva das Ciências Naturais. Mantiveram, assim, uma ótica baseada no indivíduo, e na propriedade e nos recursos naturais como bens apropriáveis. Diante desse contexto de crise, Capra e Mattei (2018, p. 11) falam na importância de construir uma “nova ordem ecojurídica – baseada na cultura ecológica e jurídica, no justo compartilhamento dos bens e recursos comuns, no engajamento cívico e na participação”, ao avaliar as possibilidades de transformação pelo caminho do Direito.

A construção dessa nova ordem perpassaria a compreensão da perspectiva sistêmica, do entrelaçado de redes que nos formam como seres vivos, sujeitos relacionais e atores da realidade social, o que seria capaz de moldar uma nova concepção pública do Direito. Nessa perspectiva, portanto, o Direito não deve ser tido como estrutura objetiva, mas como produto de interações de comunidades cidadãs, ativamente engajadas e auto-organizadas em prol de seu projeto coletivo de sociedade e de futuro.

É verdade que algumas esferas jurídicas passaram a reconhecer, em alguma medida, a importância da preservação do meio ambiente pela própria lente da proteção dos direitos humanos, considerando a impossibilidade de sobrevivência ou de pleno gozo da vida digna sem que se tenha um meio ambiente ecologicamente equilibrado e saudável. Seja em instrumentos como a Declaração de Estocolmo de 1972, o Relatório Brundtland (1987), a Declaração do Rio de 1992 ou em tratados vinculantes como a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC, 1992), a temática veio gradativamente ganhando força na agenda internacional.

No Sistema Universal, marcos significativos se deram recentemente com a aprovação de Resolução n.º 48/13 pelo Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, em 2021; da Resolução 76/300 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 2022; e da Observação Geral n.º 26 do Comitê sobre Direitos das Crianças, de 2023, todos eles reconhecendo o direito

a um meio ambiente limpo, saudável e sustentável como direito humano. No âmbito do Sistema Interamericano, o direito ao meio ambiente sadio é estabelecido no artigo 11 do Protocolo de São Salvador (1988), assim como no escopo dos direitos econômicos, sociais e culturais protegidos pelo artigo 26 do Pacto de São José da Costa Rica (1969) e na Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas (2016). É, contudo, a Carta Democrática Interamericana (2001) que traz a perspectiva intergeracional já em seu texto, ao estabelecer que os Estados implementem políticas de promoção do meio ambiente, tendo em vista um “desenvolvimento sustentável em benefício das futuras gerações” (artigo 15).

A Corte Interamericana de Direitos Humanos já reconheceu, em sede da Opinião Consultiva n.º 23/2017, que há uma relação de interdependência e indivisibilidade entre os direitos humanos, o meio ambiente e o desenvolvimento sustentável, pois o “pleno desfrute de todos os direitos humanos depende de um meio propício” (Corte IDH, 2017, p. 25). Mais recentemente, destacou que a proteção ambiental requer o reconhecimento progressivo de que a proibição das condutas a ele danosas conforma uma norma de *jus cogens* (Corte IDH, 2023, § 129). Também a Corte Internacional de Justiça já fez menções expressas à questão ambiental ao indicar que “o meio ambiente não é uma abstração, vez que representa o espaço vital, a qualidade de vida e a própria saúde dos seres humanos, incluindo as futuras gerações” (CIJ, 1996, § 29).

Dentro da perspectiva sistêmica e ecojurídica, porém, ultrapassa-se a compreensão de que o meio ambiente deve ser protegido somente em razão de uma conexão com uma utilidade para o ser humano ou pelos efeitos que a degradação poderia causar na esfera de outros direitos fundamentais. Trata-se de proteger as florestas, os mares e outros bens comuns como interesses jurídicos próprios deles mesmos e pela importância que representam para outros organismos vivos com os quais compartilhamos o planeta, também merecedores de proteção (Corte IDH, 2017).

Nesse sentido, ainda que se reconheça algum desenvolvimento na compreensão do Direito, é preciso abordar as necessidades de mais avanços da perspectiva ecojurídica diante dos desafios postos pela manutenção dos sistemas intensivo-extrativistas e baseados no consumo, no crescimento econômico e na atuação desenfreada de empresas transnacionais. Apesar de ser possível invocar inúmeros desastres tecnológicos mundo afora a provocar

impactos irreversíveis no planeta e na esfera de direitos<sup>7</sup>, basta lembrar que, até mesmo atividades tidas como corriqueiras da vida humana, como processos industriais, uso de transportes ou fontes de energia baseados em combustíveis fósseis, estão a causar danos crescentes a partir do impacto cumulado de GEE estufa na atmosfera.

Tal cenário evidencia que o aparato jurídico mecanicista criou espectro tal de proteção ao modelo econômico e às empresas transnacionais que as possibilitou operar com poucos contrapesos, em busca do crescimento econômico e da transformação da compreensão de tempo-espço em seu próprio benefício. Assim, passaram a gozar de mobilidade e fluidez, anonimato e, até mesmo, de certa imunidade jurídica, o que conformou um espaço de legalidade supraestatal (Santos, 1988). Isso porque, muitas vezes, os arranjos atuais dos Estados não têm capacidade (ou o desejo?) de controlar efetivamente a atuação dessas corporações e os sistemas de justiça não estão preparados para promover a reparação integral dos danos por elas ocasionados. Leite (2004, p. 124) alerta para o fato de que

não só os atores sociais presentes e humanos são as vítimas potenciais desses processos invisíveis e deles desconhecidos. A invisibilidade e o anonimato dos estados de risco e de perigo revelam seu aspecto nocivo e dogmaticamente mais tormentoso como problema, quando se admite que são futuras gerações, e o complexo de seus interesses e direitos intergeracionais, que atualmente se impõem como o principal problema produzido pelas sociedades de risco, e, da mesma forma, o principal problema a ser enfrentado pelo Direito do Ambiente a partir de um modelo eficiente de equalização otimizada e procedimental desses desafios.

Avançar o Direito do Ambiente sob a perspectiva sistêmica é também garantir a interseção de fronteiras étnicas e jurídicas para incorporar sentidos de direito e justiça oriundos de povos e comunidades tradicionais. Para eles, a natureza é parte do sagrado, está ligada a práticas ancestrais, designa deveres e dá sustentação à vida. Loureiro (2015) também nos recorda do fenômeno de coletivização próprio do vínculo e da cultura desses povos, que

---

<sup>7</sup> Só no Brasil, na última década, tivemos dois colapsos de barragens de rejeitos de mineração de grande porte, em Mariana-MG (2015) e em Brumadinho-MG (2019), além do transbordamento de rejeitos da barragem de Barcarena-PA (2018). Também recordamos o derramamento de petróleo no Golfo do México, conhecido como caso Deepwater Horizon (2010), e no Alasca/EUA, com o caso Exxon Valdez (1989); os desastres nucleares de Fukushima/Japão (2011) e a contaminação por mercúrio dos recursos hídricos da Amazônia; assim como o desastre de vazamento de gás em Bhopal/Índia (1984), o rompimento da barragem de mineração na Papua Nova Guiné (1984) e a contaminação ambiental na Amazônia equatoriana, no chamado caso Chevron-Exxon, apenas para citar alguns exemplos.

superam concepções individualistas e categorizadas, ao manter um vínculo especial com o território e com as relações que o conformam (Corte IDH, 2014).

Ao contrário do que parece hesitar fazer (ou querer fazer) a prática jurídica oficial, as concepções de justiça de povos e comunidades tradicionais aportam dimensões de tempo e espaço aos sentidos do Direito, ampliam os direitos de solidariedade e o espectro de proteção às futuras gerações. Manter a prática atual é tornar o Direito projeto só de alguns, hoje e no futuro.

Dialogam com essas concepções as tendências de reconhecimento de personalidade jurídica à própria natureza, e são encontrados alguns precedentes a esse respeito de tribunais constitucionais da Colômbia (2016), do Equador (2015) e da Índia (2017), por exemplo. O Direito Ecológico busca, portanto, respeitar os limites planetários e promover, conjuntamente, direitos humanos e direitos da natureza. Para isso, “ampliam-se os titulares de direitos (toda pessoa), alargam-se os objetos (os comuns), assim como se redimensiona o espaço-tempo das demandas, que se tornam globais e intergeracionais” (Leite; Beckhauser, 2021, p. 213).

Para Capra e Mattei (2018, p. 10), “tanto os cientistas como os juristas devem compartilhar alguma responsabilidade pela situação atual do mundo”, e é nesse contexto que se entendeu preciso repensar a Teoria do Direito, incluído aí o processo de elaboração legislativa. Como atividade do Estado, também esse processo é responsável por respeitar e garantir direitos, o que envolve não só a obrigação de se abster de violá-los, mas também de adotar todas as medidas apropriadas para protegê-los para gerações presentes e as que seguirão.

Algumas mudanças futuras são inevitáveis, enquanto outras podem ser limitadas pela ação efetiva, inclusive regulatória. O conceito de “limites planetários” aqui trazido, assim como as lentes sistêmicas propostas, nos fornecem bases para avaliarmos, ao longo deste trabalho, a prática da AIL.

## 1.2. Temos deveres com as gerações futuras?

Na introdução a este trabalho, esclareceu-se o conceito de geração aqui adotado, o que implicou, desde aquele momento, a conclusão de que a justiça intergeracional promove a justa distribuição de recursos e bens entre gerações não contemporâneas. Sob essa ótica, são injustas a escolha política, a lei ou a política pública quando, com seu impacto, reforçam a transmissão de desigualdades ao longo do tempo. Xavier e Andrade (2022) vão além e explicam que a reprodução de desigualdades através de gerações poda a própria liberdade das gerações futuras. Afinal, se muitas das decisões do presente geram impactos no longo prazo, as más escolhas de hoje gerarão afetações importantes na esfera de direitos das gerações futuras e as limitarão em suas escolhas.

Alguém poderia argumentar ser impossível influenciar um futuro muito distante porque os efeitos das nossas ações, escolhas e políticas públicas tendem a diminuir conforme o passar do tempo. Embora isso possa ser verdadeiro para algumas ações corriqueiras, Winter e outros (2021) são alguns dos que argumentarão que há muitas escolhas que não têm seus efeitos varridos pelo tempo, pois possuem impactos duradouros. Eles remetem, por exemplo, às consequências da manutenção de um direito de bases romanas, de variadas legislações que perduram por muito tempo ou mesmo de precedentes judiciais – particularmente em sistemas de *common law*. No contexto escolhido para o presente trabalho, é possível considerar também os arranjos normativos que regulam atividades ao longo do tempo e que produzem efeitos cumulativos no longo prazo, como a descarga de GEE na atmosfera. Afinal, o principal GEE (CO<sub>2</sub>) não é tóxico *per se* em concentrações regulares, mas o dano deriva de seus níveis agregados ao longo do tempo e de múltiplas fontes.

Pesquisa realizada por Martinez e Winter, citada por Winter *et al.* (2021), demonstrou que a grande maioria dos juristas concorda que existem mecanismos viáveis para que o Direito influencie e molde positivamente o futuro a longo prazo<sup>8</sup>. Portanto, o tema não é novo nos debates da filosofia moral. A visão a ele associada tem sido denominada *longtermism*

---

<sup>8</sup> Mais de 70% dos entrevistados apontam para o potencial de influência do Direito em resultados para além de 100 anos adiante. Quando perguntados sobre em que medida seus sistemas jurídicos atuais protegem o bem-estar dos seres humanos em um futuro distante, centenas dos docentes de Direito ao redor do mundo responderam uma média de 22 (em escala de 0 a 100, em que 0 representa “de modo algum” e 100 representa “tanto quanto possível”). Perguntados em que medida os sistemas jurídicos deveriam proteger as gerações futuras, a média atingiu 68, o que, segundo os autores, significa que os docentes acreditam que os sistemas jurídicos deveriam oferecer três vezes mais proteção àquelas gerações do que o que fazem atualmente (Winter *et al.*, 2021).

(do inglês) e suas duas vertentes consideram que deve haver uma preocupação com o futuro de longo prazo. Uma delas, chamada *weak longtermism* (do inglês, uma vertente mais branda do movimento central), defende que o futuro importa mais do que atualmente consideramos, enquanto o *strong longtermism* (também do inglês, uma vertente mais forte), defende que os impactos de longo prazo são os mais importantes guias para nossas ações e políticas (MacAskill, 2019; Greaves; MacAskill, 2021) e que, portanto, esses impactos determinam o valor das escolhas (Winter *et al.*, 2021).

Independentemente da perspectiva adotada, os defensores do *longtermism* se preocupam com ameaças existenciais, que podem colocar a humanidade em risco, como armas biológicas, inteligência artificial, guerra entre grandes potências, pandemias devastadoras e mudanças climáticas. Uma corrente ecologizada desse movimento certamente incorporaria a preocupação com outros elementos da natureza, também potencialmente atingidos por esses riscos.

Num primeiro momento, pode parecer absurda a ideia de existirem obrigações das gerações presentes com as gerações seguintes enquanto enfrentamos tantas crises atuais, violações sistemáticas de direitos humanos ao redor do mundo e cenários de desigualdades extremas. Se não podemos garantir a efetividade dos direitos fundamentais para aqueles que aqui estão, como pensar em justa distribuição de recursos para gerações futuras?

A pergunta se mostraria pertinente sobretudo se o reconhecimento de direito às gerações seguintes implicasse no escanteamento dos direitos da geração atual, o que não nos parece verdadeiro. Ao contrário, os esforços para que se tome em conta os direitos das futuras gerações não devem prejudicar o gozo de direitos fundamentais hoje ou se dar às custas dos direitos de qualquer indivíduo (porque são *non-rivalrous*, segundo Winter *et al.*, 2021). Também não deveriam impor encargos desproporcionais a grupos em situação de vulnerabilidade, mas atuar para corrigir desigualdades.

Essa concepção pode ser enquadrada em um cenário chamado de *maximin*, no qual a distribuição de bens e recursos deve ser feita de modo a maximizar, tanto quanto possível, o bem-estar dos indivíduos menos favorecidos em cada geração (Gosseries, 2023; FCG, 2022)<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> O primeiro é aquele no qual se deixa o equivalente ao que se recebeu. No segundo cenário, os recursos deverão ser distribuídos de maneira a maximizar o bem-estar geral e somado do conjunto de gerações, em caráter utilitarista. O terceiro cenário foca na distribuição que garanta que cada uma das gerações tenha o suficiente para suprir suas necessidades básicas, de maneira que se pode, inclusive, deixar menos do que se herdou, desde que haja o suficiente para as necessidades básicas das próximas gerações. O quarto cenário é o *maximin*, desenvolvido no texto acima (FCG, 2022).

Deve-se ser prudente, portanto, para que a mirada intergeracional não sirva de desvio para diminuir os esforços na luta contra injustiças de gênero, raça e classe, ou para justificar novas formas de desigualdade (Gosseries, 2023). Não se trata de uma hierarquização, mas apenas de um ângulo a partir do qual abordar as injustiças ou de uma fórmula de ponderação. No contexto ambiental e climático, isso é dizer que a obrigação dos Estados de respeitar e garantir direitos das gerações atuais deve ser harmonizada com o “dever de conservar o meio ambiente de forma tal que sua qualidade não se veja deteriorada nem se ameace a sobrevivência ou bem-estar das gerações futuras” (Manrique; Poisot; Mudrovitsch, 2023, § 145).

Lupin *et al.* (2023, p. 4) vão no mesmo sentido e acrescentam que “falar em deveres e justiça para com futuras gerações deve levar em conta sobre quem recai esse ônus”, como que as comunidades em vulnerabilidade teriam exacerbado seu próprio ônus se a justiça intrageracional não fosse considerada e, finalmente, “quais medidas são necessárias para apoiar essas populações em cada geração”. Assim, não seria moralmente esperado ou possível abdicar de muitos recursos, hoje, em nome do futuro se eles puderem ser mais eficazes no combate à pobreza no presente. Por outro lado, se a expectativa é de que gerações futuras enfrentarão escassez de recursos ou desigualdades mais acentuadas, deveríamos priorizar uma poupança intergeracional mais significativa e limitar o consumo atual em benefício de grupos mais vulneráveis do futuro.

Tudo isso evidencia que quem somos e onde nos situamos em termos de acesso a direitos, poder e níveis de vulnerabilidade altera nossas relações com as gerações seguintes e, dessa maneira, nossos deveres com essas gerações. Gosseries (2023) destaca também a relação proporcional entre o grau de certeza sobre o futuro ou sobre os impactos das escolhas presentes com a responsabilidade da geração atual. Ele sugere que, à medida em que as gerações se distanciam do tempo presente, menor é nossa capacidade de protegê-las. Por isso, quanto mais próxima a geração ou o marcador temporal da análise, maior nossa capacidade de projeção de impactos e, conseqüentemente, maior a responsabilidade pelas decisões que tomamos agora – o que, possivelmente, nos levaria de volta ao *longtermism* fraco.

Atenção dedicada ao assunto traz à tona a normatividade própria desses deveres entre gerações, para além de seu aspecto ético, porque estão embasados eminentemente em princípios fundamentais dos sistemas jurídicos, tanto nas esferas domésticas quanto internacional. Greaves e MacAskill (2019, p. 5) explicam que essa visão própria do *longtermism* carrega normatividade pelo fato de que “uma vida em um país distante não é menos importante

que uma vida no nosso bairro. Da mesma forma, uma vida vivida daqui a 100 anos não é menos valiosa que uma vida vivida agora”.

No mesmo sentido, se os direitos humanos não se limitam às gerações presentes, o não reconhecimento de responsabilidades com as gerações seguintes poderia ensejar comportamentos de aproveitamento oportunista entre gerações (Gosseries, 2023), o que é representado pela simples ideia de uma delas poder alcançar alto grau de bem-estar e desenvolvimento social sem o devido respeito às noções altruísticas e descuidando das gerações futuras. O autor destaca como essa noção de responsabilidade de proteger o bem-estar entre gerações é reconhecida em inúmeras tradições culturais ao redor do mundo, e não está apenas conectada a desenvolvimentos jurídicos das últimas décadas.

No entanto, é verdade que o aspecto jurídico é cada vez mais notável. Durante o curso desta pesquisa, foram adotados os Princípios Maastricht sobre os Direitos Humanos das Futuras Gerações. Ao longo de seis anos, um largo grupo de pesquisadores, acadêmicos, especialistas titulares de mandatos de organismos nacionais e internacionais de direitos humanos, organizações de sociedade civil, movimentos sociais e membros de povos indígenas trabalhou para esclarecer o status atual do direito internacional enquanto aplicável às futuras gerações<sup>10</sup>. Os princípios, datados de fevereiro de 2023, “consolidam o desenvolvimento do arcabouço jurídico e afirmam as obrigações vinculantes dos Estados e outros atores como prescritas pelo direito internacional e direitos humanos”, e promovem também interpretação progressiva e desenvolvimento dos parâmetros de direitos humanos aplicáveis às futuras gerações (Rights of Future Generations, 2023).

O documento publicado revisita tratados internacionais e conclui, ainda no preâmbulo, que os direitos humanos não possuem limitação temporal (item II). Por isso é que os direitos próprios das futuras gerações formariam uma “dimensão essencial do dever da humanidade de defender a dignidade inerente, a igualdade e os direitos inalienáveis de todos” (item IV). A implicação lógica do reconhecimento desses direitos é, então, correspondente à constatação do dever jurídico dos Estados, como guardiões primeiros dos direitos humanos, de respeitar, proteger e garantir os direitos das futuras gerações (Rights of Future Generations, 2023).

Os Princípios Maastricht sobre os Direitos Humanos das Futuras Gerações (2023), ao preverem a obrigação dos Estados de adotarem todas as medidas necessárias para proteger

---

<sup>10</sup> Esta pesquisadora também participou de algumas etapas desta elaboração.

esses direitos, esclarecem que essas medidas incluem “adotar e implementar medidas legislativas e administrativas adequadas, assim como o estabelecimento de procedimentos, instituições e mecanismos de modo a identificar e prevenir efetivamente as ameaças [...] às gerações futuras” (Rights of Future Generations, 2023, item 18, c, i). No mesmo sentido, ao tratarem das obrigações de garantia de direitos, indicam que se deve “estabelecer mecanismos domésticos que realizem uma análise prévia dos possíveis efeitos de leis, projetos de leis, políticas públicas e outras decisões governamentais sobre direitos humanos das futuras gerações” (Rights of Future Generations, 2023, 2023, item 20, c, iii), o que se coaduna com as lentes adotadas neste trabalho.

Apesar de não se tratar de um documento vinculante, Boyd (2023a) explica que esses princípios tendem a moldar nosso entendimento sobre direitos humanos no século XXI, assim como “provavelmente se tornarão um instrumento persuasivo de *soft law* na caixa de ferramentas jurídicas e ajudarão a acabar com a discriminação contra as gerações futuras”. No final de 2023, já foram, inclusive, invocados em sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos em referência a um dever dos Estados de se abster de toda conduta que ponha em perigo direitos de crianças no futuro (Corte IDH, 2023). Assim, revelam uma tendência na esfera internacional e são fruto de revisão de normativas domésticas.

No âmbito internacional, a Declaração sobre as Responsabilidades das Gerações Presentes em Relação às Gerações Futuras (1997), o Relatório Brundtland (1987), a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (1992), cerca de 400 resoluções da Assembleia Geral da ONU (Fairbrother, 2024) e tantos outros documentos se referem às futuras gerações<sup>11</sup>. Particularmente no contexto climático, as lentes intergeracionais ressaltarão os riscos inerentes aos processos políticos e decisórios voltados para o curto prazo. Por isso, tantas das menções aos que virão aparecem em referências ao meio ambiente e à sustentabilidade, como veremos a seguir na análise de Constituições.

---

<sup>11</sup> O secretário geral da ONU, Antonio Guterres, tem proposto um Enviado Especial para Futuras Gerações, que emitiria recomendações sobre impactos futuros e intergeracional de políticas públicas, assim como uma Declaração sobre Futuras Gerações (ONU, 2021).

### 1.3. A proteção aos direitos das futuras gerações e aspectos de temporalidade no Direito Constitucional Comparado

Para investigar e compreender esse aspecto de normatividade a que se refere a doutrina sobre justiça intergeracional, realizou-se levantamento sobre 195 Constituições em vigor. A análise se deu com base em versões encontradas dos textos em inglês, espanhol, francês ou português<sup>12</sup>.

Os termos de busca foram também utilizados em conformidade com o idioma do documento disponível. Assim, em primeira camada, foram eles: “*future generation*”; “*future generations*”; “*posterity*”; “*sustainable development*”; “*futura generación*”; “*futuras generaciones*”; “*posteridad*”; “*desarrollo sostenible*”; “*génération future*”; “*générations futures*”; “*posterité*”; “*développement durable*”; “geração futura”; “gerações futuras”; “posteridade”; e “desenvolvimento sustentável”. Para expressões com mais de uma palavra, as buscas foram feitas com a expressão completa e com as palavras em separado. Exemplo disso seria: “*génération future*”, na qual se buscou também por “*génération*” e “*future*”, separadamente.

Os termos de busca foram escolhidos para possibilitar a identificação de dispositivos constitucionais que protejam as gerações seguintes, carreguem em si o princípio da solidariedade entre gerações ou mesmo a perspectiva de progressividade de direitos no tempo. Daí porque a escolha das variantes de “futuras gerações” e “posteridade”, mais óbvias. Somou-se a isso “desenvolvimento sustentável” por estar a equidade intergeracional nas bases desse conceito desde quando apareceu. Finalmente, em uma segunda camada, isto é, sobre os resultados encontrados sob o primeiro filtro, “ambiente” e “*environment*” foram agregados porque se supôs que seria nesse contexto a maior incidência dos dispositivos protetivos das gerações que virão.

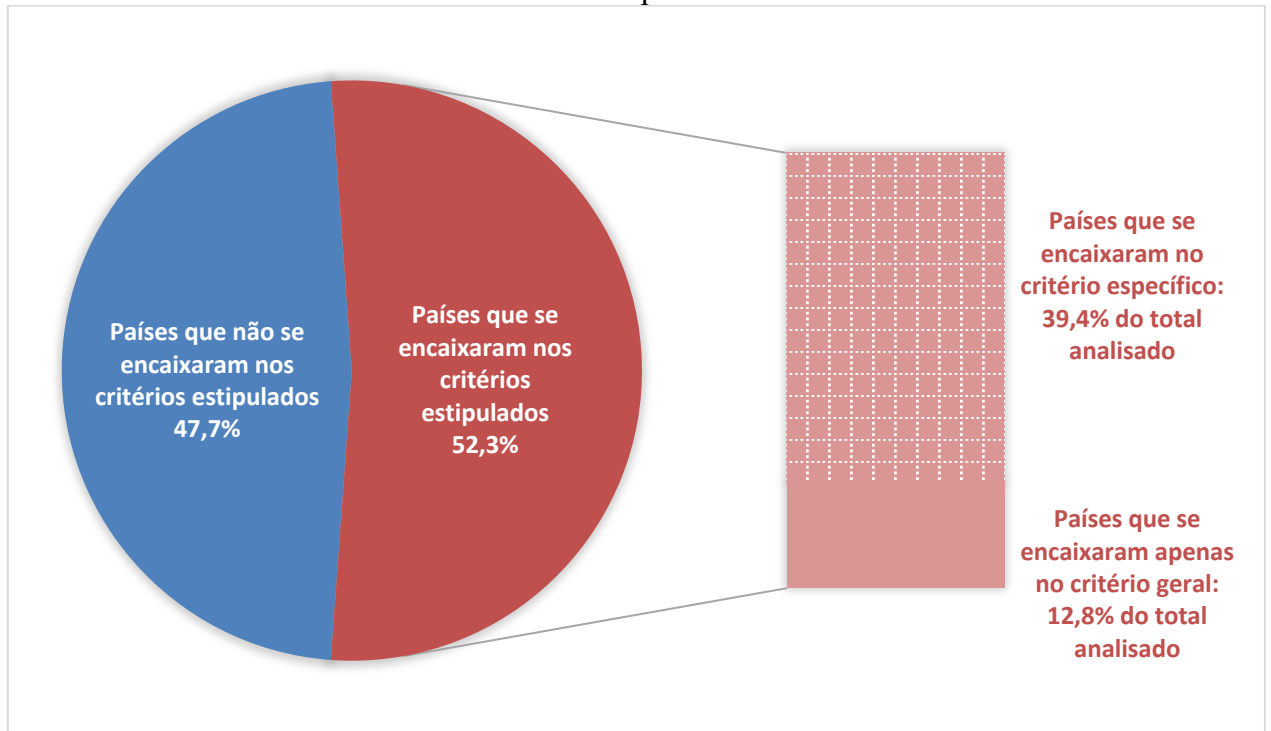
Diante dos resultados encontrados, interpretou-se as disposições encontradas em cada caso para buscar aferir, sobretudo, se elas buscam proteger direitos das gerações futuras (critério geral).

---

<sup>12</sup> O levantamento compilado pode ser acessado em: <http://bit.ly/3T9hZpf>

A indicação sobre se tratar de versão oficial ou não de cada texto se encontra nos detalhes da planilha que compila o levantamento, assim como links de acesso às páginas onde os textos foram consultados.

Gráfico 1: Percentual de países com Constituições que contemplam dispositivos dentro dos critérios estipulados



Fonte: Elaboração própria

Das 195 Constituições mapeadas e analisadas, 102 se encaixaram no critério geral de busca e revelam, cada qual com suas nuances, que carregam em si essa perspectiva de proteção das gerações seguintes e a expectativa de uma temporalidade estendida para os direitos por elas protegidos. Isso representa 52,3% do total, conforme ilustrado no Gráfico 1, e mostra a considerável prática internacional e opinião comum de que, de fato, as gerações futuras possuem direitos a serem resguardados.

Aqui, por certo, se reconhece que os países que não possuem disposições expressas nesse sentido não estão necessariamente excluídos dessa concepção protetiva das gerações seguintes. Não se ignora, portanto, que especialmente países de *common law* com frequência possuem Constituições enxutas, mas que, nem por isso, deixam de coadunar com a visão mais protetiva. Ocorrem também casos nos quais não são as Constituições federais a trazerem esse tipo de disposição, mas as estaduais. A Constituição dos Estados Unidos (1787), por exemplo, menciona, em seu preâmbulo, uma ideia de futuro num contexto em que se pretende assegurar “as bençãos da liberdade para nós mesmos [o povo dos Estados Unidos] e para nossa posteridade”, porém são algumas das Constituições estaduais que melhor articulam sobre as gerações por vir. Esse é o caso da Constituição de Montana, ao dispor que “o estado e cada

pessoa devem manter e melhorar um ambiente limpo e saudável em Montana para as gerações presentes e futuras” (Montana, 1889, art. IX, sec. 1.1). Dessa forma, mesmo que se considere esses fatores como possíveis limitações próprias do procedimento investigativo ora adotado, acredita-se que, ainda assim, a busca é ilustrativa e serviu para demonstrar o proposto.

Dos 102 países com as previsões constitucionais protetivas de gerações seguintes, 77 mencionam explicitamente “futuras gerações”, “geraç-”, “futur-” ou “posteridade” (critério específico), e já foi agregado a esse grupo o Nepal – que contém previsão com menção expressa à “equidade intergeracional”, mas não aos termos anteriores. Esse número representa 39,4% do total de Constituições analisadas. O Quadro 1, a seguir, elenca os 102 países enquadrados nos critérios gerais estipulados e, em células preenchidas, destaca as 77 que preencheram o critério específico.

Quadro 1: Listagem de países enquadrados nos critérios gerais

1	África do Sul (1996)	52	Libéria (1986)
2	Albânia (1998)	53	Líbia (2011)
3	Alemanha (1949)	54	Lituânia (1992)
4	Argélia/Argélia (2020)	55	Luxemburgo (2023)
5	Andorra (1993)	56	Macedônia do Norte (1991)
6	Angola (2010)	57	Madagascar (2010)
7	Argentina (1853)	58	Malawi (1994)
8	Armênia (1995)	59	Maldivas (2008)
9	Áustria (1920)	60	Malta (1964)
10	Azerbaijão (1995)	61	Marrocos (2011)
11	Bangladesh (1972)	62	Mauritânia (1991)
12	Belarus (1994)	63	Moçambique (2004)
13	Bélgica (2021)	64	Moldávia (1994)
14	Benin (1990)	65	Mongólia (1992)
15	Bolívia (2009)	66	Montenegro (2007)
16	Brasil (1988)	67	Namíbia (1990)
17	Butão (2008)	68	Nicarágua (1987)
18	Burkina Faso (1991)	69	Noruega (1814)
19	Burundi (2018)	70	Nepal (2015)
20	Cabo Verde (1992)	71	Niger (2010)
21	Catar (2003)	72	Quênia (2010)
22	Cazaquistão (1995)	73	Palestina (2003)
23	Colômbia (1991)	74	Papua Nova Guiné (1975)
24	Congo Brazaville (2015)	75	Paraguai (1992)
25	Coreia do Sul (1948)	76	Peru (1993)
26	Costa do Marfim (2016)	77	Polônia (1997)
27	Costa Rica (1949)	78	Portugal (1976)
28	Cuba (2019)	79	República Dominicana (2015)
29	Egito (2014)	80	República Centro Africana (2016)
30	El Salvador (1983)	81	Ruanda (2003)
31	Equador (2008)	82	Rússia (1993)

32	Eritreia (1997)	83	Seicheles (1993)
33	Essuatíni (2005)	84	Servia (2006)
34	Estados Unidos da América (1787)	85	Síria (2012)
35	Estônia (1992)	86	Sudão (2019)
36	Etiópia (1994)	87	Sudão do Sul (2013)
37	Fiji (2013)	88	Suécia (1974)
38	Filipinas (1987)	89	Suíça (1999)
39	Gâmbia (1996)	90	Tailândia (2017)
40	Gana (1996)	91	Tajiquistão (1994)
41	Geórgia (1995)	92	Timor Leste (2002)
42	Grécia (1975)	93	Tunísia (2014)
43	Guiana (1980)	94	Tuvalu (2022)
44	Guiné (2010)	95	Ucrânia (1996)
45	Hungria (2011)	96	Uganda (1995)
46	Irã (1979)	97	Uruguai (1966)
47	Japão (1946)	98	Uzbequistão (2023)
48	Kosovo (2008)	99	Vanuatu (1980)
49	Laos (1991)	100	Venezuela (1999)
50	Lesoto (1993)	101	Vietnã (1992)
51	Letônia (1922)	102	Zimbábue (2013)

Fonte: Elaboração própria

Nas análises, verificou-se que a maior parte dessas menções às gerações futuras se dá no contexto da proteção ao meio ambiente saudável, como é o caso da própria Constituição brasileira ao resguardar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, “bem de uso comum do povo e essencial à qualidade de vida”, a ser defendido e preservado “para as presentes e futuras gerações” (Brasil, 1988, art. 225). A Constituição da África do Sul, por sua vez, refere-se ao direito “à proteção do meio ambiente, em benefício das gerações presentes e futuras, *por meio de medidas legislativas* ou de outra natureza [...]” (África do Sul, 1996, art. 24, destaque nosso). No caso da Bolívia, a preocupação com as gerações seguintes aparece tanto quando a Constituição aborda as finalidades e funções essenciais do Estado, quanto ao estabelecer o direito ao meio ambiente “a ser concedido aos *indivíduos e coletivos* das gerações presentes e futuras, bem como aos *demais seres vivos* [...]” (Bolívia, 2009, art. 33, destaque nosso), e ao correspondente dever dos cidadãos de protegê-lo (art. 108).

Em alguns casos, ainda que não apareçam no dispositivo específico que protege o meio ambiente de forma ampla, as menções se dão quando do amparo de recursos naturais. A Constituição da Argélia, por exemplo, fixa que o “Estado deve garantir o uso racional e a preservação da água para as gerações futuras” (Argélia, 2020, art. 63). Para citar apenas mais um exemplo, no caso da Noruega, estabelece-se que “os recursos naturais devem ser administrados com base em *considerações abrangentes de longo prazo*, de modo que esse direito seja salvaguardado também para as gerações futuras [...]” (Noruega, 1814, art. 122,

destaque nosso). Assim, 76% das aparições dos termos englobados pelo critério específico se dão nesse contexto, isto é, 59 casos de 77.

Outras temáticas aparecem associadas também à expectativa de uma temporalidade estendida para os direitos protegidos pelas Constituições. Muitas são as referências às gerações seguintes em preâmbulos, que moldam os espíritos das cartas maiores de cada país. É este o caso da Suíça, por exemplo:

Preâmbulo  
Em nome de Deus Todo-Poderoso!  
O povo suíço e os cantões,  
[...]  
Conscientes de duas realizações comuns e de sua responsabilidade para com as gerações futuras, adotam a seguinte Constituição: [...] (Suíça, 1999).

Áustria e Tunísia se destacam dos demais países ao se referirem às gerações futuras quando dispõem, respectivamente, sobre educação e cultura. Nesse sentido, a Constituição austríaca prevê o dever de garantir, às crianças e aos jovens, “seu desenvolvimento intelectual, mental e físico ideal para que se tornem seres humanos [...] capazes de assumir a responsabilidade por si mesmos, pelos outros seres humanos e pelas gerações seguintes [...]” (Áustria, 1920, art. 14). Por sua vez, a Tunísia estabelece: “o Estado protege o patrimônio cultural e garante-o às gerações futuras” (Tunísia, 2014, art. 42).

O caso do Japão se enquadra possivelmente como o maior expoente e ilustração do que, até aqui, chamamos de Constituição que carrega uma expectativa de temporalidade estendida para os direitos protegidos. São dois os dispositivos com esse espírito bem claro:

Artigo 11. O povo não será privado de gozar qualquer dos direitos humanos fundamentais. Esses direitos humanos fundamentais são garantidos ao povo por meio desta Constituição e *deverão ser disponíveis para esta geração e as gerações futuras como direitos eternos e invioláveis.*

Artigo 97. Os direitos humanos fundamentais desta Constituição foram garantidos ao povo japonês como fruto do antigo esforço humano pela liberdade; esses direitos sobreviveram a inúmeros testes que exigiram durabilidade e *foram conferidos a esta e às futuras gerações*, com a confiança de serem mantidos eternamente invioláveis (Japão, 1946, destaque nosso).

Se, por um lado, temos expresso o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado em benefício, inclusive, das gerações por vir, por outro, ainda mais amplo, temos

determinado que são todos os direitos fundamentais os que devem estar disponíveis também para elas. Essa última percepção reitera o já afirmado pela doutrina destacada, mas é importante tomar nota de que os dispositivos constitucionais mapeados revelam, de maneira geral, (1) uma manifestação de vontade de proteger as gerações vindouras, assim como a afirmação desse compromisso; (2) o reconhecimento às próximas gerações de certos direitos categorizados como de segunda e terceira dimensão, que, portanto, impõem ações positivas para que sejam assegurados, como é o caso da cultura e do meio ambiente.

Garantir a progressividade de direitos e a ampliação de sua efetividade exige a implementação de leis e políticas de qualidade e que se tome em conta a solidariedade intergeracional na distribuição de recursos. A matemática não parece simples quando, por um lado, exige-se investimentos em políticas de educação, saúde e habitação, por exemplo, enquanto se requer o uso *prudente* dos recursos naturais diante da crise climática. Nessa perspectiva, são interessantes as previsões da Papua Nova Guiné e de Tuvalu que, respectivamente, estabelecem a meta de que os recursos naturais sejam “conservados e usados para o benefício coletivo de todos nós e reabastecidos em benefício das gerações futuras” (Papua Nova Guiné, 1975, item 4), e de que o Estado de Tuvalu, no seu quadro histórico, cultural e jurídico, seja mantido “em perpetuidade no futuro, não obstante os impactos das mudanças climáticas ou outras questões que resultem na perda do território físico de Tuvalu” (Tuvalu, 2022, divisão I, item 2).

Quênia e Butão inovam ao se referirem às gerações seguintes não apenas no contexto ambiental, mas especialmente nos princípios de finanças públicas. Nesse sentido, a Constituição do Butão prevê que o governo deve exercer a “devida gestão do sistema monetário e das finanças públicas” e “assegurar que o pagamento da dívida pública não onere indevidamente as gerações futuras” (Butão, 2008, art. 14). Já a Constituição queniana elenca:

201. Princípios de finanças públicas

Os seguintes princípios orientarão todos os aspectos das finanças públicas da República:

[...]

c) os encargos e benefícios da utilização dos recursos e dos empréstimos públicos serão partilhados equitativamente entre as presentes e futuras gerações (Quênia, 2010, art. 201).

Ainda sobre solidariedade intergeracional na distribuição de recursos, Níger e Sudão do Sul preveem constitucionalmente a criação de um fundo para gerações futuras (Níger,

2010, art. 153; Sudão do Sul, 2013, art. 178). O caso do Sudão do Sul parece ainda mais emblemático, uma vez que estabeleceu, como um dos princípios orientadores para o desenvolvimento e gestão do petróleo e gás, justamente a salvaguarda dos interesses das gerações futuras (Sudão do Sul, 2013, art. 173) e que a participação do governo na receita líquida do petróleo é o que comporá o Fundo para a Geração Futura (Sudão do Sul, 2013, art. 178).

Aqui, parece interessante investigar a efetiva prática e o funcionamento desse fundo associado à gestão de combustíveis fósseis. Afinal, o artigo 173 aparenta estar imbuído da perspectiva do “pensar o longo prazo” quando prevê o desenvolvimento do setor de petróleo e gás à luz da salvaguarda dos interesses das gerações futuras. Isso poderia significar, por um lado, que a indústria fóssil não pode se desenvolver às custas desses interesses de longo prazo, o que serviria como espécie de balança, tanto para impulsionar o crescimento econômico baseado nessa indústria como também para frear o ritmo extrativo. Por outro lado, e sobretudo a partir da leitura do artigo 178, cria-se uma espécie de paradoxo quando é a própria receita do petróleo o que dará substância para o Fundo para a Geração Futura. A previsão constitucional do Sudão do Sul (2013) não elenca outras fontes de receita para o referido fundo, o que faz com que ele seja dependente da extração de fósseis. Dessa forma, maior a extração e resultados desse setor econômico, maiores as provisões para o fundo. No entanto, é justamente a não eliminação progressiva – e breve! – dos projetos extrativos desse tipo de combustível que ameaça a estabilidade climática mundial e, portanto, impõe riscos excessivos às gerações que estão por vir. O resultado dessa equação seria: maior o resultado extrativo, maior a poupança financeira para o futuro, mas maior o risco climático e existencial a que as gerações futuras estarão submetidas.

Em outro tipo de arranjo, Hungria e Tunísia criam constitucionalmente instituições e mandatos voltados para a proteção dos direitos das gerações por vir. A Hungria estabeleceu um Comissário para os Direitos Fundamentais e adjuntos, eleitos por seis anos com votos de dois terços dos deputados da Assembleia Nacional. Segundo o art. 30.3 da Constituição húngara (2011), um dos adjuntos têm o dever de proteger os interesses das próximas gerações e não podem eles nem o Comissário titular ser membros de partidos políticos nem participar em atividades políticas. A Constituição tunisiana prevê uma Comissão para o Desenvolvimento Sustentável e os Direitos das Gerações Futuras que será consultada sobre projetos de lei que

tratam de questões econômicas, sociais e ambientais, bem como sobre planos de desenvolvimento, emitindo pareceres<sup>13</sup> (Tunísia, 2015).

Por fim, os dispositivos das 25 Constituições que não trazem menção expressa à “futuras gerações”, “gerac-”, “futur-” ou “posteridade”, e se enquadram, portanto, apenas no critério geral, estão conectados também com o desenvolvimento sustentável. Nesse bloco, ganharam destaque as Constituições cujos dispositivos identificados não contêm nenhum dos termos do filtro específico, mas enfocam os aspectos práticos da proteção do meio ambiente em perspectiva cíclica, como é o caso da Grécia:

Artigo 24 A proteção do meio ambiente natural e cultural constitui um dever do Estado e um direito de toda pessoa. O Estado tem o dever de adotar medidas especiais preventivas ou repressivas para a preservação do meio ambiente no âmbito do princípio do desenvolvimento sustentável. As matérias relativas à proteção das florestas e das zonas florestais serão regulamentadas por lei. A elaboração de um cadastro florestal constitui uma obrigação do Estado. É proibida a alteração do uso de florestas e zonas florestais, salvo quando prevaleça o desenvolvimento agrícola ou outros usos impostos pelo interesse público em benefício da economia nacional (Grécia, 1975, art. 24).

É claro que mesmo daí se pode defender haver uma expectativa de proteção, inclusive das gerações por vir, já que se afirma ser o meio ambiente direito “de toda pessoa”. Nesses casos, entende-se serem essas disposições amparos aos fundamentos naturais da vida e, de forma abrandada em relação às Constituições que carregam menções expressas, também às vidas futuras.

Relatório da ONU Meio Ambiente destaca que houve um crescimento considerável no número de disposições constitucionais protetivas do meio ambiente desde a década de 1970, e que, em 1946, nenhuma Constituição continha provisão a esse respeito (UNEP, 2019). Se, em algumas delas, o foco é ainda antropocêntrico, em outras e no marco do Direito Ecológico, entende-se o dever dos Estados de protegerem o meio ambiente *per se*<sup>14</sup>. Assim, em diversos graus e com destacadas nuances, inúmeras são as Constituições permeadas de sentidos que traduzem o princípio da solidariedade entre gerações e, portanto, também um dever, que

---

<sup>13</sup> Ao longo dos anos, outros países têm adotado instituições voltadas para esse tipo de proteção, mas não necessariamente previstas no âmbito constitucional, a exemplo de Israel e País de Gales.

<sup>14</sup> Os filtros aqui utilizados não buscaram captar toda e qualquer Constituição com menção ao meio ambiente ou recursos naturais, mas aquelas que carregam alguma perspectiva de temporalidade em seu texto, o que geralmente se dá em contexto da proteção ambiental. A ONU Meio Ambiente já identifica mais de 150 Constituições com menções ao meio ambiente.

ultrapassa a esfera moral, de se considerar as implicações de longo prazo das escolhas legislativas e regulatórias de hoje.

## **2. GOVERNANÇA MULTINÍVEL DO CLIMA E DEVERES ESTATAIS RELATIVOS À PROTEÇÃO DA SEGURANÇA E ESTABILIDADE CLIMÁTICA EM CONEXÃO COM DIREITOS HUMANOS**

Embora, como visto, ao longo das últimas décadas, a proteção jurídica do meio ambiente tenha ganhado relevo, é uma constatação mais recente, tanto nos instrumentos internacionais, regionais e domésticos, quanto na jurisprudência, a de que as mudanças climáticas já estão afetando – e afetarão ainda mais – a garantia de uma vasta gama de direitos fundamentais. O arcabouço normativo atual já reconhece que o aquecimento global e as consequentes alterações do clima representam uma ameaça à vida, à saúde, ao meio ambiente e, inevitavelmente, à equidade intergeracional e ao disfrute de praticamente todos os direitos humanos. Por isso, prevê o dever dos Estados de proteger esses direitos, sobretudo por meio da redução de GEE.

Para identificar e compreender deveres estatais nessa esfera e sua especial relação com a justiça intergeracional, a presente seção propõe-se a elucidar o sistema multinível “verde”, ao buscar, num primeiro momento, reconstruir a cadeia de fontes para a proteção da segurança e estabilidade climática. Exposto o modelo sob o qual opera a governança climática, a segunda parte apresentará o resultado de levantamento jurisprudencial comparado, de casos movidos contra Estados e dos quais também se extraem obrigações estatais relativas ao clima e direitos humanos. Espera-se que esta análise possa inspirar perspectivas para a própria avaliação de impacto regulatório, já que cortes ao redor do mundo têm agido como mecanismos impulsionadores da ação climática.

### **2.1. A governança do clima em um sistema multinível verde**

Quando se diz que a governança do clima se caracteriza como um clássico modelo multinível, remete-se não apenas a um “processo de coordenação de atores, de grupos sociais e de instituições” (Bichir, 2018, p. 49) em um emaranhado de redes, de formas de regulação e de interações horizontais. Ao abordar os contornos e limites do conceito de “governança multinível”, Bichir (2018, p. 49, destaque original) esclarece que, para além da miríade de atores não-estatais própria de um processo de governança horizontal, há “a complicação

adicional que advém do acréscimo de *níveis de governo*, ou seja, a dimensão vertical de interação, considerando dinâmicas de centralização e descentralização [...].”

A OCDE (2020a) contrapõe o modelo de governança multinível àquele monocêntrico. De um lado, nesta, tem-se um governo central que exerce autoridade política tradicional e hierarquicamente, ao impor agendas, comandar e controlar a implementação de políticas públicas, com baixo nível de colaboração com governos subnacionais. Por outro, na governança multinível, não há hierarquia estável de autoridade, pois os diferentes níveis de governo se entrelaçam para a execução de suas atribuições (OCDE, 2020a). Assim, diferentes camadas governamentais possuem capacidade e competência para elaborar, implementar e fazer cumprir regulações (OCDE, 2013). Essa perspectiva de governança estrutura-se com base em cooperação, vínculos e, espera-se, coerência de propósitos entre uma vastidão de atores interessados, incluindo atores privados e cidadãos (Brasil, 2021b).

A legislação brasileira trata da conceitualização de uma espécie de governança multinível, a interfederativa, na qual há “compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação, em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum” (Brasil, 2015, art. 2º). Embora seja comum a “governança multinível” ser usada como sinônimo daquela interfederativa por haver, em ambas, uma partilha de responsabilidades entre atores (Brasil, 2021b), não podem esses modelos ser confundidos, já que existem outros sistemas de governança multinível que não se resumem às esferas nacionais ou federativas.

O Referencial para Avaliação de Governança Multinível em Políticas Públicas Descentralizadas do Tribunal de Contas da União contextualiza a temática ao rememorar que a “teorização da governança multinível surge a partir do processo relacional entre a União Europeia e os vários sistemas políticos dos seus estados-membros, onde políticas públicas comumente operam sob múltiplas jurisdições” (Brasil, 2021b, p. 17). Isto é, no sistema comunitário europeu, criou-se uma perspectiva multinível de governos em razão da atenuação progressiva das fronteiras entre Estados-membros e o próprio direito europeu.

Bichir (2018, p. 50) sintetiza a ideia de governança multinível ao esclarecer que, apesar de o conceito adquirir “contornos distintos em diferentes contextos”, uma dupla chave o organiza: a descentralização do poder decisório-regulatório e a multiplicação de atores nas políticas sociais. Diante disso, em essência, dizer que o clima é regulado em um modelo de governança multinível é caracterizar o ambiente de relações como vertical e horizontalmente dinâmico, permeado por um conjunto de atores estatais e não estatais, ligados por laços formais

ou informais. Ao contrário de um modelo de governança interfederativa, no sistema climático, os processos de interação se operam de forma complexa em vários níveis e ultrapassam as fronteiras nacionais.

Enquanto, no âmbito internacional, são negociados e, às vezes, firmados compromissos entre Estados em prol do direito a um clima estável e seguro, no âmbito local, desenvolvem-se disputas, regulatórias ou não, em torno de recursos naturais, terras e modos de vida a partir da chegada de “megaprojetos”. Zhou (2018; 2020) caracteriza o quadro como conflito socioambiental e de violência epistemológica, e destaca a organização de movimentos de base, lideranças e grupos comunitários como atores potentes na disputa contra os interesses puramente corporativos.

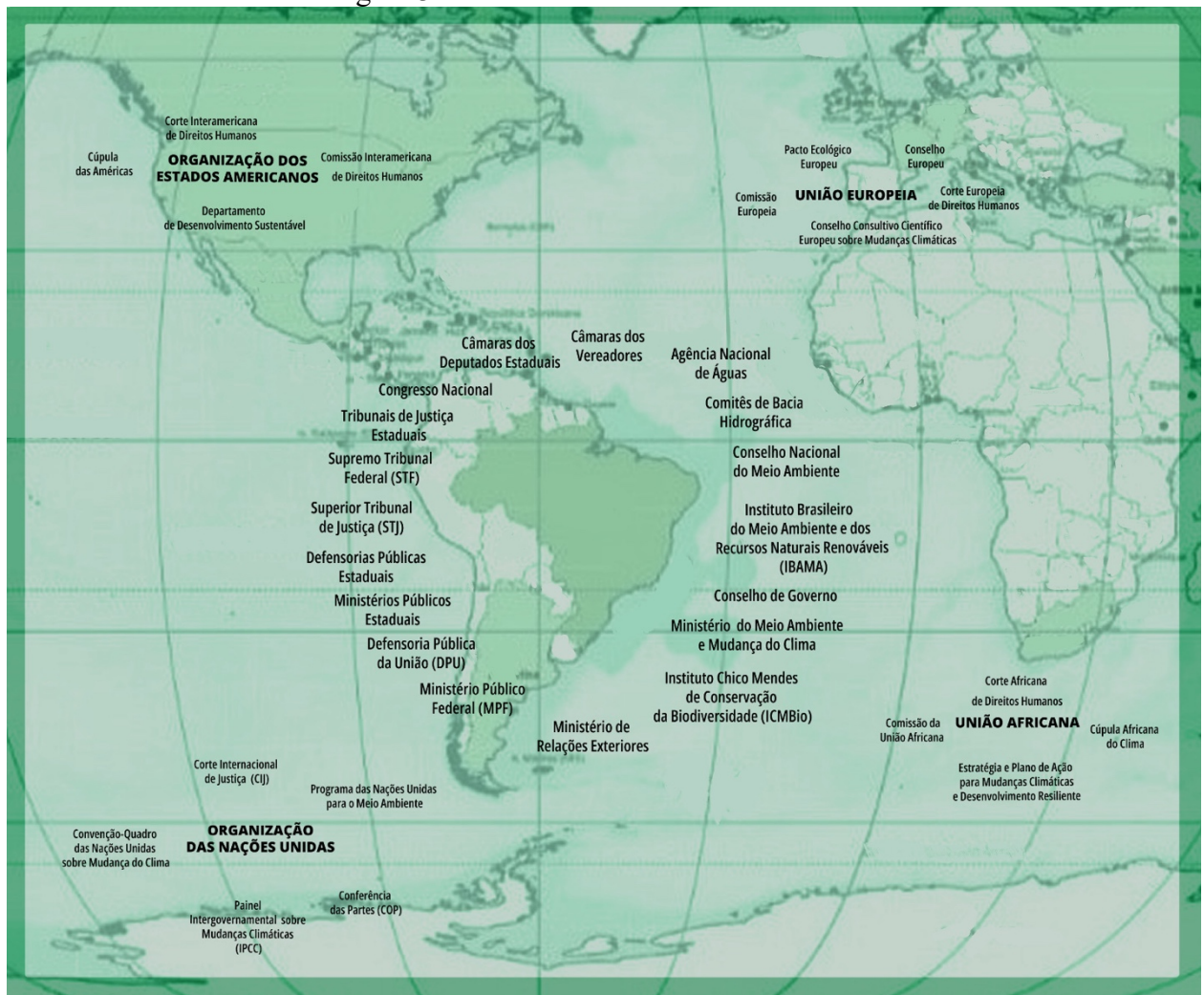
Esses atores, ainda que em diferentes graus, têm penetração e estratégias de pressão em espaços institucionalizados, como no macro, as instâncias internacionais de negociação. Em sentido oposto e simultaneamente complementar, as tendências, jogos de poder e resultados dessas negociações são influentes nos contextos nacionais e locais. Esse processo cada vez mais complexo de produção das políticas regulatórias – e climáticas! – exige análises das disputas e interesses que atravessam diferentes atores, além dos desafios de coordenação entre os variados níveis de tomada de decisão.

Em interessante analogia que estabelece relação de semelhança entre as negociações internacionais e uma reunião de condomínio na qual 196 condôminos precisam decidir sobre uma grande reforma estrutural do prédio, Prolo *et al.* (2021, p. 10-12) explicam sobre as diferentes condições e visões dos atores envolvidos:

há os moradores antigos, ricos que ocupam apartamentos grandes e que são os maiores responsáveis pelo desgaste que o prédio sofreu ao longo dos anos. Há os novos-ricos que fizeram fortuna no mercado financeiro e se mudaram outro dia para a cobertura, o maior apartamento de todos, pesando na estrutura. Há trabalhadores remediados que compraram há pouco tempo seus imóveis. Há pobres que moram no puxadinho do subsolo. E há gente mais pobre ainda, que mora de favor. [...] Os condôminos têm visões muito divergentes sobre a repartição de esforços; os EUA, um dos moradores mais antigos e ricos (principal emissor histórico), pararam de pagar o condomínio em 2016, fugiram da assembleia em 4 de novembro de 2020, quando o presidente Donald Trump saiu do Acordo de Paris, e agora voltaram com a posse de Biden em janeiro de 2021 querendo ditar o ritmo da obra. A China, maior emissor atual, é o novo rico que se mudou para a cobertura e diz que não pode pagar pelos estragos históricos no alicerce do prédio. A União Europeia defende uma reforma ampla e definitiva, mas não quer emprestar dinheiro aos pobres do subsolo. [...] O prédio está caindo, e agora?

Apenas na esfera internacional, no âmbito da UNFCCC, são 195 países, além da União Europeia, negociando em busca de decisões consensuais urgentes para que o planeta não colapse em razão das mudanças do clima. Por isso, sem a pretensão de predeterminar ou esgotar quantos e quais atores integram ou poderiam integrar os processos relacionais em matéria climática, esquematizou-se, na Figura 3, alguns daqueles, a nível institucional, com poder de influenciar a agenda, partindo-se do macro até o micro na realidade brasileira:

Figura 3: Atores envolvidos no sistema climático



Fonte: Elaboração própria

A própria UNFCCC afirma que as medidas de enfrentamento à crise climática devem ser coordenadas. No entanto, observar a gama e a diversidade de atores envolvidos no sistema climático já revela o quão intrincada pode ser a operacionalização dessa governança, uma vez que sempre influenciada pelos vínculos e relações estabelecidas entre eles. Em análise sobre sistema multinível em âmbito nacional, a OCDE (2013, p. 150) já havia concluído que “a

regulamentação de alta qualidade em um nível de governo pode ser prejudicada por políticas e práticas regulatórias deficientes em outros níveis”. Por isso, destacou que esse tipo de coordenação representaria o exato caso em que “o todo é maior que a soma de suas partes” (OCDE, 2013, p. 150).

Em se tratando de uma governança climática multinível, muito da contenda da regulação e, em especial, a implementação das políticas se dá em razão dos macroparâmetros a serem definidos na esfera internacional, porém irradiados para as esferas locais, onde, de fato, as medidas mais concretas de redução de emissões de GEE, de adaptação e resiliência às mudanças do clima e outras podem e devem ser implementadas. Isso não é dizer que estipular e regular políticas climáticas internacionalmente não sejam ações necessárias para o enfrentamento da questão – muito pelo contrário! –, mas que a regulação e os esforços de coordenação entre Estados só se fazem efetivamente significativos quando, concretamente, medidas locais são bem articuladas. Definições claras, harmonização de princípios entre esferas e efetiva implementação de mecanismos criados são essenciais, mas a isso se somam ao menos dois aspectos.

O primeiro diz respeito ao fato de que referidos macroparâmetros foram definidos como metas voluntárias em termos de mitigação climática pelos Estados e de forma pouco ambiciosa<sup>15</sup>. Afinal, o Acordo de Paris (2015) obriga cada uma das Partes a preparar, comunicar, manter e revisar as chamadas Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs, por suas siglas em inglês)<sup>16</sup>. Ou seja, apesar de o Acordo ratificado ser vinculante e de cumprimento obrigatório, as metas nacionais são autoatribuídas pelos próprios Estados-parte e não há sanções no instrumento internacional estabelecidas pelo descumprimento delas. Prolo *et al.* (2021, p. 59) dirão que “essa abordagem [do estabelecimento das metas] de baixo para cima permitiu uma adesão maciça (e em tempo recorde dos países ao Acordo de Paris)”, mas, por outro lado, permite metas brandas, já que autoimpostas. Às vésperas de se completar 10 anos do Acordo, a ambição global e as ações de implementação são ainda insuficientes para evitar o colapso climático, conforme visto no primeiro capítulo deste trabalho.

---

<sup>15</sup> O principal objetivo desse Acordo é “manter o aumento da temperatura média global bem abaixo de 2 °C em relação aos níveis pré-industriais, e envidar esforços para limitar esse aumento da temperatura a 1,5 °C em relação aos níveis pré-industriais” (Acordo de Paris, 2015, art. 2º, 1.a).

<sup>16</sup> Conforme art. 4º, 2, do Acordo de Paris (2015), “cada Parte deve preparar, comunicar e manter sucessivas contribuições nacionalmente determinadas que pretende alcançar. As Partes devem adotar medidas de mitigação domésticas, com o fim de alcançar os objetivos daquelas contribuições”.

O segundo aspecto trata justamente da contradição imposta pelo fato de que, apesar de estabelecidas voluntariamente pelos Estado-Parte, as metas internacionais seguem sendo nacional e localmente descumpridas por alguns deles. Por vezes sob o argumento de não serem elas vinculantes, por outras com base nas históricas injustiças climáticas, isto é, o fato de que países desenvolvidos usufruem do grau de prosperidade alcançado dado o desenvolvimento econômico em razão da industrialização e às custas de emissões elevadas de GEE.

Fato é que, conforme o Acordo de Paris (2015), países ricos e pobres são obrigados a adotar metas<sup>17</sup> e voluntária é a definição do conteúdo do compromisso, de seu escopo. A partir do momento em que definido e comunicado, seu cumprimento torna-se obrigatório – ou seu descumprimento deve ser justificado (Mayer, 2018). Sob a ótica dos direitos humanos, como se verá em alguns dos casos descritos na próxima seção, o princípio da máxima ambição climática incidente sobre as NDCs<sup>18</sup> se conforma ao próprio dever estatal de devida diligência, já que, diante de riscos que ameacem direitos humanos e o meio ambiente, devem ser adotadas medidas adequadas para abordá-los (Boyd, 2023b).

Para enfrentar a questão da injustiça relativa ao nível de emissões históricas e grau de desenvolvimento, é proeminente o “princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas e respectivas capacidades à luz das circunstâncias nacionais” (Acordo de Paris, 2015, art. 2.2). Com a evolução de sua redação desde a UNFCCC, o princípio não considera apenas que países em desenvolvimento contribuiriam menos, até então, para o grau de aquecimento do planeta e que ainda possuem outros desafios sociais a serem superados. No modelo do Acordo de Paris (2015), superou-se, em alguma medida, a divisão clássica da Convenção de 1992 entre países desenvolvidos e aqueles em desenvolvimento para tomar em conta também os contextos nacionais, de forma a evitar impor as mesmas obrigações a países tão diversos como Índia, Burkina Faso e Tuvalu. O Acordo também fixou o dever, para países desenvolvidos, de liderar e mobilizar o financiamento climático para apoiar os demais<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> Ao contrário da UNFCCC, que dividia o mundo entre países industrializados, parte do Anexo 1 da convenção; aqueles em desenvolvimento (não-Anexo 1); e as chamadas economias em transição.

<sup>18</sup> Segundo art. 4º, 3, do Acordo de Paris (2015): “a contribuição nacionalmente determinada sucessiva de cada Parte representará uma progressão em relação à contribuição nacionalmente determinada então vigente e refletirá sua maior ambição possível, tendo em conta suas responsabilidades comuns porém diferenciadas e respectivas capacidades, à luz das diferentes circunstâncias nacionais”.

<sup>19</sup> O artigo 9º estabelece: “1. As Partes países desenvolvidos devem prover recursos financeiros para auxiliar as Partes países em desenvolvimento tanto em mitigação como em adaptação, dando continuidade às suas obrigações existentes sob a Convenção. 2. Outras Partes são incentivadas a prover ou a continuar provendo esse apoio de maneira voluntária. 3. Como parte de um esforço global, as Partes países desenvolvidos deverão continuar a liderar a mobilização de financiamento climático a partir de uma ampla variedade de fontes,

Para abordar os problemas e injustiças causados por um risco climático que já se concretizou, tem-se buscado avançar, ainda que lentamente, o debate sobre perdas e danos e a transferência de recursos financeiros para apoiar países em desenvolvimento. Embora esses sejam temas da maior importância quando se trata de justiça climática, eles não podem servir como freio de possíveis metas de mitigação mais ambiciosas, já que somente a drástica redução de emissões no curto prazo e em caráter emergencial poderia evitar a concretização das previsões científicas catastróficas. Na prática, o certo grau de descentralização no nível internacional tem gerado uma corrida pelos fósseis – “explore o quanto é tempo!” –, além de um impulsionamento crescente da indústria extrativista minerária sob o argumento de que certos minerais são críticos e essenciais para a transição energética que se necessita para zerar emissões com bases fósseis.

Apesar dos argumentos econômicos por trás desse tipo de afirmação, é papel da AIL apontar para eventuais incongruências das propostas de leis e políticas públicas com obrigações internacionalmente assumidas pelo Estado. Com a compreensão acerca de mencionada dinâmica de interação, horizontal e vertical, entre os múltiplos atores nos mais variados níveis, e do fato de ser esse um processo repleto de disputas, concepções políticas e decisões (Bichir, 2018)<sup>20</sup>, é necessário reposicionar a AIL para que seja capaz de absorver os resultados e influenciar essa dinâmica. Analisar, portanto, se mecanismos de Avaliação de Impacto Legislativo-regulatório (AIL) consideram futuras gerações na seara climática é também considerar os fluxos de decisão e de produção normativa nesses diferentes níveis, assim como os impactos da proposta local nessas outras instâncias.

Assim como foram mapeados, na Figura 3, os atores relevantes para o sistema climático, também se esquematizou, na Figura 4, a seguir, alguns dos instrumentos normativos relevantes para a matéria, tomando em conta a realidade brasileira. Buscou-se evitar, assim,

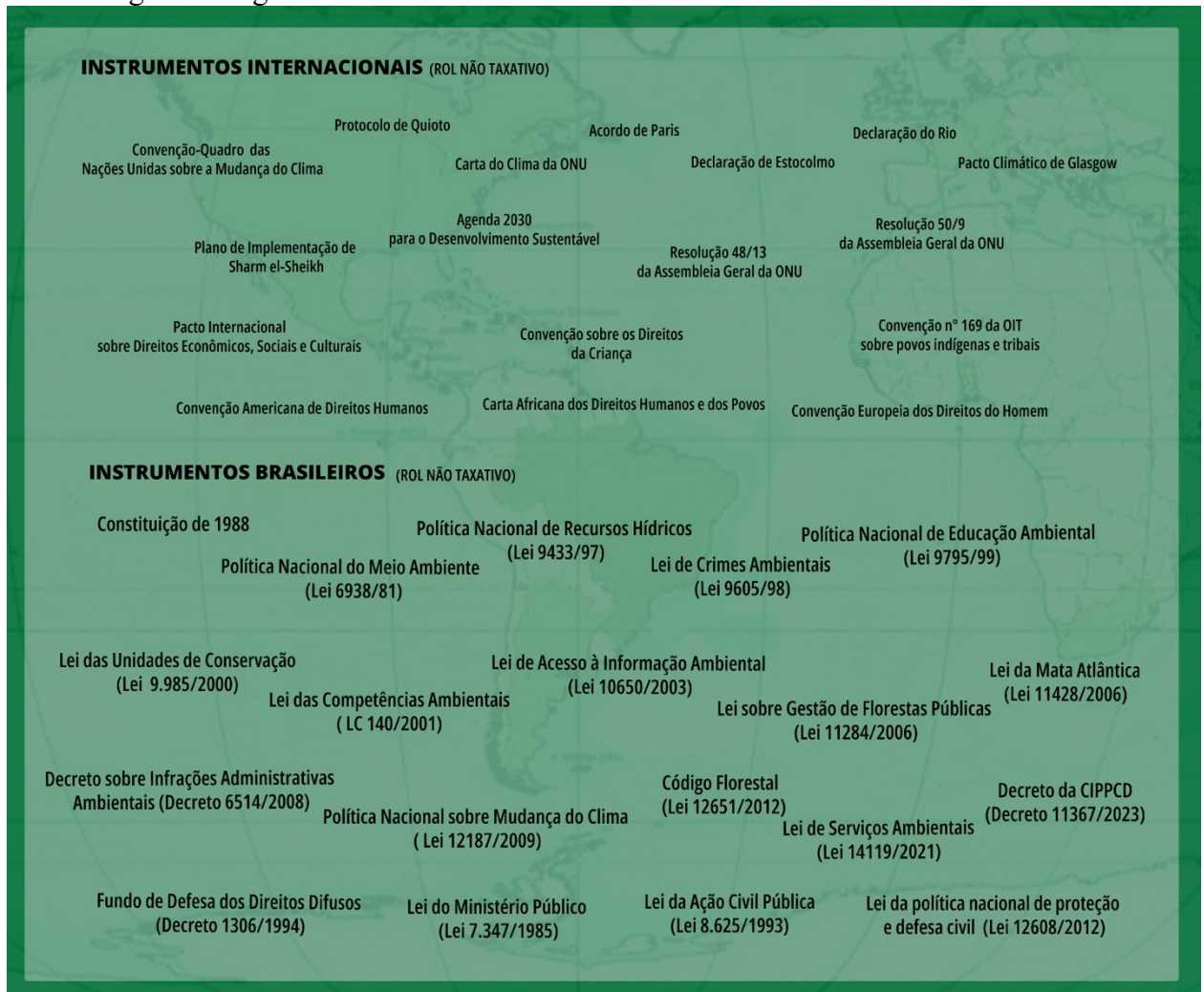
---

instrumentos e canais, notando o importante papel dos recursos públicos, por meio de uma série de medidas, incluindo o apoio às estratégias lideradas pelos países, e levando em conta as necessidades e prioridades das Partes países em desenvolvimento. Essa mobilização de financiamento climático deverá representar uma progressão para além de esforços anteriores. [...]” (Acordo de Paris, 2015).

<sup>20</sup> Ao abordar a questão da governança multinível de políticas sociais no âmbito federativo, Bichir (2018, p. 52) ressalta ser interessante “investigar sistematicamente os espaços de autonomia decisória dos governos subnacionais, em especial dos municípios [...]” para buscar, “mesmo no caso de políticas cada vez mais reguladas no âmbito federal, [...] compreender dinâmicas locais de governança, definição de agendas próprias e modos de operação da política”. Tal proposta é incentivo facilmente valeriam para a esfera climática, e é relevante o aprofundamento de pesquisas sociais aplicadas acerca das dinâmicas de poder – micro e macro, em arenas formais e informais – e dos processos de produção de políticas climáticas.

longa digressão sobre a evolução histórica dessa cadeia normativa, mas, ao mesmo tempo, tornar evidentes as várias camadas de normas que interagem nesse sistema.

Figura 4: Alguns dos instrumentos normativos relevantes em matéria climática



Fonte: Elaboração própria

Destes e outros instrumentos normativos decorrem inúmeros deveres para as esferas estatais, em diferentes graus de detalhamento. Exemplo disso é, no âmbito internacional, o dever de cada Estado-Parte do Acordo de Paris (2015) de prestar contas de suas NDCs e de progredi-las a cada comunicação. Os deveres de adotar medidas para conservar e fortalecer sumidouros de GEE, desenvolver e transferir tecnologias entre países, fornecer relatórios de um inventário nacional de emissões antrópicas e outras informações relevantes, assim como o de cooperar com outros Estados para melhorar a educação, a participação pública e o acesso público à informação sobre mudança do clima são também alguns dos estabelecidos no âmbito

do Acordo de Paris (2015) – para citar apenas um dos instrumentos internacionais destacados no esquema da Figura 4.

Interessante notar que algumas dessas obrigações derivam de instrumento internacional e se voltam a essa mesma arena, enquanto outras somente se operacionalizam domesticamente, ainda que para cumprir um dever estabelecido internacionalmente. Exemplo da primeira categoria seria a clássica comunicação da NDC, enquanto obrigações de prevenir, mitigar e adaptar seriam implementadas à nível nacional com vistas ao cumprimento do internacionalmente pactuado.

Como é de se esperar, instrumentos nacionais aumentam o grau de especificidade da regulação ambiental, detalham atribuições dos mais diversos órgãos estatais e comumente estabelecem deveres para atores privados. Assim, por exemplo, a Lei da Mata Atlântica (Lei n.º 11.428/2006) regula, dentre diversos outros pontos, o corte, a supressão e a exploração da vegetação desse bioma, a coleta de subprodutos florestais (como frutos, folhas e sementes) e critérios gerais para incentivos econômicos a serem estabelecidos pelo poder público. A Resolução do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) n.º 237/1997 dispõe sobre procedimentos e critérios para o licenciamento ambiental, ao estabelecer, por exemplo, a competência do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) para processar e analisar o licenciamento de empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional, prazos máximos para cada categoria de licença (prévia, de instalação e de operação), entre muitos outros pontos.

Necessário o destaque de que o esquema acima poderia abarcar, inclusive, o detalhamento das legislações das esferas estaduais e do Distrito Federal, além de atos infralegais oriundos desses entes e inúmeros outros instrumentos em matéria de direitos humanos. A opção por não fazer constar mais essa infinidade de instrumentos legais e infralegais deriva justamente da enorme gama deles e da impossibilidade de registro gráfico de fácil compreensão pelo leitor ou leitora, mas, de nenhuma maneira, se pode esquecer o papel deles e que o resultado da competência concorrente para legislar em matéria ambiental é a complexificação da cadeia de fontes.

De toda forma, espera-se que o grau de detalhamento dos esquemas apresentados nesta seção tenha servido para ilustrar a complexidade e dinâmica operativa do sistema multinível climático, assim como a conseqüente exigência de elevado esforço de cooperação entre os envolvidos. Afinal, para que a consecução dos resultados comuns não se resuma ao longo prazo ou se torne inatingível, é necessária uma coerência regulatória em diferentes níveis

de governo e, até mesmo, entre países. A AIL tem um importante papel aí, seja para permitir análises acerca da harmonização entre sistemas, para alimentar a lei via dados e evidências ou para, gradualmente, aportar insumos para a conformação de estruturas de governança intergeracional.

Diante de desafios interconectados e transfronteiriços, ações fragmentadas incrementam riscos e custos. Cooperação e convergência regulatória podem evitar esforços contraprodutivos e, enquanto não se alcança suficiente engajamento nessa frente, a sociedade civil tem mobilizado cada vez mais o Judiciário nas esferas nacionais e internacional, para buscar impulsionar o agir efetivo nesse complexo sistema multinível. O tema será abordado a seguir.

## **2.2. A litigância como motor da ação climática e da proteção das futuras gerações**

Com o incremento do risco à estabilidade do clima, os litígios climáticos baseados em direitos humanos (Vollmer, 2018) têm se alastrado por todos os continentes e tribunais para preencher vazios normativos, estimular políticas públicas e “fazer com que os governos (e, em menor medida, as empresas) prestem contas dos danos climáticos” (Rodriguez-Garavito, 2020, p. 40). Segundo o *Global Climate Litigation Report: 2023 Status Review* (UNEP, 2023), tanto o número de casos ajuizados quanto o de jurisdições às quais eles foram levados aumentaram significativamente nos últimos anos: até 31 de dezembro de 2022, 2.180 casos haviam sido ajuizados em 65 jurisdições e tribunais regionais ou internacionais, órgãos quase-judiciais e procedimentos especiais da ONU<sup>21</sup>. À medida em que esses casos se tornam mais robustos, numerosos e frequentes, o corpo jurisprudencial ganha forma (UNEP, 2023).

Casos dessa natureza têm oportunizado o avanço da interpretação sobre os deveres estatais no contexto das mudanças do clima (Tigre, 2022; Neiva; Mantelli, 2022), inclusive aqueles relativos à proteção de crianças, jovens e gerações por vir. O sexto *Assessment Report* do IPCC (2023a) destacou, com grau de confiança média e pela primeira vez, que a litigância climática tem influenciado o resultado e a ambição da governança do clima, inclusive fora de espaços institucionais no âmbito da UNFCCC.

---

<sup>21</sup> O relatório é o terceiro da série e atualiza o status da litigância climática ao analisar casos pendentes, decisões e tendências entre o período 2020-2022, assim como casos adicionados à *database* Climate Change Litigation, mantida pelo Sabin Center for Climate Change.

Cortes nacionais e organismos internacionais já reconheceram que as mudanças climáticas produzem um impacto desproporcional sobre os direitos de crianças e jovens, especialmente porque esses grupos sofrerão as consequências dessas mudanças ao longo de suas vidas. São esses grupos, aliás, que, ao lado de povos indígenas, grupos de mulheres e comunidades locais, têm assumido frequentemente o papel de litigar questões associadas ao clima (UNEP, 2023).

Um considerável número de decisões já reconheceu também esses impactos sobre as futuras gerações e os correspondentes deveres para mitigá-los, como se verá em alguns dos casos analisados nesta seção. Por isso, a análise de deveres estatais para a proteção da segurança e estabilidade climática deve ir além dos instrumentos normativos a esse respeito, tomando também em conta o avanço da jurisprudência nas mais diversas jurisdições.

Para fins deste trabalho, realizou-se levantamento de casos a partir da *database* Climate Change Litigation, mantida pelo Sabin Center for Climate Change (2024a), da Faculdade de Direito da Universidade de Columbia. A *database* monitora a onda de litigância climática e compila, atualmente, mais de 2.000 casos, pendentes ou decididos ao redor do mundo. Pela definição adotada pelo Sabin Center – que, portanto, interfere nos resultados encontrados no presente levantamento –, “litigância climática” envolve casos que tratam de questões substantivas, de fato ou de direito, relativas às leis, políticas ou ciência climáticas e que são levados a órgãos administrativos, judiciais ou jurisdicionais de outra natureza (Sabin Center, 2024b). A plataforma e, portanto, os números e conteúdos dela extraídos, não contempla casos que façam menção superficial às mudanças climáticas, mas não tratem efetivamente de ações, políticas públicas e regulações relevantes para o clima. Também não são contemplados casos que podem ter impacto direto nas mudanças do clima, mas que não se referem explicitamente a questões climáticas. Os filtros inseridos foram:

- 1) “Casos globais” (“*global climate change litigation*”), que incluem todos os casos, exceto aqueles dos Estados Unidos, porque estávamos mais interessados na possível diversidade de perspectivas de diversos tribunais ao redor do mundo do que em nos centrar na análise de uma só jurisdição – o que aconteceria se o filtro adotado fosse “*U.S climate change litigation*”. A possibilidade de adotar ambos os filtros e realizar o cruzamento de dados entre casos estadunidenses e casos de outros países era

tentadora, mas essa opção aumentaria consideravelmente o universo de casos<sup>22</sup> e poderia prejudicar o andamento do restante da pesquisa conforme o cronograma previsto;

- 2) “Causas movidas contra governos” (“*suits against governments*”), uma vez que nos interessava investigar pronunciamentos de tribunais em relação a deveres estatais em matéria climática. As demais categorias nesse nível de filtragem são: “causas contra corporações, indivíduos” e “opiniões consultivas”, o que não serviria ao resultado buscado;
- 3) “Casos decididos” (“*decided*”) e por pedidos concedidos (“*granted*”), ao invés de casos pendentes, já que buscamos analisar decisões judiciais. Apesar de constar da descrição de cada caso na *database* uma classificação como “decidido” ou “pendente”, foram encontradas algumas inconsistências, isto é, casos já decididos ainda marcados como pendentes ou vice-versa. Assim, buscamos pelos termos “*decided*” e “*granted*” na barra de pesquisa e elaboramos manualmente planilha<sup>23</sup> constando todos os casos marcados como decididos. A partir dessa compilação e análise, consideramos o efetivo *status* dos casos – avaliado por meio da leitura de cada um. Futura análise dos casos pendentes pode ser muito interessante para a investigação sobre as tendências da litigância climática e principais argumentos levantados pelas partes, mas não era o objetivo;
- 4) “Decisões favoráveis”, o que foi mapeado por meio de análise qualitativa dos casos decididos. Ao identificar uma decisão como favorável, foi considerado se o resultado do caso era benéfico ao meio ambiente e marcado na coluna correspondente da planilha. Ainda que, na maior parte dos casos planilhados, os governos sejam réus em litígios que buscam proteger o meio ambiente e a estabilidade climática, foram também identificados casos nos quais empresas processam governos e, nestes, são os governos que agem como defensores do meio ambiente;
- 5) “Futuras gerações” (“*future generations*”), também mapeado por meio de análise qualitativa, desta vez, das decisões favoráveis. A análise buscou verificar se o

---

<sup>22</sup> A plataforma de casos estadunidenses continha, até 19 de abril de 2024, 1.746 casos.

<sup>23</sup> A planilha pode ser acessada em: <https://bit.ly/4dZ5hRH>. A aba “Revisados e não selecionados” reúne os casos filtrados pela *database* usando a busca por “*decided*”/“*granted*”, nos quais não há menção substancial às futuras gerações, nem mesmo uma breve discussão. Assim, a aba “Selecionados – Futuras Gerações” compila casos que, sim, se referem a futuras gerações em suas decisões.

tribunal se refere à ou se baseia na proteção dos direitos das gerações futuras ao decidir favoravelmente à proteção climática. Os casos resultados do acréscimo desse filtro encontram-se na aba “Selecionados – Futuras Gerações” da planilha.

Os resultados quantitativos da aplicação de cada camada de filtro encontram-se sistematizados na Tabela 1:

Tabela 1: Número de casos encontrados em cada nível de filtragem

<b>Camada</b>	<b>Número de casos</b>
Casos totais da <i>database</i>	2.624
Casos globais	878
Casos contra governos	661
Casos marcados como “ <i>decided</i> ” ou “ <i>granted</i> ” <sup>24</sup>	400
Casos de fato decididos (a partir da análise)	333
Casos favoráveis	172
Casos com referências às futuras gerações	38

Fonte: Elaboração própria

Os casos com referências às futuras gerações foram também analisados sob a ótica dos deveres estatais reconhecidos pelos tribunais. Interessava saber que tipo de obrigações foram impostas e exigidas dos Estados e, em especial, identificar eventual dever em matéria regulatória-legislativa. Foram inseridas duas colunas na planilha para mapear esses fatores.

Nesta seção, os principais deveres identificados são descritos por meio da apresentação de alguns dos casos mapeados. Reconhece-se, porém, certas limitações inerentes a esse levantamento, uma vez que, à medida em que os efeitos da mudança do clima são mais sentidos pela população, mais casos são levados aos tribunais, mais as cortes são chamadas a analisar e afirmar obrigações relativas ao tema e maior o número de precedentes a esse respeito. Por isso, é importante ter em mente que a coleta de dados para esta etapa do trabalho foi atualizada até o dia 4 de abril de 2024, mas que esses números vêm aumentando desde então.

Além disso, é interessante observar que a maior parte dos casos judiciais a esse respeito têm tramitado nos tribunais domésticos ao redor do mundo (Setzer; Higham, 2023). É muito recente a chegada de litígios climáticos a cortes internacionais e alguns deles serão destacados a seguir, mas, até por essa razão, se mostra adequado e essencial um

---

<sup>24</sup> O número aqui registrado já elimina os casos gerados em duplicidade quando aplicados cada um dos filtros “*decided*” e “*granted*”.

acompanhamento da jurisprudência comparada em busca dos melhores critérios ali desenvolvidos.

### **2.3. Deveres estatais em matéria climática a partir da análise qualitativa dos casos filtrados**

Ainda em 1992, a UNFCCC já previa, como seu objetivo final, aquele de alcançar a “estabilização das concentrações de GEE na atmosfera num nível que impeça uma interferência antrópica perigosa no sistema climático” (art. 2º). Os deveres de mitigar os impactos e de promover medidas de adaptação à mudança do clima ficaram, desde então, firmados ao lado da preocupação com a manutenção da produção de alimentos, do desenvolvimento econômico de maneira sustentável e dos princípios da equidade intergeracional<sup>25</sup>; da responsabilidade comum, porém diferenciada; da precaução; e do desenvolvimento sustentável e da cooperação.

Apesar de basilar neste tratado, o princípio da equidade intergeracional já havia sido anteriormente invocado e referido pela Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO)<sup>26</sup>, de 1972, e em outros instrumentos internacionais de *soft law* ou não vinculantes, como a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992) e a Agenda 2030 (ONU, 2015). Reafirmado em outras convenções posteriores, como aquela sobre Diversidade Biológica (1992), foi, mais tarde, destacado no preâmbulo do Acordo de Paris (2015)<sup>27</sup>, que também se refere explicitamente à necessidade de os Estados de “respeitar, promover e considerar suas respectivas obrigações relativas aos direitos humanos” quando estiverem

---

<sup>25</sup> A Convenção se refere ao princípio da equidade intergeracional em, ao menos, três momentos. Em seu preâmbulo, relembra resoluções da Assembleia Geral das Nações Unidas sobre “a proteção do clima mundial para as gerações presentes e futuras da humanidade” e afirma a determinação das Partes para “proteger o sistema climático para as gerações presentes e futuras”. Em seus princípios, destaca: “as Partes devem proteger o sistema climático em benefício das gerações presentes e futuras da humanidade com base na equidade e em conformidade com suas responsabilidades comuns mas diferenciadas e respectivas capacidades” (UNFCCC, 1992, art. 3.1).

<sup>26</sup> O instrumento busca proteger sítios naturais e culturais de valor excepcional para a humanidade e firma a obrigação dos Estados, inclusive, de transmitir o patrimônio cultural e natural às gerações futuras.

<sup>27</sup> O preâmbulo do Acordo de Paris (2015) reconhece que “a mudança do clima é uma preocupação comum de toda a humanidade” e que, ao adotar medidas para enfrentá-la, as Partes deverão respeitar, promover e considerar suas respectivas obrigações em matéria de direitos humanos, direito à saúde, direitos dos povos indígenas, comunidades locais, migrantes, crianças, pessoas com deficiência e pessoas em situação de vulnerabilidade e o direito ao desenvolvimento, bem como a igualdade de gênero, o empoderamento das mulheres e a equidade intergeracional”.

“agindo para combater as mudanças climáticas”. Juntos, UNFCCC e Acordo de Paris dão as principais bases do direito climático internacional, ainda que devam ser sempre lidos e interpretados à luz de outros instrumentos internacionais de Direitos Humanos. Afinal, com eles se entrelaçam.

Como é sabido, referido dever dos Estados de adotar medidas para garantir direitos humanos de riscos previsíveis, comumente chamado de obrigação positiva ou de garantia, não é uma previsão exclusiva do Acordo de Paris. Ao contrário, é estabelecido por inúmeros instrumentos internacionais e inclui a obrigação de enfrentar a degradação ambiental que ameace o direito à vida (Corte IDH, 2017). Em se tratando de adotar todas as medidas apropriadas para proteger e preservar direitos, a obrigação de garantia “se projeta além da relação entre os agentes estatais e as pessoas submetidas à sua jurisdição, abarcando inclusive o dever de prevenir, na esfera privada, que terceiros vulnerarem os bens jurídicos protegidos” (Corte IDH, 2017, § 118).

No contexto climático, o sentido das obrigações positivas dos Estados assume relação com a proteção devida aos direitos ameaçados em razão do aquecimento global e suas consequências. Segundo a Suprema Corte holandesa, em um dos casos que preencheu os critérios dos filtros, essas medidas positivas a serem adotadas devem ser “razoáveis e adequadas”, “consistentes”, “oportunas” e compatíveis com uma abordagem de “devida diligência” (Holanda, 2020, § 5.3.3).

Esse entendimento foi firmado na análise do emblemático Caso Urgenda (Holanda, 2020), quando o governo holandês foi demandado para que fosse obrigado a adotar metas e ações mais ambiciosas para a redução das emissões de GEE em relação aos limites já estabelecidos na política climática holandesa. Além de ser o primeiro caso no mundo no qual um governo foi condenado a reduzir suas emissões em determinada quantidade para cumprir suas obrigações legais, os fundamentos assentados pelo tribunal ao manter as decisões das instâncias inferiores também são relevantes para a compreensão dos deveres estatais multiníveis em matéria climática.

Reconhecendo que os riscos colocados pelas mudanças climáticas são globais em sua natureza, o tribunal invoca a UNFCCC e pontua que um país não pode se eximir de sua responsabilidade de adotar medidas positivas ao argumentar que, comparado ao resto do mundo, suas emissões são relativamente baixas. Isso porque, segundo a Corte, a obrigação da Holanda de fazer “sua parte” se baseia em seus deveres de proteger a vida e a vida privada e

familiar, conforme artigos 2 e 8 da Convenção Europeia de Direitos Humanos, já que os perigos impostos por essas mudanças ameaçam esses direitos da população holandesa.

Para interpretar e dar conteúdo às obrigações de direitos humanos, a Suprema Corte considerou as percepções científicas amplamente apoiadas, sobretudo os relatórios do IPCC e o alto nível de consenso em relação à necessidade urgente dos países do Anexo I da UNFCCC reduzirem suas emissões em, ao menos, 25-40% em 2020. Diante disso, entendeu que o Estado não explicou como sua redução de ambição climática para 2020 seria responsável e suficientemente efetiva para manter a meta de aquecimento máximo de 2 °C.

Por outro lado, a Holanda argumentou que não caberia ao Judiciário adentrar nas considerações políticas sobre a redução das emissões. A Suprema Corte, no entanto, lembrou que, apesar de a tomada de decisão primária a esse respeito competir ao governo e ao parlamento, possuidores de ampla margem de discricionariedade, compete ao Judiciário avaliar se os demais poderes permaneceram nos limites legais aos quais se vinculam quando da tomada dessa decisão, o que não ocorreu no caso em questão. Com esse fundamento, tem-se já uma primeira menção a um dever de conformidade do Legislativo com os tratados internacionais e as evidências da melhor ciência disponível.

O Alto Comissariado de Direitos Humanos das Nações Unidas bem resumiu a relevância desse caso ao destacar que a decisão “confirma que o governo da Holanda e, conseqüentemente, outros governos têm a obrigação vinculante, baseado no Direito Internacional dos Direitos Humanos, de adotar reduções contundentes de emissões de gases de efeito estufa” (UNHCHR, 2019). A Suprema Corte determinou não ser necessário identificar as potenciais vítimas individuais de danos relacionados ao clima e faz clara alusão à prospecção de médio a longo prazo quando considera que, a cada adiamento das reduções de emissões, mais abrangentes, dispendiosas e arriscadas serão as medidas a serem adotadas no futuro. A importância do caso também se alastra por ter ele despertado uma onda de casos semelhantes em outras jurisdições (UNEP, 2023) e estabelecido princípios-chave relativos às obrigações dos Estados em matéria de direitos humanos e clima, ao realizar efetivo controle de convencionalidade horizontal quando interpretou a Convenção Europeia de Direitos Humanos.

Trazendo de maneira ainda mais evidente o princípio da equidade intergeracional em matéria climática, a Suprema Corte Colombiana julgou procedente um recurso<sup>28</sup> em ação

---

<sup>28</sup> A decisão foi tomada diante de impugnação interposta diante da sentença de 12 de fevereiro de 2018, da Sala Civil Especializada em Restituição de Terras do Tribunal Superior, do Distrito Judicial de Bogotá.

de tutela<sup>29</sup> ajuizada por 25 crianças e jovens que alegaram a falha do Estado em combater o desmatamento na Amazônia, o que exacerba os impactos das mudanças climáticas, viola os compromissos internacionais da Colômbia e afeta de maneira desproporcional crianças, jovens e futuras gerações. Em sua análise, o tribunal reconheceu que a omissão estatal em relação ao seu dever de mitigar viola os direitos à vida, saúde, dignidade e meio ambiente saudável, não apenas dos petionários, mas também das gerações futuras, “que merecem desfrutar das mesmas condições ambientais vividas por nós” (Colômbia, 2018, p. 19).

De maneira incomum para vários outros tribunais, a Corte adotou uma perspectiva ecocêntrica<sup>30</sup>, ao entender que o ser humano “forma parte da natureza ‘sendo’, por sua vez, natureza” (Colômbia, 2018, p. 21), e que os bens naturais são compartilhados “por todos os habitantes do Planeta Terra, e pelos descendentes ou gerações vindouras que ainda não os têm materialmente, mas são destinatários e titulares deles” (Colômbia, 2018, p. 20). Por isso, compreende que cabe às gerações presentes uma atitude de cuidado e custódia dos bens naturais e que essa exigência lhes limita e traz novas cargas de responsabilidade.

A decisão se funda em tratados internacionais e em legislação doméstica, assim como dá especial destaque aos dados científicos, ao se interessar, por exemplo, pela relação entre o desmatamento na Amazônia Colombiana, o aumento das emissões de GEE e o conseqüente incremento da temperatura no país<sup>31</sup>. Além disso, reconheceu as evidências de que a redução das massas florestais quebraria a conectividade ecossistêmica entre a Amazônia e os Andes, ameaçaria espécies habitantes desse corredor e afetaria o regime de chuvas no país. Apesar de todas as evidências e dos numerosos compromissos internacionais e jurisprudência sobre a matéria, entendeu a Corte, o Estado colombiano não enfrentou de maneira eficaz a problemática do desmatamento na Amazônia. Ao final, o tribunal ordenou, dentre outros pontos, que as autoridades ambientais formulem um plano participativo de ação de curto, médio e longo prazo, assim como a construção do que se chamou “pacto intergeracional pela vida da Amazônia colombiana – PIVAC” (Colômbia, 2018, p. 46), tanto para reduzir a zero o desmatamento quanto para promover medidas de adaptação às mudanças climáticas.

---

<sup>29</sup> A ação de tutela é prevista no sistema jurídico colombiano como tipo de ação legal para proteção de direitos fundamentais.

<sup>30</sup> Esse caso também se remete a importante precedente da Corte Constitucional colombiana, a Sentença T-622 de 2016, relacionada à proteção do rio Atrato, ao reconhecimento da natureza como sujeito de direitos e que também adota referida perspectiva ecocêntrica.

<sup>31</sup> Estimada em cerca de “0,7 e 1,1 graus centígrados entre 2011 e 2040” e “1,4 e 1,7 graus centígrados”, entre 2041 e 2070. Em referência a esse aumento de temperatura, a Corte Constitucional colombiana lembrou que “as futuras gerações, incluindo as crianças que levaram essa ação, serão diretamente afetadas, a não ser que as presentes reduzam as taxas de desmatamento a zero”.

Interessante notar que as ordens foram impostas aos três níveis de governo, e reconheceu a relevância da interação multinível para a ação climática efetiva.

Quanto ao dever dos Estados de adotar medidas de resiliência ou de adaptação aos impactos das mudanças climáticas, ao menos dois casos são emblemáticos. No Paquistão (2015a; 2015b), um litígio de interesse público questionou a inação do governo para implementar a Política Nacional de Mudanças Climáticas. O caso foi decidido pelo Green Bench do Tribunal Superior de Lahore, que caracterizou as mudanças do clima como uma ameaça aos direitos à vida e à dignidade, protegidos pela Constituição paquistanesa. Ao revisar as evidências, encontrou que as autoridades federais e provinciais haviam feito pouco para implementar medidas de adaptação, o que colocava em risco a segurança alimentar, hídrica e energética no país. O princípio da equidade intergeracional voltou a ser invocado nesse caso como um chamado da Corte em prol da justiça climática e da adoção de medidas concretas pelas autoridades governamentais para um desenvolvimento resiliente aos impactos das mudanças do clima. O tribunal estabeleceu uma Comissão de Mudanças Climáticas e um ponto focal para trabalharem na lista de medidas de adaptação a serem adotadas, assim como para colaborar com o trabalho da Corte de monitorar a implementação dessas medidas.

No caso Daniel Billy e outros contra Austrália, oito membros de um grupo indígena das Ilhas do Estreito de Torres levaram ao Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas suas alegações acerca da omissão do Estado<sup>32</sup> em implementar programas de adaptação para garantir a habitabilidade das ilhas no longo prazo e dos altos níveis de emissões de GEE que contribuem para o aumento do nível do mar e geram impactos climáticos extremos nessas ilhas (ONU/UNHRC, 2022). Os autores narraram que inundações e erosões já são causadas pela elevação do nível do mar e que a acidificação dos oceanos e o aumento da temperatura têm provocado o branqueamento de corais, a morte de recifes, de ervas marinhas e outras espécies importantes do ponto de vista nutricional e cultural. Além das significativas perdas de linhas costeiras, ano a ano, nessas ilhas, o aumento do nível do mar fez com que a água salgada penetrasse no solo, o que impediu a comunidade de plantar. Segundo a narrativa dos fatos, os coqueiros já não produzem frutos ou água e tantas mudanças na produção agrícola fizeram com que os autores tenham de contar com a importação de produtos, que, muitas vezes, não possuem condições de comprar.

---

<sup>32</sup> Vale lembrar que as Ilhas do Estreito de Torres são parte do estado de Queensland, Austrália, e que, portanto, os membros dessas comunidades são cidadãos australianos, por isso, demandam a Austrália.

Diante desses fatos e das alegações dos autores e do Estado, o Comitê entendeu que a Austrália violou os artigos 17 e 27 do Pacto, referentes, respectivamente, aos direitos à privacidade e àquele das minorias indígenas à cultura, religião e idioma. Em relação a este último, considerou que o Estado falhou em adotar medidas de adaptação adequadas e em tempo hábil para proteger a possibilidade de os autores de “manter seus modos tradicionais de vida, de transmitir às suas crianças e às futuras gerações sua cultura e tradições e o uso de recursos terrestres e marítimos” (ONU/UNHRC, 2022, p. 16). Ressaltou que a Austrália, sobretudo como grande emissora de GEE, tem o dever de implementar medidas de adaptação para proteger as moradias, a vida privada e as famílias, assim como o de compensá-las pelos danos causados.

Talvez o mais emblemático precedente climático no Brasil (2023a) seja decorrente da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 708, julgada pelo Supremo Tribunal Federal. Quatro partidos políticos ingressaram com a ação, em que alegaram, em resumo, que a omissão da União em operacionalizar o Fundo Clima<sup>33</sup> entre 2019 e 2020 constituía uma violação ao direito ao meio ambiente. Por maioria, a Corte reconheceu referida omissão da União e concluiu que o Poder Executivo tem o dever constitucional de alocar e executar os recursos do Fundo Clima, seu contingenciamento sendo vedado em razão do direito ao meio ambiente, dos deveres e compromissos internacionais do Brasil e do princípio da separação dos poderes. Quanto a este último, o voto do Ministro Relator destaca que a destinação específica de recursos de fundos se trata de “escolha alocativa produzida com base em ato complexo, que se sujeita ao princípio da separação de poderes. O Executivo não pode simplesmente ignorar as destinações determinadas pelo Legislativo” (Brasil, 2023a, p. 12), sob pena de violação desse princípio.

A notoriedade da decisão, porém, foi além da afirmação de que a destinação efetiva de recursos para ações de mitigação e adaptação não é uma questão de livre escolha política, mas um dever. Artigos em blogs e periódicos internacionais destacaram especialmente o reconhecimento, pelo tribunal, de que a questão climática é uma matéria constitucional e, mais ainda, que “tratados sobre direito ambiental constituem espécie do gênero tratados de direitos humanos e desfrutam, por essa razão, de status supranacional” (Brasil, 2023a, p. 8; Tigre; Setzer, 2023; Ciuffo, 2024; Sarlet; Fensterseifer, 2024). Na prática, isso significa que juízes e

---

<sup>33</sup> O Fundo Clima foi criado pela Lei n.º 12.114/2009 e é o principal instrumento federal para o financiamento de ações voltadas ao cumprimento das metas de redução de emissões de GEE pelo Brasil e aquelas de mitigação e adaptação aos impactos das mudanças climáticas.

tribunais nacionais podem exercer o controle de convencionalidade para invalidar qualquer lei ou regulamento que contradiga o Acordo de Paris (2015), o que também abre portas para inúmeros outros litígios climáticos baseados em direitos humanos no Brasil e no mundo.

Ainda em relação à omissão estatal, a Suprema Corte do Nepal, ao decidir o caso *Shrestha* em 2018, entendeu que a não adoção de uma lei sobre mudanças climáticas e a falha do Estado em abordar os impactos climáticos no país violam os direitos constitucionais à vida, à dignidade e ao meio ambiente, assim como os compromissos nepalenses no âmbito da UNFCCC e do Acordo de Paris (2015). O demandante alegava que a Lei de Proteção Ambiental então em vigor não tratava de clima e, portanto, não continha provisões sobre como lidar com os danos climáticos, além de responsabilidades e deveres nesse contexto.

Na decisão, o tribunal invocou dados científicos para reconhecer que a temperatura do país tem se elevado, especialmente na região do Himalaia – onde se registrava, à época, aumento anual de 0,07 °C: “existe a possibilidade de que nossas montanhas fiquem nuas no futuro devido ao derretimento das calotas de neve, mas ainda assim os demandados não iniciaram a conservação de forma imediata” (Nepal, 2018, p. 5). A Corte reconheceu o impacto do clima nas futuras gerações<sup>34</sup> e, ao destacar o dever do Estado de legislar sobre o tema, determinou a elaboração de uma lei consolidada sobre mudanças climáticas, que deveria considerar e ser compatível com as provisões das convenções internacionais em matéria ambiental. A decisão ditou balizas para a lei a ser elaborada e pontuou que ela deveria, dentre outros pontos, tratar do dever de mitigar e adaptar aos efeitos das mudanças do clima; da redução do consumo de fósseis e da promoção de tecnologias de baixo carbono; e assegurar “justiça ecológica e ambiental para futuras gerações a partir da conservação dos recursos naturais” (Nepal, 2018, p. 13). Após a decisão, o Nepal adotou uma nova Lei de Proteção Ambiental (2019) e uma Lei de Florestas (2019).

Na Alemanha, a Corte Constitucional anulou partes da Lei Federal de Proteção Climática (“*Bundesklimaschutzgesetz*”) por não estabelecerem cortes suficientes de emissões de GEE além de 2030, o que entendeu ser incompatível com direitos fundamentais. O tribunal destacou não haver apenas um dever de legislar ou de proteger o clima, mas de distribuir proporcionalmente o orçamento de carbono entre as gerações atuais e as futuras. A decisão ainda destaca que a Constituição impõe uma “obrigação de salvaguardar liberdades

---

<sup>34</sup> A Corte nepalense notou que os danos causados pelas mudanças climáticas “não afetam apenas os organismos vivos hoje, mas também causam danos irreversíveis à natureza e impõe uma ameaça iminente a muitas gerações seguintes” (Nepal, 2018, p. 13).

fundamentais ao longo do tempo e de espalhar as oportunidades associadas com a liberdade de forma proporcional ao longo das gerações” (Alemanha, 2021, p. 2). O caso *Neubauer et al. vs. Alemanha* é emblemático ao estabelecer o dever legislativo de firmar especificações transparentes sobre a redução de GEE, com orientações para processos de implementação, pelo que ordenou que fossem definidas metas claras de redução de 2031 em diante. O caso levou a aprovação de uma nova lei, em vigor desde 2021.

Esses casos destacam a obrigação de legislar no contexto climático, o que é particularmente relevante como baliza para AILs. É relevante notar que, apesar da governança multinível e da necessidade de envolvimento de múltiplos atores na solução para o clima, os Estados devem e precisam liderar a jornada. Ainda que a sociedade civil, instituições financeiras, setores industriais e outros tenham papel de grande relevo na transição para uma economia de baixo carbono, são os Estados que têm a responsabilidade primordial de direcionar as condutas por meio da elaboração legislativo-regulatória e do desenho de políticas públicas – sempre com enfoque em direitos humanos (CIDH, 2021).

Essa abordagem baseada em direitos foi o que, em muitos casos, levou tribunais a anularem ou suspenderem licenças ambientais pela falta de consideração dos impactos climáticos que seriam gerados pelo projeto em questão na etapa de elaboração e apresentação de estudos de impacto ambiental, inclusive em países que não requerem expressamente em atos normativos esse tipo de análise. Tal interpretação pode se referir tanto às emissões diretas de GEE oriundos de uma fonte específica como, em algumas jurisdições, à consideração de que as análises de impacto climático devem ter em conta até mesmo as emissões indiretas (*downstream emissions*).

Na África do Sul, por exemplo, a North Gauteng High Court analisou uma ação em que se questionava uma usina de carvão e rejeitou o argumento do governo de que a legislação do país não requeria um estudo de impacto climático: “a falta de disposição expressa na lei que exija uma avaliação de impacto das mudanças climáticas não significa que não existe uma obrigação legal de se tomar em conta as mudanças climáticas como uma consideração relevante [...]” (África do Sul, 2017, p. 35). O tribunal também notou que esse tipo de estudo é necessário para avaliar se o projeto em questão se alinha aos compromissos climáticos sul-africanos no âmbito do Acordo de Paris (2015) e que o momento da delimitação de escopo de um estudo de impacto ambiental (EIA) representa a oportunidade para o delineamento da natureza dos impactos climáticos a serem avaliados. A autorização para o projeto foi suspensa e o assunto remetido ao Ministro do Meio Ambiente.

Em 2006, um tribunal australiano decidiu que o EIA de uma mina de carvão deveria ter considerado o impacto que a queima posterior do carvão minerado naquela mina geraria no clima. A decisão destacou que uma avaliação das emissões de GEE que desconsidere o principal componente das emissões (resultante da queima do carvão, no caso concreto) não está levando em consideração o princípio da equidade intergeracional. Afinal, se o único propósito do carvão extraído na mina é seu uso como combustível em usinas de energia, “há uma relação suficientemente próxima entre a mineração de uma reserva muito substancial de carvão térmico [...] e a emissão de GEE que contribuem para as mudanças do clima” (Austrália, 2006, p. 34), pelo que exigiu avaliação das emissões indiretas do projeto. O julgado deixa claro que o caso não diz respeito à decisão final sobre a aprovação ou não do projeto, mas à exigência de que haja informação suficiente no EIA para que o Ministro considere todas as matérias relevantes no momento da tomada de decisão e, na incerteza científica acerca dos potenciais impactos, aplique o princípio da precaução. O princípio da equidade intergeracional também foi invocado ao lado deste para sublinhar que ambos requerem um EIA que traga a conhecimento os impactos cumulativos, em curso e no longo prazo.

Alguns casos também se referem ao dever de se aferir os impactos das mudanças climáticas em determinado projeto ou o impacto do projeto em si em determinado recurso natural no contexto de incremento do risco climático. Isto é considerar, na primeira hipótese, os cenários projetados pelo IPCC para determinada região para se aferir o incremento de riscos impostos por um projeto quando conjugado com a variação climática. Por exemplo, em uma região na qual se projeta incremento de fortes chuvas, é pertinente a averiguação do impacto do volume de chuvas estimado nas estruturas construídas e no próprio desempenho da atividade econômica.

A segunda hipótese trata da avaliação do impacto de um projeto em determinado recurso natural, ou seja, os custos impostos por um projeto em um bem comum natural relevante para a população ou determinado ecossistema no contexto de mudanças climática. Exemplo que reforça esse dever foi o caso julgado pela Suprema Corte chilena que, confirmando a decisão da instância inferior, firmou que a avaliação de impactos ambientais “deve considerar como uma das variáveis, os efeitos e a adaptação do aquífero às mudanças climáticas, por tratar-se de um fenômeno expressamente incluído no ordenamento interno, objeto do Acordo de Paris, ratificado pelo Chile” (Chile, 2021, p. 12). O caso tratava um projeto de mineração da Compañia Minera Cerro Colorado, questionado por uma associação de agricultores indígenas sob o fundamento de que as obras ocorriam dentro dos territórios ancestrais, sem qualquer

consulta às comunidades tradicionais e afetando as águas e o meio ambiente. O tribunal constatou que as observações da associação não foram efetivamente consideradas nos estudos ambientais, uma vez que deixaram de fora a análise das afetações aos recursos naturais essenciais para as comunidades.

Ainda que casos que tratam sobre o dever de avaliar os impactos climáticos de projetos ou sobre eles sejam movidos majoritariamente contra as corporações, como fica claro a partir do último exemplo, o referido dever não se dirige apenas a elas. Nesse mesmo caso, o tribunal chileno, enquanto ressalta a obrigação do “titular do projeto e principal interessado em uma adequada e completa avaliação ambiental” (Chile, 2021, p. 8) de aportar antecedentes e “colocar a disposição recursos técnicos e econômicos que sejam necessários e suficientes” (Chile, 2021, p. 8), também destaca, de maneira enfática, a falha da autoridade ambiental em aprovar um projeto sem que se tenha garantida a consulta e os estudos adequados e completos.

A Corte Interamericana também destaca esse dever dos Estados de requerer e avaliar EIAs na sua Opinião Consultiva n.º 23/17 – que trata das obrigações estatais em relação com o meio ambiente no marco da proteção a direitos humanos. Segundo o tribunal, esta seria uma das medidas mínimas necessárias e cabíveis para o cumprimento da obrigação de prevenção diante de possíveis danos ambientais e violações de direitos protegidos pela Convenção Americana, ao lado dos deveres de regular, monitorar e fiscalizar, de estabelecer planos de contingência e de mitigar em caso de ocorrência de dano<sup>35</sup>. Ao relembrar o desenvolvimento do princípio da prevenção no campo do Direito Ambiental Internacional<sup>36</sup>, a Corte esclarece que, apesar desse princípio em matéria ambiental ter se consagrado “no marco das relações interestatais, as obrigações que se impõem são similares ao dever geral de prevenir violações de direitos humanos” (Corte IDH, 2017, p. 56), o que faz com que se aplique a danos que possam ocorrer “dentro ou fora do Estado de origem” (Corte IDH, 2017, p. 56)<sup>37</sup>.

---

<sup>35</sup> Apesar de elencar algumas dessas medidas, a Corte pontua não ser possível “fazer uma enumeração detalhada de todas as medidas que se poderia adotar para cumprir a obrigação de prevenção porque variarão segundo o direito de que se trate e segundo as condições próprias de cada Estado Parte” (Corte IDH, 2017, p. 59-60).

<sup>36</sup> O tribunal reconhece o princípio da prevenção como parte do direito internacional consuetudinário e dá grande relevo às Declarações de Estocolmo (1972) e do Rio (1992) sobre o meio ambiente, além de outros instrumentos mais específicos.

<sup>37</sup> A Corte invoca parâmetros internacionais e boas práticas para relembrar que esses estudos devem ser realizados antes do início das atividades projetadas para expor alternativas, abarcar o impacto acumulado dos projetos existentes na área com aquele do projeto proposto e, claro, não ser um estudo fragmentado ou que abarque apenas partes de um projeto maior. Ainda em relação ao conteúdo dos EIAs, o tribunal convida os Estados a regulamentar a questão internamente, tomando em conta o nível de risco, a natureza e a magnitude do projeto. Além disso, segundo o tribunal, os estudos devem ser realizados por entidades independentes sob supervisão do Estado e com participação das pessoas que se vejam como afetadas ou interessadas. Quando envolver povos e

Apesar de a Opinião Consultiva não ser vinculante e não constar dos filtros aplicados à *database* para o propósito aqui estipulado, ela compila os principais estândares internacionais e comparados sobre a matéria, revela a emblemática posição da Corte em relação à autonomia e executoriedade do direito ao meio ambiente sadio – ainda que não reconhecido expressamente na Convenção Americana – e reitera sua posição em relação ao dever de avaliar impactos provocados por projetos de desenvolvimento<sup>38</sup>.

Atualmente, a Corte Interamericana tem, diante de si, a possibilidade de também sistematizar e avançar os principais parâmetros sobre as obrigações estatais de prevenir, proteger e garantir direitos humanos, dessa vez diante da emergência climática. A oportunidade se dá em razão de pedido de Opinião Consultiva apresentado por Chile e Colômbia, ao qual se anexou número recorde de *amici curiae* apresentados por organizações da sociedade civil, povos indígenas, comunidades, universidades e grupos acadêmicos, órgãos e organismos internacionais, além de outros Estados.

Muito embora este não seja o único pedido de opinião consultiva pendente sobre a questão climática perante tribunais internacionais, ele é único por buscar interpretação sobre o conteúdo do Direito de forma a garantir a coerência normativa entre os direitos humanos e os compromissos e deveres derivados de instrumentos internacionais sobre mudanças climáticas, em especial, a UNFCCC, o Protocolo de Kyoto (1997) e o Acordo de Paris (2015). Afinal, ainda que não sejam esses instrumentos passíveis de aplicação direta pela Corte Interamericana, eles conformam um *corpus iuris* que deve ser levado em consideração pelo tribunal na interpretação sistêmica das obrigações estatais no âmbito da Convenção Americana. Para Lima (2023), até mesmo na temática da elaboração legislativa, as Opiniões Consultivas têm o potencial de contribuir, já que possibilitam à Corte “valer-se de sua jurisprudência [...] e demonstrar quais são os passos dos Estados na promulgação de legislação adequada para enfrentar a emergência climática e seus efeitos nos direitos humanos”.

Outra opinião consultiva sobre o tema está pendente perante a Corte Internacional de Justiça, enquanto outra foi recém-emitida pelo Tribunal Internacional do Direito do Mar

---

comunidades indígenas e tradicionais, os estudos devem respeitar suas tradições, seus vínculos intrínsecos com o território e os recursos naturais, e avaliar, portanto, os impactos sociais a serem gerados pelo projeto de maneira a não negar sua capacidade de sobreviver física e culturalmente.

<sup>38</sup> Outras ocasiões nas quais a Corte Interamericana havia se pronunciado sobre o dever do Estado de exigir e avaliar impactos de projetos em licenciamento foram casos contenciosos que tratavam sobre direitos territoriais indígenas, como *Pueblo Saramaka vs. Suriname* (2007, 2008), *Kaliña y Lokono vs. Suriname* (2015) e *Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador* (2012).

(ITLOS, 2024; Peel, 2024)<sup>39</sup>. A Corte Europeia de Direitos Humanos também recentemente decidiu o mérito de um caso contencioso emblemático e pioneiro sobre o tema naquela jurisdição<sup>40</sup> – porém em data posterior ao levantamento de dados da *database*.

Seja em jurisdições nacionais ou internacionais, o fenômeno da litigância climática, sobretudo quando articulado com o arcabouço de direitos humanos, vem crescendo e avançando os níveis de proteção ao meio ambiente e às comunidades. Sobre o contexto brasileiro, estudo do grupo de pesquisa Direito, Ambiente e Justiça no Antropoceno (JUMA) investigou ações constitucionais propostas perante o Supremo Tribunal Federal (STF) e concluiu que esse tipo de litigância vem “incorporando a perspectiva climática na leitura do ordenamento jurídico existente – ainda que aperfeiçoamento da legislação ambiental e climática também possam ser apresentados” (Moreira *et al.*, 2023, p. 21)<sup>41</sup>.

De alguma maneira, o litígio supera “impasses gerados pelo efeito negocial dos acordos” (Lima, 2023), tão próprios da dinâmica internacional da regulação climática e da esfera de regulação em matéria de direitos humanos e empresas<sup>42</sup>. O Acordo de Paris (2015), por exemplo, ao longo dos anos, foi taxado de pouco ambicioso, principalmente em razão das autoatribuídas NDCs e sem que haja sanções previstas no tratado para casos de descumprimento. Por isso, superar o “padrão negocial” por meio dos litígios climáticos baseados em direitos humanos tem se revelado estratégia importante para o impulsionamento de normas vinculantes em todas as esferas e, mais ainda, para o questionamento do colonialismo climático – seja ele derivado de injustiças históricas ou de “novos arranjos” em prol da descarbonização, mas que repetem o modelo extrativista-intensivo em países do Sul/Maioria Global e impõem cargas desproporcionais a populações vulneráveis<sup>43</sup>.

O levantamento e a revisão dos casos confirmam que as ameaças impostas pelas mudanças climáticas a direitos fundamentais e ao princípio da equidade intergeracional têm

---

<sup>39</sup> A primeira delas, a pedido da Assembleia Geral das Nações Unidas acerca das obrigações dos Estados a respeito das mudanças do clima, enquanto a segunda a pedido da Comissão dos Pequenos Estados Insulares sobre mudanças climáticas e direito internacional.

<sup>40</sup> O caso *KlimaSeniorinnen vs. Suíça* foi julgado em 9 de abril de 2024.

<sup>41</sup> O grupo também argumenta que essa perspectiva é corroborada pelo próprio Conselho Nacional de Justiça (CNJ) que, ao estabelecer a Política Nacional do Poder Judiciário para o Meio Ambiente, por meio da Resolução n.º 433/2021, inclui o subassunto “litigância climática” dentro do assunto “direito ambiental”, mais amplo.

<sup>42</sup> A sociedade civil organizada e um grupo minoritário de Estados vêm se mobilizando e conclamando, há anos, um tratado vinculante entre Estados para regular transnacionais no âmbito das Nações Unidas, sem que encontrem muito eco ou efetivo apoio de muitos dos países onde se encontram as matrizes dessas corporações.

<sup>43</sup> A própria UNFCCC (1992) pontua, em seu preâmbulo, que “a maior parcela das emissões globais, históricas e atuais, de gases de efeito estufa é originária dos países desenvolvidos, que as emissões per capita dos países em desenvolvimento ainda são relativamente baixas e que a parcela de emissões globais originárias dos países em desenvolvimento crescerá para que eles possam satisfazer suas necessidades sociais e de desenvolvimento”.

sido crescentemente levadas às cortes ao redor do mundo. Como resultado, revelam a consolidação do entendimento acerca de deveres estatais pertinentes, em especial aquele de reduzir as emissões de GEE com metas ambiciosas. Ao analisarmos como cortes, sobretudo nacionais, consideraram essas obrigações estatais em relação aos direitos à vida, ao meio ambiente equilibrado, à integridade, à saúde e tantos outros, buscou-se também aferir se o princípio da equidade intergeracional vem sendo incorporado nesse contexto. E, sim, ele se revela centralmente importante em muitos dos casos analisados.

Uma das perguntas que surgiu ao longo do desenvolvimento do capítulo, de forma mais ampla, foi em que medida litígios dessa natureza representam uma estratégia *bottom-up* para abordar a questão climática e impulsionar, não apenas a ação climática genericamente, mas sobretudo as iniciativas regulatórias. Alguns exemplos de decisões que ordenam o dever de legislar foram encontrados no caminho, assim como literatura relevante que demonstra que o litígio tem também movido a regulação do clima em diversas jurisdições. Como campo aberto de pesquisa, resta ainda saber de que maneira estão representados aí os interesses dos grupos que assumem uma carga social e econômica mais acentuada em razão dos efeitos do aquecimento global e da transição energética, assim como conhecer mais a fundo modelos de participação para construção e condução dessas causas.

Ainda que preliminarmente se observe que as políticas climáticas compreendidas no modelo de governança multinível aqui abordado devem superar a dicotomia *top-down/bottom-up* ou a defesa de uma centralização decisória (Bichir, 2018), torna-se, a cada caso, mais evidente que a arena judicial tem ocupado lugar de destaque em uma governança que exige colaboração e cooperação. Em agendas futuras de pesquisa, também é necessário investigar o impacto dessa onda de casos nos esforços e dinâmicas negociais sobre o clima internacionalmente. Por enquanto, à medida em que a emergência climática se intensifica, cortes seguem sendo demandadas em busca de compelir Estados – mas também atores privados – a agir para cumprir com suas obrigações em matéria de direitos humanos, inclusive em relação a crianças e gerações futuras.

Parte do setor privado já tem identificado os litígios climáticos como um risco a ser administrado, ao reconhecer que a responsabilidade das corporações pode ser questionada, entre outros motivos, pela falha delas em mitigar as emissões de GEE, em considerar o incremento de risco climático em razão dessas atividades e dar transparência a eles, e em cumprir os novos arranjos legais e regulatórios. Um membro do Conselho Executivo do Banco Central Europeu, por exemplo, tomou como tema de seu discurso na conferência jurídica de 2023 justamente os

impactos dos litígios climáticos para o setor financeiro e destacou: “apesar de governos terem sido os alvos mais comuns para esse tipo de litígio no passado, agora os casos também estão sendo cada vez mais levados à cabo contra empresas” (Elderson, 2023, p. 1). Para ele, esses casos têm se tornado “uma fonte cada vez mais importante de risco de transição para a economia e o setor financeiro, uma vez que podem levar a mudanças rápidas, impostas por tribunais, nas políticas públicas destinadas a reduzir as emissões de GEE” (Elderson, 2023, p. 2), o que precisa ser adequadamente antecipado e tratado. No mesmo sentido, ainda em 2015, o então diretor executivo do Banco da Inglaterra (Bank of England) e presidente do Conselho de Estabilidade Financeira (Financial Stability Board)<sup>44</sup> pontuava que “mudanças no clima trazem potenciais implicações profundas para seguradoras, para a estabilidade financeira e a economia” (Carney, 2015, p. 1) e frisava as enormes perdas econômicas que o fenômeno já trazia para o setor<sup>45</sup>.

A esse respeito, dois pontos chamam atenção. O primeiro deles refere-se à certa distinção da linguagem e perspectiva adotada nesses discursos para abordar a questão climática em relação àquelas dos tribunais que julgaram os casos aqui mencionados. Nos discursos, a tradução do tema e o chamado à ação climática são dirigidos ao mundo corporativo e financeiro, ao adotar o linguajar próprio dessa realidade: “fique de olho nessa tendência e mitigue os riscos associados para sua instituição”, recomendou Elderson (2023, p. 5). Tem-se, sobretudo, a transparência acerca do *rationale* que motiva o chamado para ação, isto é, o custo econômico e a ameaça à estabilidade financeira acarretada não simplesmente pelas consequências do aquecimento global, mas especialmente pelos litígios que buscam enfrentá-las. Não ganha tanto relevo eventual a preocupação com a proteção e a garantia de direitos fundamentais, em particular das gerações por vir, como motivo relevante e suficiente para o agir<sup>46</sup>.

Por outro lado, o segundo ponto trata de certa coincidência de perspectiva desses atores do mundo econômico com os tribunais ao reconhecerem que as ações voltadas para o enfrentamento da questão climática derivam de escolhas políticas e são de responsabilidade dos

---

<sup>44</sup> O Financial Stability Board é um órgão internacional que realiza o monitoramento do sistema financeiro global, ao apontar para recomendações e coordenar, com autoridades financeiras nacionais e internacionais, o desenvolvimento de aparatos regulatórios e políticas financeiras.

<sup>45</sup> A identificação desse “risco” corporativo tem, inclusive, despertado um novo nicho relativo ao diagnóstico e à elaboração de planos para aprimorar a resiliência de determinada companhia em razão deles. Se, hoje, os maiores alvos privados são ainda as indústrias fósseis, espera-se que a responsabilização climática avance para outros setores, como “alimentação e agricultura, moda, transporte, plásticos e finanças, assim como para aqueles que financiam, aconselham e apoiam esses setores” (Firth, 2023).

<sup>46</sup> Salvo, talvez, no trecho: “não precisamos de um exército de atuários para nos dizer que os impactos das mudanças climáticas serão sentidos além dos horizontes tradicionais da maioria dos sujeitos, impondo um custo às gerações futuras que a geração atual não tem incentivo direto para corrigir” (Carney, 2015, p. 3).

governos eleitos, informados pela melhor ciência. Reconhecem o papel da regulação<sup>47</sup>, da ciência e, até mesmo, dos litígios climáticos em acelerar as mudanças nas políticas públicas, “enquanto também garantindo clareza sobre deveres e responsabilidades” (Elderson, 2023, p. 2).

A partir desses insumos, interessa saber se as avaliações de impacto legislativo-regulatório têm dialogado com essa tendência de absorver dados oferecidos pela melhor ciência, buscado mirar o longo prazo e verificado a compatibilidade das propostas normativas com as obrigações estatais. A análise comparada de sistemas de AIL tratou de verificar esses aspectos e será abordada a seguir.

---

<sup>47</sup> Carney (2015, p. 8) frisa: “são os governos quem devem escolher se, e como, buscar esse mundo de 2 graus”. Elderson (2023, p. 6), por sua vez, relembra que, à época, era “uma questão de tempo até que planos de transição para bancos se tornem mandatórios no direito europeu. Atualmente, há três propostas de legislações em andamento que exigirão que os bancos implementem planos de transição: a Diretriz sobre Relatórios de Sustentabilidade Corporativa, a proposta de Diretriz sobre Devida Diligência e Sustentabilidade Corporativa e a [então] recente proposta de Diretriz de Requisitos de Capital”. A primeira delas entrou em vigor em 5 de janeiro de 2023; a segunda foi aprovada pelo Conselho Europeu em março de 2024; e a última foi endossada pelo Conselho e Parlamento Europeus e entrou em vigor em 1º de janeiro de 2025.

### 3. MÉTODOS E PRÁTICAS DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO LEGISLATIVO-REGULATÓRIO NO BRASIL E NO DIREITO COMPARADO

Os debates políticos e jurídicos se ocupam há longos períodos das condições de limitação externa à liberdade dos sujeitos, materializada pela intervenção estatal e, aqui, sobretudo, pela regulação de uma prática. Com a liberdade como princípio, suas hipóteses de restrição devem se dar apenas quando houver fracasso na interação social, em homenagem ao princípio da alternatividade, mas não de qualquer maneira, vez que essenciais à qualidade e à efetividade da lei.

Em Estados democráticos e republicanos, há, em primeira instância, um dever de transparência e de justificação da lei e do processo decisório<sup>48</sup>. Entretanto, se fossem a aferição da necessidade de elaboração legislativa e a apresentação de suas motivações suficientes para a solução das situações que necessitam ser abordadas em coletividades, estaríamos possivelmente em outro cenário, já que não faltam atos normativos das mais diversas naturezas por aqui.

Apesar da defesa de alguns Estados em prol da política de desregulamentação, não é esse o discurso entoado pela melhor doutrina da Legística ao prezar pela qualidade da lei (Delley, 2004; Hespanha, 2009). Ao preconizar uma cultura de elaboração legislativa fundada em simplificação, planejamento, consolidação e harmonização do ordenamento jurídico, entende-se que a maior racionalidade do processo de elaboração legislativa não decorre automaticamente de um menor número de leis, já que qualquer análise a esse respeito deve ultrapassar o cunho eminentemente quantitativo.

Uma proposta de aprimoramento da qualidade da lei toma em conta a interação tanto da “acessibilidade dos textos legais” quanto do “reforço da facticidade e da efetividade da legislação” (Soares *et al.*, 2008, p. 45) e, para isso, enuncia ferramentas fundamentais como participação social, programas de simplificação, acesso à legislação e avaliação de impacto. Ainda que todas elas se revelem essenciais, o presente trabalho enfoca esta última.

---

<sup>48</sup> Conforme Wintgens (2007), em regra, as práticas sociais são autorreguláveis. Considerando os princípios da “liberdade como princípio” e *subject qua subject*, a liberdade seria, portanto, *a priori*, irrestrita e apenas limitada pelo próprio sujeito. Apenas quando há falha na solução dos conflitos nessa esfera horizontal é que se admite, em caráter alternativo, a limitação externa à liberdade, chamada de *conception about freedom* (Wintgens, 2007), o que torna obrigatório o dever de justificação das decisões do legislador.

No presente capítulo, passamos por breve síntese sobre as exigências doutrinárias para a AIL, com o objetivo de situar o leitor ou a leitora. Na sequência, apresentamos os resultados das investigações realizadas em jurisdições estrangeiras sobre essa matéria. O foco foi entender a aplicação da AIL no Brasil, na Colômbia e na Nova Zelândia e verificar se esses países consideram uma visão intergeracional ou de longo alcance em tal aplicação.

### **3.1. Breve retomada sobre as exigências teóricas da Avaliação de Impacto Regulatório**

Se temos deveres com as gerações futuras e estamos cientes de que o Direito influencia o futuro distante, deve haver uma avaliação mais aprofundada dos efeitos decorrentes da regulação da ação humana. Para Meneguín e Silva (2017, p. 15-16), avaliar a intervenção estatal é “uma das mais importantes na esfera da relação democrática entre governantes e cidadãos”, já que somente por meio dessa avaliação “é possível saber se os atores políticos pautaram suas ações pelo melhor interesse dos cidadãos, ou se agiram orientados por seus próprios interesses”. Contudo, mais do que simplesmente medir a responsividade dos representantes políticos, a institucionalização de mecanismos de avaliação de impacto enriquece tanto a qualidade normativa quanto de políticas públicas. Isso ocorre ao revelar a *ratio* por trás do processo decisório – que é primordialmente discursivo (Wintgens; Oliver-Lalana, 2013) – e ao permitir a análise de consequências potenciais e reais desses atos, o que possibilita, assim, refinamentos nas ações do Estado.

Na boa prática de AIL, a desejável transparência acerca da tomada de decisão não se baseia apenas na publicização das razões políticas e do processo por detrás da lei ou regulação adotada. É importante que a ferramenta proporcione dados técnicos e fiáveis e que aborde cenários com as diferentes opções disponíveis para enfrentamento do problema identificado, sem propriamente determinar qual direção tomar. Mesmo que os dados disponíveis não sejam toda a informação necessária ou desejável para a tomada de decisão, contribuem para a eliminação de certos vieses e redução da discricionariedade (Colômbia, 2021a). Projetar cenários possibilita tanto uma política mais eficaz e precisa quanto maior adesão da sociedade em sua implementação, ao reduzir cargas recorrentes em cenários de regulação de má qualidade.

No tocante especificamente à gestão de qualidade de atos normativos, há referências à Avaliação de Impacto Regulatório (AIR), que por vezes se refere à esfera

infralegal em todos os Poderes e, por outras, à esfera regulatória ampla, e à AIL, às vezes invocada no contexto de elaboração de leis em sentido estrito e, outras vezes, referida para tratar de atos normativos de qualquer natureza. Aqui, não se faz distinção entre ambas. Na Colômbia, como se verá a seguir, faz-se referência à Avaliação de Impacto Normativo (AIN), que inclui tanto leis quanto regulações subordinadas, normas elaboradas por organizações não governamentais ou autorreguladores a quem o governo tenha delegado faculdades regulatórias (Colômbia, 2014).

De acordo com Soares (2007, p. 8), essa avaliação do possível impacto da legislação sobre o sistema jurídico se dá

por meio de técnicas (como por exemplo *check list*, modelização causal, reconstrução de cadeia de fontes) que permitam realizar diagnósticos, prognósticos, mas também verificar o nível de concretude dos objetivos que justificaram o impulso para legislar e dos resultados obtidos a partir da sua entrada em vigor.

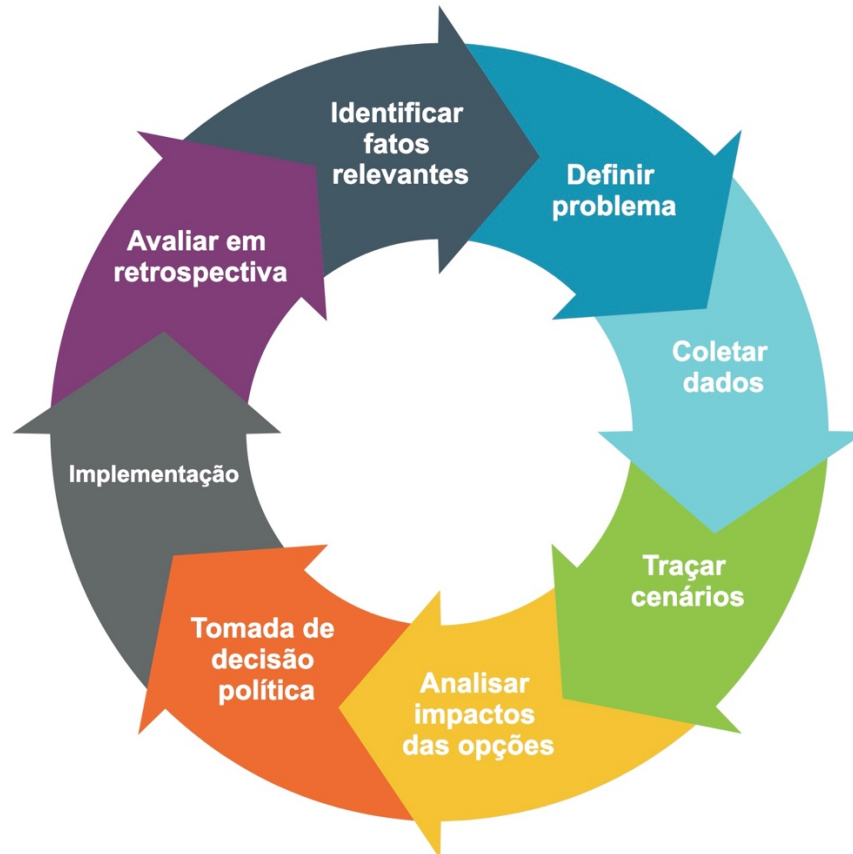
Refere-se, portanto, a um procedimento cíclico e metodologicamente orientado que envolve, antes mesmo da decisão de legislar, uma correta descrição do problema que se pretende abordar, dos eventuais motivos que tornam necessária uma lei, da cadeia de normas relativa à questão, assim como dos objetivos e efeitos esperados do novo instrumento.

Para Soares (2008) e Mader (2007), o que se propõe é a prospecção de possíveis cenários, considerando aspectos de efetividade (observância da norma pelos destinatários), eficácia (consecução dos objetivos) e eficiência (custo-benefício). Tem-se, assim, uma avaliação *ex ante*, a fim de antecipar os prováveis impactos da norma (Delley, 2004) para além de uma atividade simples de “rascunhar a lei”.

Além disso, ao “final” do ciclo, é fundamental conduzir uma avaliação retrospectiva (ou *ex post*), de maneira a averiguar os reais efeitos produzidos pela norma em vigor e, eventualmente, modulá-los, corrigi-los ou, até mesmo, revogar a lei. A avaliação *ex post* oferece uma oportunidade para incorporar a experiência adquirida no processo de tomada de decisão (Meneguín; Silva, 2017) e de implementação. Dessa forma, é possível verificar se os métodos adotados foram pautados por critérios técnicos ou se necessitam ajustes diante da alteração do

cenário que se tinha à época da elaboração<sup>49</sup>. Por isso, destacam Mader (2007), Borges (2011) e outros, a avaliação representa um aumento do potencial democrático da elaboração legislativa.

Figura 5: Representação gráfica simplificada sobre etapas de AIL prévia



Fonte: Elaboração própria

A página web da OCDE dedica uma seção ao tema e reúne recomendações e experiências de países na aplicação da AIL,<sup>50</sup> por isso, serviu como ponto de partida para a pesquisa sobre jurisdições estrangeiras. O primeiro documento a esse respeito data de 1995 e compila uma lista de questões a serem consideradas pelo regulador quando da tomada de decisão (OCDE, 1995). Mas foi em 1997 que a organização estabeleceu princípios para a boa regulação e deixou às claras que o objetivo fundamental da reforma regulatória seria a melhora da competitividade das economias nacionais (OCDE, 1997a). “Crescimento econômico,

<sup>49</sup> Em Wintgens, relativo ao princípio da temporalidade, que trata da perspectiva de racionalidade da norma ao longo do tempo e da avaliação acerca da sua obsolescência.

<sup>50</sup> Página oficial disponível em: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/ria.htm>

geração de empregos, inovação, investimento e novos setores são impulsionados por uma reforma regulatória eficaz” (OCDE, 2013, p. 3).

Naquele momento, a exigência de AIL esteve vinculada a uma análise econômica da legislação (Borges, 2011; Soares; Kaitel, 2012), particularmente voltada para a aferição de eficiência da norma. Recomendada como um dos principais pilares da elaboração, revisão e reforma regulatória (OCDE, 1997b), por volta do ano 2000, identificou-se que 20 dos 28 países-membros da organização já tinham a AIL como prática, ainda que em diferentes formatos ou graus de incorporação. Apesar disso, a literatura ainda indicava, nos anos 2000, que a análise das questões ambientais não estava bem integrada às AIL e, portanto, que essas preocupações não eram adequadamente consideradas a tomada de decisões políticas finais. “A maioria dos países possui procedimentos de avaliação voltados para outras questões e objetivos, como a redução da carga regulatória ou a prevenção de custos desnecessários para as empresas” (OCDE, 2012, p. 5).

Com a centralidade da perspectiva econômica na avaliação de impacto, ganhou notoriedade a análise custo-benefício para comparação das alternativas apresentadas. Essa metodologia busca aferir se os benefícios sociais que provavelmente derivarão da proposta normativa compensam seus custos e ônus e se são mais proveitosos que os resultados da adoção de alternativas à lei. Sob essa ótica, o regulador precisa identificar cuidadosamente os custos e benefícios associados a cada uma das opções analisadas para, então, compará-las.

Segundo a OCDE (2015, p. 24), os custos incluem “tudo aquilo que resulta da adoção de um requerimento ou obrigação legal ou regulatória, sejam diretos ou indiretos em sua natureza e pagos por empresas, consumidores, a própria administração ou qualquer outro grupo afetado”<sup>51</sup>. Por outro lado, destaca que pode ser mais difícil identificar benefícios, pois, muitas vezes, eles representam custos não incorridos. Mesmo quando intangíveis, a organização recomenda o uso de diferentes técnicas para lhes atribuir valor monetário<sup>52</sup>.

---

<sup>51</sup> De maneira ainda mais detalhada, os custos são classificados em: custos de cumprimento (substantivos de cumprimento para quem tem de cumprir a regulação; custos com barreiras administrativas; custos para fazer cumprir a regulação); custos financeiros (associados ao custo do capital); custos indiretos; custos de oportunidade; custos macroeconômicos.

<sup>52</sup> Quando nem todas as variáveis forem monetizáveis e não se puder aplicar exclusivamente a análise custo-benefício, recomenda-se que o benefício líquido seja complementado com análise qualitativa de outros custos e benefícios. Há, porém, uma série de métodos destacados na literatura econômica para valorar o invalorável: valoração contingente, método de preços hedônicos, valoração estatístico da vida humana, valoração de capital humano por perda salarial etc. (OCDE, 2015).

Outra metodologia bastante recomendada, ainda nesta perspectiva economicista da avaliação de impacto, é a análise custo-efetividade. Muito utilizada quando difícil monetizar alguns dos benefícios projetados para cada uma das opções, também tem como principal pergunta: “qual das possíveis opções para alcançar o objetivo tem o menor custo?” (OCDE, 2015, p. 31). Por isso, por meio dela, estima-se os gastos diretos e indiretos, e se aponta para a opção de menor custo e capaz de alcançar o resultado buscado.

Atualmente, porém, entende-se que a AIL também está comprometida com a densificação das finalidades constitucionais e com a efetividade dos direitos fundamentais (Soares, 2004). Nesse contexto, Garoupa (2006 *apud* Meneguín; Silva, 2017) resumiu os propósitos da ferramenta e acrescentou um componente voltado à equidade e justiça social. Essa análise econômica complementar seria essencial para verificar o grau de concentração do benefício líquido gerado pelo instrumento projetado. Em uma análise puramente de custo-benefício, explica, há grupos que ganham e outros que perdem, mas a distribuição de recursos ou transferência econômica de um grupo para outro acaba neutra. A análise complementar busca superar essa limitação.

Cogan (2011) também corrobora que o escopo da AIL vai além de mera aferição de eficácia da lei. Para ele, o atual paradigma da teoria da legislação deve visar influenciar mudanças estruturais por meio da criação e da aplicação das leis, tendo em conta, inclusive, os princípios normativos internacionais. A própria OCDE, em documentos mais recentes, reconhece a crítica feita às avaliações de impacto por concentrarem a tomada de decisões em fatores econômicos e pontua que o mecanismo deve considerar “todos os aspectos aos quais os membros da sociedade atribuem um valor” (OCDE, 2016, p. 10), o que inclui a consideração de questões sociais, ambientais, entre outras. Assim, ainda que não haja um único formato possível ou exigido para as AIL, é importante que se vá além da mera aferição de eficácia e benefícios financeiros da lei.

Finalmente, quanto à institucionalização da avaliação de impacto, a OCDE (2008) recomenda que a exigência esteja positivada e tenha parâmetros claros. No entanto, a forma como ela foi introduzida nos diversos ordenamentos jurídicos nos quais é hoje praticada é variada: leis, decretos, guias e orientações da Presidência ou do Gabinete<sup>53</sup>, conforme veremos concretamente nos casos a seguir.

---

<sup>53</sup> México e República Tcheca seriam exemplos de países que introduziram AIL por meio de lei, enquanto Portugal, Suécia, Japão, Canadá e outros o fizeram por meio de diretiva do Gabinete, por exemplo (Cardona, 2015).

Feitas essas considerações, a seguir, examinaremos a experiência de três países que conduzem avaliação de impacto em seus processos legislativo-regulatórios, a fim de verificar se essas avaliações e o marco no qual se inserem incorporam a perspectiva sistêmica (Capra; Matei, 2018), bem como as lentes da justiça intergeracional e uma visão de longo alcance.

### **3.2. Avaliação de Impacto Legislativo-regulatório no Brasil**

O Brasil tem um longo histórico de interação com a OCDE e é considerado um parceiro-chave desde 2007. A partir de 1999, passou a ser convidado para todas as reuniões de nível ministerial na organização e tem aderido aos vários instrumentos aprovados nessa esfera. Em sendo a AIL uma das ferramentas frequentemente destacadas pela política de melhora da qualidade da lei da OCDE, o Brasil vinha percorrendo a jornada gradual de institucionalização da AIL mesmo antes de estar em processo de acesso à organização como está atualmente (OCDE, 2022)<sup>54</sup>.

A criação de uma política de produção e qualidade normativa parece ter ganhado particular impulso no país com o lançamento do Programa para o Fortalecimento da Capacidade Institucional para a Gestão da Regulação (PRO-REG), em 2007 (Colômbia, 2014), e são crescentes, hoje, os instrumentos e a literatura a tratar do tema no país. Por serem os leitores deste trabalho provavelmente mais familiarizados com a realidade, governança e estrutura normativa brasileira, não faremos retomada extensiva desse histórico no país, mas tão somente breve reconstrução da cadeia normativa a tratar de exigências de análise de impacto normativo a nível Federal. Na sequência, serão apresentadas observações sobre a prática de AIL no país e sobre eventual incorporação de perspectiva intergeracional ou de variável de longo prazo nessas avaliações.

#### *3.2.1. O arranjo normativo brasileiro sobre avaliação de impacto*

---

<sup>54</sup> O *roadmap* para o processo de acesso do Brasil à OCDE foi adotado pelo Conselho Ministerial em 10 de junho de 2022 e trouxe uma série de termos e condições para que o país possa ser aceito e integrado como membro (OCDE, 2022).

A cadeia normativa brasileira que trata do próprio processo de elaboração legislativa tem início com dispositivo constitucional que demanda Lei Complementar para dispor sobre “elaboração, redação, alteração e consolidação das leis” (Brasil, 1988, art. 59, § único). Tal lei sobreveio em 1998 e, malgrado sua importância sobretudo sob a ótica da Legística Formal, não prevê exigências para a análise de conteúdo das proposições e seus prováveis impactos (Brasil, 1998).

No tocante aos atos normativos de competência do Poder Executivo Federal, a Lei Complementar n.º 95/1998 já foi regulamentada por Decreto em algumas oportunidades (Brasil, 1999; 2002; 2017a; 2024). Todos eles trouxeram, em seus anexos, questões a serem analisadas quando da elaboração de atos normativos no âmbito do Executivo Federal, como espécie de roteiro a ser seguido previamente. O já revogado Decreto n.º 2.954/1999 determinou, por exemplo, que os “projetos de atos normativos, na sua elaboração, deverão observar a orientação constante do Anexo I a este Decreto, e serão encaminhados à Casa Civil da Presidência da República mediante exposição de motivos da autoridade proponente [...]”<sup>55</sup> (Brasil, 1999). No mesmo sentido, o também já revogado Decreto n.º 4.176/2002, que estabelece a necessária anexação de notas explicativas e justificativas ao projeto normativo<sup>56</sup> (Brasil, 2002).

Este segundo Decreto já listou exigências adicionais para a exposição de motivos, como o destaque de normas que serão afetadas ou revogadas pela proposição, a indicação de existência de prévia dotação orçamentária<sup>57</sup> e demonstração de relevância e urgência quando se tratar de medida provisória<sup>58</sup> (Brasil, 2002). Entretanto, em relação à análise de mérito das propostas, os Decretos se limitavam, até então, a determinar o órgão competente para exames de oportunidade, conveniência política e compatibilidade com políticas e diretrizes estabelecidas pelas Câmaras do Conselho de Governo.

O seguinte, Decreto n.º 9.191/2017, incorporou e detalhou em seu próprio texto mais exigências tanto para a exposição de motivos, quanto para os pareceres jurídicos e de mérito. Em vigor até junho de 2024, o Decreto exigia que a exposição de motivos contemplasse: (a) a síntese do problema cuja proposição do ato normativo visa a solucionar; (b) justificativa

---

<sup>55</sup> Nos termos do art. 25 e em consonância com o Anexo II do mesmo decreto, que traça uma espécie de roteiro para o anexo à exposição de motivos. Já o Anexo I trata de questões que devem ser analisadas na elaboração dos atos no âmbito Executivo.

<sup>56</sup> Ver art. 37.

<sup>57</sup> Àquela altura, a Lei Complementar n.º 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, já exigia que projetos de lei que impliquem renúncia de receita ou aumentem as despesas sejam acompanhados de estimativa de impacto orçamentário.

<sup>58</sup> Nos termos do art. 38.

para a edição do ato normativo na forma proposta; (c) identificação dos atingidos pela norma; (d) atendimento à Lei de Responsabilidade Fiscal, se a proposta gerar despesas ou diminuição de receita; (e) relevância e urgência, em caso de proposta de medida provisória<sup>59</sup>. O parecer de mérito deveria abarcar a análise do problema, os objetivos que se pretende alcançar, a estratégia e o prazo de implementação, a estimativa de impacto orçamentário-financeiro<sup>60</sup> sobre o meio ambiente e outras políticas públicas. No caso de se tratar de proposta de medida provisória ou projeto de lei em regime de urgência, o parecer deveria conter análise sobre as consequências do uso do processo legislativo regular (Brasil, 2017).

Foi apenas em 2020 que sobrevieram duas leis a exigir expressamente a realização de Avaliação de Impacto Regulatório quando de propostas de edição e alteração de atos normativos oriundos de órgãos ou entidades da administração pública federal: a Lei da Liberdade Econômica (Lei n.º 13.874/2019)<sup>61</sup> e a Lei Geral das Agências Reguladoras (Lei n.º 13.848/2019)<sup>62</sup>. O Decreto Regulamentador n.º 10.411/2020 (Brasil, 2020) dispôs sobre

---

<sup>59</sup> Em relação ao Decreto anterior, eliminou-se a exigência de indicação das normas revogadas pela proposta.

<sup>60</sup> Além disso, na hipótese de se tratar de regulação de política pública financiada por benefícios de natureza tributária, financeira e creditícia, as proposições deverão contemplar objetivos, metas e indicadores para acompanhamento e avaliação dos resultados alcançados, bem como indicação do órgão responsável e do eventual corresponsável pela gestão da política.

<sup>61</sup> Dispõe o art. 5º da lei em questão:

“Art. 5º As propostas de edição e de alteração de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, editadas por órgão ou entidade da administração pública federal, incluídas as autarquias e as fundações públicas, serão precedidas da realização de análise de impacto regulatório, que conterá informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo para verificar a razoabilidade do seu impacto econômico.

Parágrafo único. Regulamento disporá sobre a data de início da exigência de que trata o caput deste artigo e sobre o conteúdo, a metodologia da análise de impacto regulatório, os quesitos mínimos a serem objeto de exame, as hipóteses em que será obrigatória sua realização e as hipóteses em que poderá ser dispensada”.

<sup>62</sup> Dispõe o art. 6º da lei em questão:

“Art. 6º A adoção e as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados serão, nos termos de regulamento, precedidas da realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR), que conterá informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo.

§ 1º Regulamento disporá sobre o conteúdo e a metodologia da AIR, sobre os quesitos mínimos a serem objeto de exame, bem como sobre os casos em que será obrigatória sua realização e aqueles em que poderá ser dispensada.

§ 2º O regimento interno de cada agência disporá sobre a operacionalização da AIR em seu âmbito.

§ 3º O conselho diretor ou a diretoria colegiada manifestar-se-á, em relação ao relatório de AIR, sobre a adequação da proposta de ato normativo aos objetivos pretendidos, indicando se os impactos estimados recomendam sua adoção, e, quando for o caso, quais os complementos necessários.

§ 4º A manifestação de que trata o § 3º integrará, juntamente com o relatório de AIR, a documentação a ser disponibilizada aos interessados para a realização de consulta ou de audiência pública, caso o conselho diretor ou a diretoria colegiada decida pela continuidade do procedimento administrativo.

§ 5º Nos casos em que não for realizada a AIR, deverá ser disponibilizada, no mínimo, nota técnica ou documento equivalente que tenha fundamentado a proposta de decisão”.

conteúdo, metodologia e quesitos mínimos da AIL, assim como hipóteses de obrigatoriedade e de dispensa<sup>63</sup>, e passou a produzir efeitos integrais a partir de 14 de outubro de 2021.

Em um crescente regulatório sobre o tema, sobreveio ao referido Decreto a Emenda Constitucional n.º 109/2021, que incluiu a exigência de avaliação de políticas públicas para órgãos e entidades da administração pública (art. 37, § 16), o que, mais uma vez, coadunou com a aspiração de se ter leis, regulamentos e ações baseados em dados (Brasil, 2021a). Finalmente, em junho de 2024, entrou em vigor o Decreto n.º 12.002/2024, que alterou aquele de 2017 e fornece diretrizes mais detalhadas para aspectos de Legística Formal, além de manter as exigências relativas à exposição de motivos e aos pareceres que devem ser anexados a uma proposta regulatória no âmbito do Executivo Federal (Brasil, 2024a).

Neste último Decreto, foram alterados aspectos relativos à competência para examinar propostas de atos encaminhados ao Presidente da República, com concentração das atribuições relativas à revisão de mérito e jurídica a duas Secretarias vinculadas à Casa Civil<sup>64</sup> – quando antes também estava envolvida a Secretaria-Geral da Presidência. A análise jurídica segue focada em apreciar a redação e técnica legislativa, constitucionalidade, legalidade e compatibilidade com o ordenamento jurídico<sup>65</sup>, enquanto a análise de mérito abarca juízo de oportunidade, conveniência e compatibilização da matéria com políticas e diretrizes do Governo. Entre esse último Decreto e o anterior a tratar do mesmo tema, aquele de número 9.191/2017, notou-se a supressão, na análise de mérito, da possibilidade de se requerer ao órgão proponente a “análise prévia de impacto da proposta de ato normativo” e, inclusive, de “estabelecer a metodologia a ser utilizada para [esta] análise prévia [...]” (Brasil, 2017, art. 24, III, *b e c*).

Ainda que apenas aquele de 2017 tratasse dessa possibilidade – de se requerer ao órgão proponente a análise prévia de impacto da proposta de ato normativo –, percebe-se que os Decretos sempre exigiram alguma espécie de análise prévia de conteúdo, principalmente ao fornecerem perguntas a serem consideradas quando da elaboração da proposta de ato e dos pareceres que devem instruí-lo. Além disso, o parecer de mérito já deveria abarcar – “quando

---

<sup>63</sup> A análise aqui realizada já considera a versão consolidada após alterações dadas pelo Decreto n.º 11.243/2022.

<sup>64</sup> São elas: Secretaria Especial de Análise Governamental, responsável pela análise de mérito, e Secretaria Especial para Assuntos Jurídicos, responsável pela análise jurídica. As propostas e anexos serão encaminhados por meio eletrônico à Casa Civil da Presidência da República.

<sup>65</sup> Respeitadas as atribuições da Advocacia-Geral da União, que será chamada a atuar em casos específicos.

coubesse” ou “quando aplicável” (Brasil, 2017, arts. 32, VI, e 58, VI) – a análise do impacto da medida sobre o meio ambiente e outras políticas públicas.

Observa-se também significativo avanço no Decreto de 2017 por ser ele o primeiro a exigir “objetivos, metas e indicadores para acompanhamento e avaliação dos resultados alcançados” (Brasil, 2018a) quando se tratar de políticas públicas financiadas por benefícios de natureza tributária, financeira e creditícia<sup>66</sup>. Embora não houvesse ali uma previsão mais específica e, sobretudo, temporal para esta avaliação de resultados, ela se configura como uma exigência de análise *ex post* dos atos normativos do Poder Executivo Federal. Essa exigência foi retirada do corpo do Decreto de 2024, mas se manteve o quesito “Avaliação de Resultados” em seu anexo, o que fomenta reflexões sobre “como” os efeitos regulatórios serão avaliados, em qual periodicidade e, inclusive, sobre como os resultados eventualmente negativos ou insuficientes serão revertidos.

Muito destaque tem sido dado recentemente ao já referido Decreto de 2020, que trouxe a obrigatoriedade de realização de AIR a todas as instâncias da administração pública federal. O instrumento explicita que avaliações dessa natureza servirão de subsídio à tomada de decisão, mas não vinculará a instância decisória. No entanto, decisões que contrariem o relatório final de avaliação de impacto devem ser fundamentadas pelo órgão proponente, o que tem o potencial de garantir a transparência e escrutínio do processo pelos interessados.

Outras boas práticas trazidas pelo instrumento se referem a necessidade de justificativa em caso de dispensa de avaliação e, em caso de urgência, elas deverão ser complementadas por Avaliação de Resultado Regulatório (ARR) no prazo de três anos. No entanto, ao contrário do observado em países como a Nova Zelândia (como veremos a seguir), a análise de impacto regulatório não é exigida para propostas de decretos e atos normativos a serem submetidos ao Congresso Nacional.

No tocante aos atos do Poder Legislativo Federal, aliás, apesar de, num primeiro momento, a análise da cadeia normativa nos induzir à conclusão de que as exigências expressas relativas às boas práticas de Legística Material seriam ainda mais brandas, o real comando a impor implicitamente a exigência de consideração dos impactos da lei é a própria Constituição (Brasil, 1988). Afinal, ao prescrever sobre a competência para legislar em um cenário de

---

<sup>66</sup> Nos termos do art. 32, VII, alínea a, do Decreto n.º 9.191/2017 – alterado pelo Decreto n.º 9.588/2018.

garantia de direitos fundamentais, espera-se nada menos que a efetiva densificação desses direitos a partir da boa prática legislativa.

Também é notória a exigência de harmonização e coerência do ordenamento jurídico brasileiro quando a Convenção Americana de Direitos Humanos – internalizada pelo Decreto n.º 678/1992 – estabelece o dever do Estado brasileiro de adotar “medidas legislativas ou de outra natureza que forem necessárias para tornar efetivos” os direitos e liberdades salvaguardados pelo tratado (OEA, 1969, art. 2º). No entanto, enquanto há norte para o conteúdo e espírito das leis, de fato, não há imposição expressa ao Legislativo quanto ao dever de se avaliar o impacto das normas que cria. O que há, e representa verdadeiro avanço, é a institucionalização de órgãos de assessoria ou consultoria técnico-legislativa, especializada e de orçamento no âmbito da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, cujos mandatos e a práticas relacionadas ao tema da AIL abordaremos nas seções a seguir.

### 3.2.2. *Observações sobre a prática da Avaliação de Impacto Legislativo-regulatório no Brasil*

A análise sobre a prática da avaliação de impacto regulatório no Brasil envolveu, principalmente, navegação nas páginas oficiais de agências reguladoras, Ministérios e Congresso Nacional, mas também pedidos de acesso à informação a essas instâncias. Foram elas: Agência Nacional de Águas (ANA), Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), Agência Nacional de Mineração (ANM), Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), Ministério de Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA), Ministério de Minas e Energia (MME), Câmara dos Deputados e Senado Federal<sup>67</sup>. As agências e os Ministérios foram escolhidos conforme proximidade com a pauta climática, mas também se buscou manter um número factível de órgãos em razão das limitações de cronograma de pesquisa. Reconhece-se aqui, porém, que não apenas essas instâncias da administração pública federal estão envolvidas com regulação com potencial de influenciar o clima ou de afetar as gerações seguintes, sobretudo por serem essas pautas transversais<sup>68</sup>.

---

<sup>67</sup> As páginas web em questão são: [www.gov.br/ana](http://www.gov.br/ana); <https://www.gov.br/aneel>; [www.gov.br/anm](http://www.gov.br/anm); [www.gov.br/anp](http://www.gov.br/anp); [www.gov.br/mma](http://www.gov.br/mma); [www.gov.br/mme](http://www.gov.br/mme).

<sup>68</sup> A título de exemplo, menciona-se a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Aviação Civil, o Ministério de Povos Indígenas, Ministério da Pesca e Aquicultura, Ministério da Agricultura e Pecuária, Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, Ministério dos Transportes, Ministério das

A navegação buscou encontrar orientações sobre AIL e relatórios publicados, de maneira a averiguar grau de consistência da prática e de publicidade de seus resultados, além de, qualitativamente, aferir eventual presença de perspectiva intergeracional nessas avaliações de impacto. Em cada uma das instâncias referidas, foram filtrados resultados de 2023 e 2024 para garantir resultados atuais e não demasiadamente grandes para que os relatórios pudessem ter seu conteúdo analisado. Ao final, atingiu-se os números a seguir<sup>69</sup>:

**Quadro 2: Número de relatórios de AIL encontrado em cada órgão**

<b>Agências / órgão</b>	<b>Siglas</b>	<b>Relatórios</b>
Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico	ANA	8
Agência Nacional de Energia Elétrica	ANEEL*	7
Agência Nacional de Mineração	ANM*	0
Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis	ANP	7
Conselho Nacional do Meio Ambiente	CONAMA	4
Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima	MMA*	0
Ministério de Minas e Energia	MME	3
	<b>TOTAL</b>	<b>29</b>

Fonte: Elaboração própria

No âmbito das agências regulatórias, observou-se a divulgação prévia de agendas, de processos de consulta e, em vários casos, a instrução desses processos com documentação técnica. Na ANA, por exemplo, as consultas públicas e a tomada de subsídios para elaboração da agenda regulatória para o próximo período ficam divulgadas em destaque na página

---

Cidades, Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação como instâncias com evidente correlação com a seara climática e transgeracional que poderiam ser analisadas em ocasião futura.

<sup>69</sup> Os números foram atualizados até 30 de junho de 2024.

principal. Os relatórios de AIL são de fácil acesso a partir do menu principal na ANA, ANM e ANP.

Chamou atenção a falta de acessibilidade da página web da ANEEL, em que os relatórios somente aparecem associados a consultas e audiências<sup>70</sup>. Nas demais agências, há uma página única que reúne todos os relatórios de avaliação ou, ainda, os classifica por ano – o que facilita, em grande medida, encontrá-los. É verdade que é útil encontrar toda a documentação pertinente a uma única proposta de alteração normativa em um só local, como o caso das páginas de consulta da ANEEL. No entanto, é mais difícil, para o usuário do portal, encontrar todos os relatórios de AIL disponíveis. Por outro lado, um dos relatórios da mesma agência, a ANEEL, também chamou atenção pelo uso de *design thinking* e abordagem bastante didática, apesar de tratar de tema técnico – a Regulamentação para Armazenamento de Energia Elétrica, o que inclui usinas hidroelétricas reversíveis em razão de “dificuldades de inserção de novas soluções de armazenamento em um contexto de transição energética no Brasil” (ANEEL, 2023, p. 2).

No MME, os relatórios de AIL estão associados a reuniões nas quais foram discutidos. De acordo com o site, foram feitas cinco reuniões em 2023 e nenhuma em 2024, portanto, constam cinco links em 2023, porém um dos relatórios discutido naquele ano (na 19ª Reunião Extraordinária, de 9 de março) foi, na verdade, produzido no ano anterior. Além disso, não foi disponibilizado o relatório da segunda reunião, de 29 de setembro de 2023<sup>71</sup>. Por isso, no site, constam cinco reuniões, o que deveria significar cinco relatórios, mas a tabela identifica apenas três. No MMA, não constavam relatórios diretamente associados às Secretarias, mas tão somente ao CONAMA – quatro relatórios que foram, então, considerados.

ANM, ANP e CONAMA disponibilizam *templates* para os relatórios de AIL, enquanto a ANEEL disponibiliza alguns exemplos de avaliações anteriores. Particularmente o modelo da ANM se revela bastante detalhado e apoiado tanto em documentos da OCDE quanto em guia orientativo do governo federal sobre o tema, e exige, inclusive, considerações acerca das contribuições recebidas em processos participativos<sup>72</sup>. A incorporação dessas considerações nos processos de edição ou alteração de atos normativos é bem interessante sob a perspectiva

---

<sup>70</sup> Na ANEEL, a busca foi feita em “Audiências Públicas” e em “Consultas Públicas” a partir dos termos “AIR” e “impacto”. Em “Audiências Públicas”, todos os relatórios disponíveis são anteriores a 2023. Em “Consultas Públicas”, todos os relatórios disponíveis estão na aba “Encerradas”.

<sup>71</sup> Relatório supostamente a tratar de refrigeradores e congeladores.

<sup>72</sup> O *template* em questão está disponível para download em: <https://www.gov.br/anm/pt-br/assuntos/regulacao/agenda-regulatorioa/relatorio-de-ail>.

democrática, para que se justifique a incorporação, ou não, das sugestões dos interessados e possibilite também a avaliação sobre a efetividade ou o grau de influência desses processos na elaboração regulatória. No entanto, não constava do site da ANM qualquer relatório de 2023 e 2024, e todos os listados eram de períodos anteriores – e associados a anos nos quais, provavelmente, foram disponibilizados na página web.

Todos os pedidos de acesso à informação foram devidamente respondidos no prazo – ou dentro da prorrogação permitida por lei. Questionou-se, em todos os casos, (1) se a instância conduz regularmente atividades de avaliação de impacto regulatório para propostas em tramitação ou para aquelas já aprovadas; (2) quais os critérios utilizados para selecionar quais propostas devem ser objeto dessas avaliações; e (3) qual a prospecção temporal utilizada na aferição dos impactos do potencial ato.

Todas as instâncias do Executivo Federal confirmaram que realizam AIR e seguem os critérios de inexigibilidade e dispensa estabelecidos pelo Decreto n.º 10.411/2020. A ANP destacou que, apesar da obrigatoriedade de realização de AIL ser de 2020, a agência adota essa prática desde 2013<sup>73</sup>. O MMA confirma também a adoção da prática, mas, como já pontuamos, os relatórios não constavam da página oficial – nem mesmo do link enviado na resposta ao pedido de acesso à informação direcionado ao Ministério, salvo por aqueles do CONAMA<sup>74</sup>.

---

<sup>73</sup> Em resposta de 10 de junho de 2024, a ANP esclareceu, na íntegra: “Prezada solicitante, De acordo com o artigo 6º da Lei no 13.848, de 25 de junho de 2019 (Nova Lei das Agências Reguladoras), e o artigo 5º da Lei 13.874, de 20 de setembro de 2019 (Lei da Liberdade Econômica), as propostas de edição e de alteração de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos, consumidores ou usuários de serviços prestados devem ser precedidas da realização de AIR. A ANP, entretanto, realiza a avaliação de impactos regulatórios de suas resoluções desde 2013. Posteriormente, o Decreto n. 10.411, de 30 de junho de 2020, estabeleceu o conteúdo, a metodologia da análise de impacto regulatório, os quesitos mínimos a serem objeto de exame, as hipóteses em que será obrigatória sua realização e as hipóteses em que poderá ser dispensada. Conforme estabelecido no § 4º do artigo 15 do Decreto n. 10.411, de 2020, os relatórios de AIR realizados pela ANP, ressalvadas as informações com restrição de acesso nos termos da Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação) devem ser publicados. Para consultar as AIRs realizadas pela ANP, acessar o link <https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/analise-de-impacto-regulatorio-air> Atenciosamente, Serviço de Informações ao Cidadão - SIC/ANP”.

<sup>74</sup> Em resposta de 21 de junho de 2024, disse o MMA: “Prezada(o) Cidadã(o), Em atenção ao Pedido de Acesso à Informação de Vossa Senhoria referente à ‘Avaliação de impacto regulatório – acesso e critérios’, a Ouvidoria do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, com a colaboração das Secretarias, tem a informar que: De acordo com Decreto n. 10.411, de 30 de junho de 2020, que regulamenta a análise de impacto regulatório, de que tratam o art. 5º da Lei n. 13.874, de 20 de setembro de 2019, e o art. 6º da Lei n. 13.848, de 25 de junho de 2019, o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA), assim como todos os órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, quando da proposição de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, no âmbito de suas competências, devem elaborar estudos de análise de impacto regulatório. Porém, conforme art. 4º do Decreto 10.411/2019, a Análise de Impacto Regulatório – AIR poderá ser dispensada nas seguintes hipóteses: Art. 4º [...] Cabe informar que o Decreto não se aplica aos atos normativos: [vide art. 2º, para. 2º]. Portanto, informa-se que o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, em cumprimento a legislação, disponibiliza os estudos já elaborados, bem como a justificativas de dispensas de AIR, no endereço: <https://www.gov.br/mma/pt-br/acesso-a->

Por fim, a ANM, ao invés de apontar os critérios de seleção ou descarte de propostas que devem ser submetidas a AIL, respondeu que “a seleção de temas regulatórios é realizada na construção da Agenda Regulatória”<sup>75</sup>.

Quanto às instâncias do Legislativo Federal, a Câmara dos Deputados informou não realizar avaliação de impacto<sup>76</sup>, enquanto o Senado respondeu que, como não há determinação legal que imponha essa obrigação, “a análise de impacto legislativo é feita de forma indireta, ou seja, por meio dos pareceres proferidos sobre cada matéria pautada nas reuniões de cada comissão temática ou nas sessões plenárias”<sup>77</sup>. De fato, tanto os gabinetes dos parlamentares quando os órgãos de consultoria podem, de alguma forma, trabalhar na aferição de impactos das propostas em tramitação e subsidiar o debate e pareceres legislativos.

Vieira (2017, p. 61) ressalta os inúmeros estudos das consultorias legislativas e destaca que “o fato de não haver, atualmente, uma avaliação sistemática de impacto legislativo implantada no País não significa que os projetos de lei apreciados pelo Poder Legislativo estejam dispensados de uma análise minimamente criteriosa”. No entanto, ainda que se entenda a crucial importância dos pareceres parlamentares e debates das propostas em comissões e sessões plenárias, inclusive com a escuta de especialistas no tema em algumas ocasiões, eles não se confundem com a análise de impacto como mecanismo independente, técnico e sistemático. Embora os pareceres das comissões e plenárias relatem a proposta em discussão e avaliem seu conteúdo, sua conveniência, adequação financeira e orçamentária,

---

informacao/analise-air-e-arr, no Menu -> Acesso à Informação -> Análise de Impacto Regulatório (AIR) e Avaliação de Resultado Regulatório (ARR). Quanto a definição de horizonte temporal, a análise de impacto regulatório deve abordar tipicamente uma análise de curto, médio e longo prazo, porém tal definição é abordada caso a caso dependendo da complexidade do tema, da natureza das variáveis envolvidas e da quantidade e qualidade dos dados disponíveis. Atenciosamente, SIC/MMA”.

<sup>75</sup> Em resposta de 22 de maio de 2024, disse a ANM, na íntegra: “Prezado usuário, Em atenção ao ora solicitado, os relatórios de AIR estão disponíveis em: <https://www.gov.br/anm/pt-br/assuntos/regulacao/agenda-regulatoria/relatorios-de-air>. A seleção dos temas regulatórios é realizada na construção da Agenda Regulatória. O manual da agenda tem a descrição do procedimento de seleção de temas e pode ser consultado em: [https://www.gov.br/pt-br/assuntos/regulacao/agenda-regulatoria/manuais-guias-modelos/manual-da-agenda-regulatoria-da-anm\\_2a-versao.pdf](https://www.gov.br/pt-br/assuntos/regulacao/agenda-regulatoria/manuais-guias-modelos/manual-da-agenda-regulatoria-da-anm_2a-versao.pdf). Atenciosamente, Ouvidoria da ANM”.

<sup>76</sup> Em resposta de 26 de abril de 2024, o “Fale Conosco” da Câmara dos Deputados respondeu, na íntegra: “Em atenção ao solicitado, informamos que, em contato com a Consultoria Legislativa desta Casa Legislativa, esclareceram-nos que a Câmara dos Deputados não realiza Avaliação de Impacto Legislativo (AIL). Permanecemos à disposição”.

<sup>77</sup> Em resposta de 2 de maio de 2024, o Serviço de Informação ao Cidadão e Proteção de Dados Pessoais, do Senado Federal, informou: “Não há determinação legal, por meio de Resolução, para que o Senado elabore relatório de impacto legislativo das matérias em tramitação durante a sessão legislativa ordinária. A análise de impacto legislativo é feita de forma indireta, ou seja, por meio dos pareceres proferidos sobre cada matéria pautada nas reuniões de cada comissão temática ou nas sessões plenárias. No tocante as leis em vigor, via de regra, a avaliação do impacto legislativo da nova norma é realizada sobre a forma de análise da efetividade da política pública oriunda da inovação legislativa”.

constitucionalidade e técnica legislativa, não são eles instrumentos, no sentido estrito, de projeção de cenários, alternativas etc.

Os Regimentos das Casas Legislativas preveem apenas a faculdade dos parlamentares, comissões ou presidentes das comissões de solicitar apoio ao órgão de assessoramento institucional, ao buscarem instruir as matérias sujeitas à apreciação<sup>78</sup>. Na Câmara dos Deputados, as incumbências do órgão técnico-consultivo estão previstas no Regimento e em resolução própria. O Regimento dá destaque à produção de documental de alta densidade crítica e especialização técnica, assim como a estudos de viabilidade e análise de impactos, riscos e benefícios das mais diversas naturezas: “tecnológica, ambiental, econômica, social, política, jurídica, cultural, estratégica e de outras espécies, em relação a tecnologias, planos, programas ou projetos, políticas ou ações governamentais” (Brasil, 1989, art. 276).

A Resolução n.º 48/1993 acrescenta sobre competência, estrutura e funcionamento da assessoria e prevê amplo espectro de atuação técnica para o órgão. Exemplos disso seriam suas competências para realizar estudos e atender às consultas sobre assuntos vinculados ao exercício do mandato legislativo; sugerir alternativas à ação legiferante; a elaboração e adequação de minutas de proposições à técnica legislativa e assessorar Comissões<sup>79</sup> (Brasil, 1993). Na Câmara dos Deputados, ainda se mostra relevante o documento intitulado *Diretrizes para Avaliação de Impacto Legislativo na Câmara dos Deputados*<sup>80</sup> (Brasil, [s.d]). O documento é sintético, didático, redigido em linguagem acessível e fornece especial passo a passo para a realização de uma AIL. Tratamos de analisá-lo quanto à possível incorporação de perspectiva intergeracional e as conclusões a esse respeito serão expostas na seção pertinente ao tema.

No Senado, o Regimento prevê a avaliação de políticas públicas pelas comissões permanentes, a partir de informações fornecidas pelo Executivo, Tribunal de Contas da União e entidades da sociedade civil, além de subsídios elaborados pelas Consultorias Legislativa e de Orçamentos, Fiscalização e Controle<sup>81</sup> (Brasil, 1970). O mecanismo se assemelha mais a

---

<sup>78</sup> Nesse sentido, ver, no Regimento da Câmara dos Deputados: arts. 41, XXIII, 64, 275 e 276. No Regimento do Senado, ver: art. 96-B e 114.

<sup>79</sup> Ver art. 2º da Resolução n.º 48/1993 para rol completo.

<sup>80</sup> Não há indicação de data no documento – apesar de ser comumente referido na literatura sobre o tema. As Diretrizes estão disponíveis em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/gestao-na-camara-dos-deputados/gestao-estrategica-na-camara-dos-deputados/arquivos-de-projetos-corporativos/ail/diretrizes-para-avaliacao-do-impacto-legislativo-das-leis>, assim como constam da lista bibliográfica.

<sup>81</sup> Nos termos do art. 96-B. Especial menção é feita à avaliação do Sistema Tributário Nacional, inclusive com especificação dos critérios a serem considerados: “Art. 393-D. A funcionalidade do Sistema Tributário Nacional

uma análise *ex post*, mas também evidencia como as normativas internas prezam pelo amparo técnico do corpo de parlamentares e pelo embasamento do fazer legislativo baseado em evidências, dados e mecanismos de avaliação.

Assim, foi com surpresa que se recebeu a resposta, sobretudo da Câmara dos Deputados, que informou não haver qualquer tipo de avaliação de impacto quando as normativas internas se referem a esse tipo de análise técnica, ainda que acionada de forma facultativa. De qualquer maneira, a AIL nas Casas Legislativas acaba adquirindo um formato distinto daquele visto no Executivo Federal, já que, neste último, é compulsória. A reconstrução de fontes acerca do tema também revelou que os atos normativos de iniciativa do Executivo Federal a serem submetidos ao Congresso Nacional são isentos de passar pelo mesmo rito de avaliação de impacto do que aqueles atos que serão editados pelo próprio Executivo<sup>82</sup> – o que é distinto, por exemplo, de países como a Nova Zelândia, conforme veremos na análise daquele sistema mais adiante.

A obrigatoriedade da AIL no âmbito do Legislativo ou em relação a essas propostas do Executivo direcionadas às Casas Legislativas poderia tornar ainda mais lenta a tramitação das proposições. Contudo, como destacou Vieira (2017), a morosidade aqui não é uma demonstração automática de ineficiência do sistema, pois, atualmente, a maior parte dos projetos de lei aprovados tramita em prazo inferior à média – o que revela que o elevado tempo de tramitação estaria mais associado à falta de apoio político à proposta. Assim, a associação entre AIL e morosidade é feita a partir de uma cultura política que valoriza a atuação do parlamentar à quantidade de propostas que ele ou ela apresenta. Somada à tradição romano-germânica, ao crescimento da legislação simbólica e à baixa restrição ao poder de iniciativa individual para apresentação de projetos e emendas, o ambiente não se revela o mais propício para a sistematicidade da AIL.

---

será avaliada considerando-se, entre outros, os seguintes aspectos: I - complexidade e qualidade da legislação; II - custos de conformidade à normatização tributária; III - qualidade dos tributos, especialmente quanto: a) à justiça fiscal; b) ao atendimento aos princípios constitucionais tributários; c) ao atendimento às necessidades orçamentárias; d) ao custo das obrigações acessórias; IV - carga tributária; V - equilíbrio federativo, especialmente quanto: a) à participação da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios no total da receita tributária, antes e depois das transferências constitucionais e legais; b) à participação das transferências constitucionais e legais na receita tributária dos entes federados; VI - renúncias fiscais; VII - harmonização normativa; VIII - redução das desigualdades regionais; IX - compatibilidade com a legislação de outros países ou blocos econômicos. Parágrafo único. As Consultorias do Senado Federal elaborarão estudos e pareceres técnicos que subsidiarão os trabalhos de avaliação periódica do Sistema Tributário Nacional”.

<sup>82</sup> Nos termos do art. 1º, para. 3º, do Decreto n.º 10.411/2020.

Vieira (2017), então, propõe ao menos três estratégias para implementação de AIL nessas instâncias, a saber: estabelecimento de parâmetros para a definição dos projetos que merecem análise mais aprofundada, a depender da natureza do projeto ou do impacto econômico estimado (essa prática foi observada na Colômbia, conforme abordaremos a seguir); tramitação conjunta e de ofício de projetos de lei que tratem do mesmo tema, para que esforços de análise sejam racionalizados; publicização e envio amplo de informações de consultoria técnica, o que pode reduzir trabalhos redundantes feitos para diferentes parlamentares e garantir melhor aproveitamento das informações prestadas.

Finalmente, notou-se que a natureza dos estudos legislativos publicados pela Câmara e pelo Senado se diferem bastante dos relatórios de AIL publicados pelas instâncias do Executivo. Enquanto esses últimos seguem uma espécie de roteiro e se valem de metodologias de análise custo-benefício, custo-efetividade, multicritérios etc., as publicações disponíveis nas páginas das Casas Legislativas parecem fomentar mais o debate acerca de grandes temas ou propostas normativas. No Senado, os estudos legislativos são publicados como Boletins ou Textos para Discussão, mas apenas um deles, no período filtrado, tocou em tema transversalmente ambiental e climático – aquele a tratar do “Marco Temporal” das Terras Indígenas (Filho, 2023). Na Câmara dos Deputados, foram encontradas três notas técnicas de 2023 a tratar desses temas, além de 10 estudos chamados de AIL na aba sobre “Gestão Estratégica”, porém o mais recente desses últimos data de 2011<sup>83</sup>. As três notas técnicas de 2023 da Câmara e o documento do Senado foram somados àqueles das instâncias do Executivo Federal para análise sobre eventual presença de perspectiva intergeracional, que abordaremos a seguir.

### 3.2.3. *Observações sobre eventual perspectiva intergeracional ou variável de longo prazo na Avaliação de Impacto Legislativo-regulatório brasileira*

As observações acerca de eventual presença de perspectiva intergeracional ou olhar de longo prazo na prática brasileira de AIL baseou-se na: (1) revisão de documentos que

---

<sup>83</sup> As Diretrizes da Câmara dos Deputados sobre AIL destacam a importância da ampla divulgação das avaliações para que a sociedade tenha maior compreensão dos motivos das decisões tomadas (Brasil, [s.d]). Nesse ponto, é de se destacar a dificuldade de encontrar a íntegra dos estudos técnicos elaborados internamente ou por consultorias externas ao Congresso Nacional ou a falta de clareza em relação ao que consideram textos de opinião técnica e AIL.

institucionalizam a exigência desse tipo de avaliação na esfera Federal; (2) respostas a pedidos de acesso à informação direcionados a cada uma dessas instâncias; (3) análise do *template* fornecido pela ANM; (4) análise de relatórios de AIL da ANA, ANEEL, ANM, ANP, CONAMA e MME, além de Câmara dos Deputados e Senado, conforme filtros aplicados e critérios detalhados a seguir.

Em relação ao primeiro pilar da análise, nota-se que os Decretos a tratar de elaboração normativa na esfera do Executivo Federal concedem especial relevância à análise custo-benefício e às temáticas tributária e financeira. Comparado com seus predecessores, o Decreto de 2017 dá ainda mais destaque a esses temas ao aumentar o número de quesitos relativos a eles no Anexo e dispor de certas exigências sobre os mesmos assuntos no corpo do texto principal<sup>84</sup>. Seu substituto, de 2024, mantém essa abordagem.

Nos Decretos de 1999, 2002, 2017 e 2024, as questões sobre possíveis afetações do ato normativo proposto sobre direitos fundamentais estão listadas no anexo (I, no caso dos dois primeiros decretos; e único, no caso dos dois últimos) e tratam particularmente das esferas de liberdade, igualdade e segurança jurídica em uma série de quesitos. Apesar disso, não parece haver uma preocupação sobre o resguardo desses direitos numa perspectiva temporal futura, de forma a abarcar gerações seguintes. A preocupação em relação aos impactos da norma projetada no meio ambiente aparece revelada nos Anexos II aos dois primeiros Decretos (já revogados) e no corpo dos Decretos n.º 9.191/2017 (revogado) e n.º 12.002/2024, como exigência do parecer de mérito, “quando couber”<sup>85</sup> ou “quando aplicável”<sup>86</sup>. Não há, portanto, no anexo do Decreto atualmente em vigor, menção ou quesitos a serem considerados em relação ao meio ambiente, inclusive na perspectiva temporal, o que pode limitar a capacidade de análise prévia sobre esse tema.

Se, por um lado, tanto o Decreto n.º 12.002/2024 quanto seu anexo aparentam demasiado extensos e burocráticos em seus requisitos para envio da proposta e questões-guia colocadas para a elaboração, por outro, não parecem tão redundantes (ou cuidadosos?) na temática ambiental. Enquanto, com razão, especial importância é dada às normas penais e tributárias ou àquelas tendentes a afetar o orçamento público, não se nota tamanho grau de

---

<sup>84</sup> Assim, interessa saber, em especial, o custo direto e indireto da medida para o orçamento público, se há renúncia de receitas ou incremento de despesas no orçamento da União, se os gastos ocasionados pela medida proposta podem ser aumentados por força de controvérsias judiciais ou administrativas, se foram respeitados princípios tributários (irretroatividade, anterioridade, estrita legalidade etc.), quais os ônus impostos aos destinatários da norma e se há uma relação equilibrada entre custos e benefícios.

<sup>85</sup> Nos termos do art. 32, VI, alínea a, do Decreto n.º 9.191/2017.

<sup>86</sup> Nos termos do art. 58, VI, alínea a, do Decreto n.º 12.002/2024.

detalhamento em relação às exigências colocadas para análises relativas ao impacto ambiental, climático e de longo prazo. E, quando se trata de pensar o direito tomando em conta as gerações futuras, é verdade que a responsabilidade fiscal e o equilíbrio das contas públicas são relevantes, assim como o é, também, a preservação das condições ecológicas capazes de garantir vida, dignidade e demais direitos para os que vivem hoje e aquelas e aqueles que virão.

O Decreto n.º 10.411/2020, que inovou ao regulamentar a análise de impacto regulatório, conforme exigido pela Lei da Liberdade Econômica e pela Lei das Agências Reguladoras, também foca textualmente em aspectos relativos a impactos econômicos, orçamentários e financeiros (Brasil, 2020). O próprio artigo da Lei da Liberdade Econômica regulamentado pelo Decreto em questão já se refere de forma especial a esse tipo de impacto e deixa claro o propósito da ferramenta na visão do legislador:

Lei 13.874/19 (Lei da Liberdade Econômica), art. 5º: As propostas de edição e de alteração de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, editadas por órgão ou entidade da administração pública federal, incluídas as autarquias e as fundações públicas, serão precedidas da realização de análise de impacto regulatório, que *conterá informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo para verificar a razoabilidade do seu impacto econômico.* [...] (Brasil, 2019b, art. 5º, destaque nosso).

Há, sim, menção relevante a impactos ambientais quando considera como “ato normativo de baixo impacto” e, portanto, passível de dispensa de AIL, aquele que “não repercute de forma substancial nas políticas públicas de saúde, de segurança, ambientais, econômicas ou sociais” (Brasil, 2020, art. 2º, II, c). No entanto, esta é a única menção a esse tipo de impacto e não há determinação quanto ao intervalo temporal que deve ser abarcado pela tarefa prospectiva de efeitos das propostas de atos normativos.

Por outro lado, observa-se particular zelo com as exigências de avaliação de resultado regulatório (*ex post*), inclusive com previsão de que as entidades governamentais deverão divulgar, logo no primeiro ano de mandato presidencial, a agenda de revisão normativa a ser concluída até o final daquele mandato. Isso revela a compreensão da ciclicidade regulatória e um olhar, ao menos, de médio prazo. O fato de que o Decreto também autoriza revisões temáticas é interessante por permitir uma abordagem mais ampla do arcabouço normativo.

A noção de ciclicidade regulatória aparece também de forma expressa no Guia sobre AIL publicado pela Presidência da República em 2021 (Brasil, 2021c), assim como a

menção a impactos ambientais em uma listagem daqueles mais relevantes a serem identificados no escopo de uma avaliação dessa natureza: aqueles sobre a concorrência e competitividade; as micro e pequenas empresas; o comércio internacional ou nível de abertura dos mercados; sobre saúde; segurança; impactos ambientais; impactos sobre custos administrativos; e impactos orçamentários. O Guia também faz referência à Calculadora de Onerosidade Regulatória, uma ferramenta que busca ampliar a transparência quanto aos custos regulatórios no país e disseminar métodos quantitativos para cálculo desses impactos. Apesar de ter o potencial de facilitar a quantificação de impactos, nota-se certo viés economicista na própria página de apresentação da calculadora, que destaca ser seu foco “a desoneração regulatória como ferramenta de desenvolvimento econômico” (Brasil, 2024b).

Lado outro, é interessante a abordagem do Guia à identificação e definição dos efeitos e riscos decorrentes de edição, alteração ou revogação de ato normativo. O Guia anterior, de 2018, já trazia essa perspectiva de forma bastante detalhada e destacava a importância da gestão dos riscos regulatórios, uma vez que não existem intervenções sem riscos. Dizia a orientação: “o tratamento de risco pode ser puramente descritivo, mas uma AIR avançada deve apresentar maiores elementos para mensurar os efeitos/danos que o fenômeno do risco pode trazer [...]” (Brasil, 2018b, p. 82).

Assim, a recomendação é para que haja integração do tema do risco em cada um dos passos da avaliação de impacto, não apenas na eventual escolha metodológica por “análise de risco”. Na definição do problema, por exemplo, isso envolveria estabelecimento de relação causal entre perigos e efeitos, probabilidade de ocorrência, severidade e dano associado. No contexto climático e intergeracional, esse tipo de abordagem pode se mostrar ainda mais relevante e desafiadora, já que a ausência de olhar de médio e longo prazo pode impor ônus severos à sociedade e, por outro lado, a adoção de medidas sem o devido embasamento técnico pode incrementar riscos e danos a comunidades hoje.

Na Câmara dos Deputados, as *Diretrizes para Avaliação de Impacto Legislativo na Câmara dos Deputados* invocam o princípio da precaução para gestão preliminar do risco, ao reconhecer que, especialmente em se tratando de meio ambiente e saúde humana, “o perigo sob consideração pode ter consequências que ainda não estão plenamente estabelecidas cientificamente” (Brasil, [s.d], p. 23). As diretrizes também tratam da distinção entre a AIL *ex ante* e *ex post*, inclusive ao recomendar a realização de AIL sucessiva. No entanto, quando se refere a “impactos potenciais da lei projetada” e a “projeções” não faz menção a qualquer

temporalidade. Estaríamos tratando de todos os possíveis impactos da norma no tempo? O que é esperado dessa projeção?

Na seção deste documento dedicada à justificativa para realização de AIL, chamada “Por que fazer”, buscou-se encontrar elementos que indicassem a importância da aferição de impactos das leis nas e para as futuras gerações, o que também não foi expresso ou evidente. O texto destaca a importância da ferramenta como um dos subsídios para a atuação parlamentar, para o enriquecimento do debate entre os agentes políticos e, conseqüentemente, para o incremento da qualidade do processo decisório governamental.

Os objetivos são nobres e, se assim não entendêssemos, talvez não estivéssemos aqui dedicados ao tema, porém não se extrai diretamente dessa leitura a preocupação com a perspectiva temporal foco desse trabalho – o longo prazo. Diferente seria, por exemplo, se a justificativa para a realização de AIL fosse, entre os objetivos elencados, o favorecimento de políticas públicas sustentáveis no longo prazo, capazes de resguardar direitos das gerações presentes e futuras. Desafiador? Por certo. Mas não seria esse o norte a ser buscado por uma lei, uma política e, portanto, pelo instrumento que as avalia?

A seção “Quem prepara” uma AIL, *a priori*, não chamaria atenção para os fins desta investigação. No entanto, se encontra, nesse trecho, o reconhecimento (1) da limitação da AIL para aferir todos os impactos de uma norma; (2) da necessidade de adoção de simplificações metodológicas; (3) da desconsideração de grupos de pessoas que, se imagina, serão menos afetados; (4) de certo desprezo pelas conseqüências consideradas menos importantes; (5) do foco delimitado pelo que a equipe responsável considera mais relevante, em função de sua composição, formação e experiência; (6) a admissão de contestações.

Interessante e relevante para os fins que aqui se investiga, portanto, porque reconhece as debilidades da ferramenta, decorrentes tanto de certos limites da aferição de dados que levarão às conclusões sobre os impactos quanto também do próprio local dos sujeitos responsáveis pela AIL. Quanto à possibilidade de contestações às AIL, é interessante que já se traga isso à tona nas próprias diretrizes, apesar de certa obviedade. Num contexto democrático, principalmente no Legislativo, é de se esperar e de se promover as oportunidades de debate de ideias, contraposição de dados e perspectivas, sobretudo quando embasadas em estudos técnicos. Por isso, mesmo os estudos institucionais, dos órgãos técnicos de assessoramento e consultoria, são e estão abertos ao contraditório. Além disso, o reconhecimento de que a AIL tem suas limitações metodológicas e pode ser contestada, assim como preparada por entidades privadas, organizações não governamentais, grupos de pressão, estudantes etc. não pode

significar uma acomodação estatal para que os estudos institucionais deixem de ser realizados ou sejam simplistas. Uma avaliação de impacto de normas em gerações futuras certamente exige uma saída da zona de conforto e, mais além, uma alteração de paradigma.

Adentrando na seção específica sobre a “Identificação dos Impactos Econômicos, Sociais e Ambientais”, nota-se, sobretudo, a recomendação para que essa avaliação vá além dos “aspectos imediatos e desejados (efeitos diretos)” e que considere “efeitos indiretos, tais como efeitos colaterais, efeitos de contágio de outros segmentos da economia ou efeitos sobre os setores afetados” (Brasil, [s.d], p. 16). Consta orientação de identificação dos impactos distributivos da proposta quando da identificação dos sujeitos afetados. Afinal, dentre as várias alternativas de abordagem de um problema, algumas opções serão mais benéficas para determinados grupos e podem ter benefícios e custos se se espalham desigualmente “na sociedade e ao longo do tempo”.

As Diretrizes ainda destacam ser necessário, dentre outros pontos, que se tome em conta os impactos de curto e longo prazo. Apesar de ser esta a primeira menção sobre essa consideração, nota-se especial relevo dado em sua explicação: “muitas vezes é mais fácil identificar efeitos de curto prazo, mas isto não significa que eles são mais importantes” (Brasil, [s.d], p. 17). Seguindo essa mesma perspectiva, consta diretriz para elaboração de matriz de impacto com indicação das populações afetadas pela norma e “escala temporal em que se espera que os impactos ocorram” (Brasil, [s.d], p. 17), o que revela, mais uma vez, a concepção temporal estendida. Finalmente, o documento traz 30 menções a “ambient-”, geralmente ao lado dos impactos “sociais e econômicos”.

É no mínimo curioso, porém, que as Diretrizes da Câmara dos Deputados carreguem essas menções mais amplas em termos de espectro temporal de forma até mais evidente que documentos do Executivo, já que a resposta ao pedido de acesso à informação protocolado naquela instância foi no sentido de que nem se realiza AIL – restando o silêncio acerca da prospecção temporal utilizada para aferição dos impactos da potencial lei<sup>87</sup>. O Senado Federal, por sua vez, não respondeu quanto à prospecção temporal ou incorporação de perspectiva intergeracional em suas análises “feitas de forma indireta”<sup>88</sup>.

Em relação ao conteúdo das análises realizadas e disponibilizadas nas Casas Legislativas, conforme se destacou na seção anterior, foram encontrados um estudo no Senado

---

<sup>87</sup> Resposta de 26 de abril de 2024. Ver nota 75 para íntegra do texto.

<sup>88</sup> Resposta de 2 de maio de 2024. Ver nota 76 para íntegra do texto.

e três na Câmara, publicados entre 2023 e 2024, em temas correlatos ao meio ambiente. Observou-se que o Texto para Discussão do Senado a tratar do chamado “Marco Temporal” das Terras Indígenas (Filho, 2023), apesar de rico em aspectos de juridicidade, não abarca classicamente potenciais impactos decorrentes da proposta legislativa que estava a analisar – o Projeto de Lei n.º 2.903/2023. Não parece tratar de uma AIL no sentido tradicional por não definir um problema a ser enfrentado, não apresentar alternativas regulatórias, não aferir impactos de cada uma delas, não identificar potenciais afetados e assim por diante. Dessa forma, pode se configurar como importante texto de reflexão e subsídio jurídico sob muitos aspectos, mas não é exemplar do tipo de estudo que este trabalho se propõe a analisar. De qualquer maneira, como o referido Texto não aferiu impactos, não faz qualquer projeção temporal ou menção a direitos de gerações futuras.

Na Câmara dos Deputados, apesar de constarem três estudos sobre temáticas ambientais em 2023, um deles tratava de clínicas e hospitais veterinários públicos, e foi considerado destoante dos demais relatórios aqui analisados em termos de conteúdo. Os demais tratavam de política de conteúdo local do setor petrolífero brasileiro (Mattos, 2023) e mercado de carbono (Leite, 2023), pelo que foram analisados em sua substância.

Aquele a tratar da política de conteúdo nacional do setor petrolífero revisa posições econômicas e experiências internacionais acerca de políticas de desenvolvimento setoriais dessa natureza (*pick the winners*), isto é, quando o Estado escolhe os segmentos que considera mais importantes para o desenvolvimento do país (Mattos, 2023). No entanto, por abordar uma política atualmente em curso, se configura mais como um estudo de avaliação retrospectiva de impactos. Traz importantes pontos para o debate sobre o tema, mas adota linguagem bastante técnica e não aborda a temática sob o ponto de vista ambiental, climático ou intergeracional. O estudo entende ser negativa a manutenção dessa política por substituir uma parcela de insumos do setor por produção nacional sem necessariamente estimular a produtividade<sup>89</sup>, porém não projeta impactos futuros em decorrência da manutenção dessas medidas nem questiona a opção setorial do Estado.

O estudo a tratar de mercado de carbono (Leite, 2023) é, sim, de certa forma prospectivo, já que aborda uma política não instituída ou implementada no país. Esclarece o que é, como funciona um mercado dessa natureza (seja ele regulado ou voluntário), quais os

---

<sup>89</sup> Destaca Mattos (2023, p. 23): “a tendência desse tipo de política é se eternizar, pois são poucos que se beneficiam muito dela, e por isso estão dispostos a fazer muito lobby para perpetuá-la, enquanto o custo é pulverizado sobre muitos em todo o resto da sociedade”.

potenciais benefícios de um mercado regulado no país diante de suas metas climáticas e alguns dos efeitos de implementação de uma possível alternativa, que seria a instituição de um imposto sobre a emissão de GEE<sup>90</sup>. Entretanto, não adota a tradicional metodologia da Legística, não aborda potenciais riscos do formato de mercado regulado que defende ser a melhor opção, não é extensivo em análise de alternativas e seus impactos, e não projeta nem mesmo a opção recomendada temporalmente. Assim, parece também se configurar mais como um subsídio que levanta pontos importantes para o debate, mas que não caracterizaria um relatório de AIL. O tema é relevante e representa uma oportunidade para a prática de avaliação de impacto com perspectiva de longo prazo.

Em sentido diverso, os relatórios de avaliação de impacto encontrados nas agências regulatórias, MME e CONAMA se assemelham mais a uma análise nos moldes preconizados pela Legística, a partir de mapeamento da situação-problema, dos objetivos da proposta, dos atores afetados, das alternativas e projeções de impacto e assim por diante. Na ANM, por exemplo, observou-se que o *template* disponibilizado segue exatamente as etapas rotineiramente descritas para a AIL. Embora intuitivo para preenchimento, não carrega nenhum elemento particular relacionado a um olhar de longo prazo<sup>91</sup>. Não foi possível aferir se o conteúdo dos relatórios dessa agência incorpora esse olhar, pois, como destacamos, não há AIL de 2023 e 2024 disponível no seu site.

Dos 29 relatórios de AIL encontrados em todas essas instâncias do Executivo Federal já elencadas, 13 foram analisados em busca desse eventual olhar de longo prazo ou de uma perspectiva intergeracional. Foram selecionados, para a análise, relatórios que versam sobre temas que terão impacto mais óbvio ao meio ambiente, pois se acredita que eles teriam maior potencial de incorporar essa perspectiva temporal mais ampla em razão do próprio tema.<sup>92</sup>

De maneira geral, observou-se um contraste significativo entre o grau de profundidade de avaliação dos impactos ambientais, em que aqueles do CONAMA eram os mais densos nesse aspecto – mesmo quando curtos. Os demais, ainda que feitos por agências

---

<sup>90</sup> A esse respeito, destaca que as desvantagens de um imposto seriam a ausência de certeza sobre a redução de emissões e o fato de que o governo poderia passar a depender da arrecadação oriunda de poluição dessa natureza.

<sup>91</sup> O *template* está disponível para download em: <https://www.gov.br/anm/pt-br/assuntos/regulacao/agenda-regulatoria/relatorios-de-air>.

<sup>92</sup> Planilha listando esses relatórios encontra-se em: <https://bit.ly/3XjRHTw>. Dados atualizados até 27 jul. 2024.

afetas a temas eminentemente ambientais como água, energia, mineração e petróleo, de maneira geral, cobrem a temática de forma mais rasa.

Um dos relatórios da ANA, por exemplo, a tratar de condições de operação de um reservatório de sistema hídrico, identifica como problema regulatório o risco de rebaixamento acentuado do nível de água do reservatório do rio Grande (ANA, 2023). O problema inicial potencialmente agravaria conflitos pelo uso da água e aumento da insegurança hídrica e, dentre suas causas, foi identificada as mudanças climáticas. O relatório é extenso e revela buscar conciliar diversos interesses, o que inclui os setores de energia e turismo, ao mesmo tempo em que espera alcançar o resultado de “prevenir e minimizar os impactos de secas e inundações e promover medidas de adaptação às mudanças climáticas” (ANA, 2023, p. 46).

Por um lado, a listagem de atores envolvidos no problema inclui “eixos” como navegação, turismo, sistema elétrico e usuários, e abarca até mesmo o “meio ambiente e recursos hídricos”. Esses dois elementos, porém, não aparecem como sujeitos, mas para se referirem a agências cuja competência resguarda esses ativos – a exemplo do Instituto Mineiro de Gestão de Águas e o IBAMA. O relatório também se refere ao fato de que “nos médio e longo prazos, [...] é de comum interesse que os reservatórios alcancem níveis mais elevados” (ANA, 2023, p. 35), o que significa aumento de segurança hídrica e energética. Por outro lado, embora haja essas menções, elas são raras em um relatório de extensão considerável (80 páginas), e são mais enfatizados impactos ao mercado, a setores como energia, turismo e navegação, micro e pequenas empresas. Não há menções a populações ribeirinhas, tão afetadas por eventos climáticos extremos, assim como não há referência expressa a futuras gerações.

Só um dos relatórios traz essa referência expressa, aliás: aquele a tratar de proposta de Resolução CONAMA para o manejo florestal sustentável no bioma Caatinga (CONAMA, 2023). Articulado em formato de Nota Técnica que incorpora, em parte dela, requisitos de AIR, o texto justifica a necessidade de a ocupação econômica da Caatinga ser fundada na utilização racional de recursos naturais renováveis em benefício de gerações presentes e futuras. Faz-se, entretanto, certa confusão com as etapas de uma Avaliação de Impacto Regulatório, por exemplo, ao identificar atores que se envolveram na etapa de participação como atores afetados.

A proposta de regulamentação tratava do estabelecimento de critérios para a exploração madeireira e de produtos não-madeireiros, em manejo sustentável, para apoiar tanto a demanda energética da população local (bastante baseada na lenha) quanto a renda extra em períodos de estiagem – o que favoreceria a permanência das famílias no campo. O relatório considera que a proposta tomou em conta o avanço da ciência e o risco climático ao estabelecer

critérios para que não sejam manejadas grandes áreas em um único ano, o que agravaria os potenciais danos em um ano muito seco (CONAMA, 2023). Assim, parece, de fato, incorporar um olhar de longo prazo e respeitoso das capacidades generativas da Terra, ao conciliar interesses de gerações futuras com as necessidades das populações locais.

No âmbito do MME, o documento a tratar de metas de descarbonização no âmbito do programa RenovaBio<sup>93</sup> é estruturado em formato de Nota Técnica, não em AIL, e traz modelagem econômica sobre as metas para o programa (Brasil, 2023b). O tema está intrinsecamente conectado a questões intergeracionais e o horizonte estabelecido para a modelagem e as metas é decenal, e se coaduna com o olhar de longo prazo. Como boa prática, observou-se que a nota técnica compila as contribuições resultantes da consulta pública e justifica quando elas não são acatadas. Verifica-se também que programas dessa natureza dialogam bem com as metas internacionais climáticas do Brasil e com o plano plurianual 2024-2027 (Brasil, 2024c)<sup>94</sup>, mas por certo não com outras políticas extrativas fósseis que vêm sendo apoiadas pelo mesmo Ministério, conforme veremos na análise do próximo relatório. Assim, a ausência de uma AIR com olhar sistêmico deixa de captar as incoerências das políticas públicas, acarreta um dispêndio ineficaz de recursos públicos e torna inefetiva a ação climática voltada a proteger gerações presentes e futuras.

Exemplo dessas incoerências é revelado pelo relatório de AIR da ANP que trata da baixa flexibilidade para o cumprimento do chamado Programa Exploratório Mínimo (PEM) fora da área de concessão. Esse Programa corresponde ao “conjunto mínimo de atividades exploratórias que devem ser realizadas durante a fase de exploração” (ANP, 2023, p. 2). O relatório destacou ter, como objetivo geral, “incentivar as atividades de exploração de petróleo e gás natural” (ANP, 2023, p. 2) e, de forma específica, “ampliar, uniformizar e estabelecer de forma clara as possibilidades para o cumprimento do PEM fora da área de concessão” (ANP, 2023, p. 2).

---

<sup>93</sup> O RenovaBio foi instituído pela Lei n.º 13.576/2017, a Política Nacional de Combustíveis, e visa ampliar a produção e o uso de biocombustíveis na matriz energética brasileira, ao ponderar eficiência energética e redução de emissões de GEE.

<sup>94</sup> O plano plurianual 2024-2027 elenca, como visão de futuro, a redução de, pelo menos, 20% da taxa extrema de pobreza; a redução de, pelo menos, 0,8% da razão entre renda dos 10% mais ricos e 40% mais pobres; elevação entre 1,7% e 19% no rendimento domiciliar per capita nas grandes regiões; elevação de, pelo menos, 15% do PIB per capita; redução de, pelo menos, 16% da taxa de desemprego; redução de, pelo menos, 19% de emissões de GEE no Brasil; redução de, pelo menos, 75% do desmatamento anual no bioma Amazônia. Além disso, um dos temas prioritários é justamente o combate ao desmatamento e o enfrentamento da emergência climática (Brasil, 2024c).

Ao contrário de muitos dos outros relatórios encontrados, esse seguiu as etapas prescritas pela Legística para uma AIL, ao identificar alternativas, comparando-as por análise multicritério, e indicar uma opção como mais adequada ao final. No entanto, busca incentivar e facilitar programas exploratórios de combustíveis fósseis, embora identifique “o contexto global de transição energética no qual, segundo projeções da International Energy Agency (IEA), a demanda global por petróleo tenderia a se estabilizar ou a diminuir drasticamente nos próximos 20 anos” (ANP, 2023, p. 5).

O relatório também ressalta “o tempo necessário para maturação de uma descoberta de hidrocarbonetos até colocá-la em produção, o que colocaria o Brasil em posição bastante desfavorável para o desenvolvimento de novas descobertas nos próximos 20 anos” (ANP, 2023, p. 5) e despertaria uma espécie de senso de urgência para que a corrida pelos combustíveis fósseis aconteça o quanto antes. Assim, ao invés de adotar uma perspectiva de análise ampla e sistêmica acerca do tema e de buscar alinhar o direcionamento estratégico nacional em políticas públicas voltadas para energia e clima, o relatório é reducionista ao abordar a questão como simplesmente um problema operacional em razão de baixa flexibilidade para o PEM.

Entende-se, claro, a necessidade de limitação de escopo de uma AIL, mas não pode ela desconsiderar a interação da temática que cobre e outros atos normativos, inclusive internacionais, assim como não podem os efeitos potenciais do ato sobre a sociedade ser descritos apenas sob a perspectiva do crescimento econômico<sup>95</sup>. Quais os potenciais efeitos sobre a sociedade da expansão de atividades exploratórias? Quais os impactos dos subsequentes projetos de exploração ao longo do tempo?

A falta de análise extensiva desses impactos nos remeteu particularmente a um dos casos climáticos analisados anteriormente neste trabalho: *Gray v. Ministro do Planejamento* (Austrália, 2006). Nele, o tribunal australiano decidiu que o EIA de uma mina de carvão não poderia se resumir aos impactos associados estritamente à mina, mas abarcar também aqueles decorrentes da posterior queima do carvão minerado. No mesmo sentido, o relatório de AIR em questão desconsidera os impactos futuros decorrentes da ampliação de ações exploratórias e extrativas fósseis: o aumento de emissões de GEE. De maneira análoga à argumentação do

---

<sup>95</sup> A esse respeito, pontuou o relatório: “o cumprimento do PEM de forma integral, implica na execução dos investimentos previstos para a fase de exploração, havendo retorno para a sociedade na forma de geração de empregos, pagamentos de impostos e, em última instância, promoção do desenvolvimento econômico do país” (ANP, 2023, p. 6).

tribunal australiano, se o único propósito do Programa Exploratório Mínimo é viabilizar mais extração de hidrocarbonetos, esse elemento não pode ser desconsiderado na AIL.

Aliás, como pontuado acima, o relatório se refere a potenciais benefícios decorrentes do Programa no médio e longo prazo, isto é, geração de empregos e promoção do crescimento econômico. Portanto, o que deixa de considerar são impactos ambientais, climáticos e intergeracionais. Mesmo os critérios escolhidos para comparação entre as alternativas aventadas deixam de contemplar qualquer aspecto relativo à sociedade e ao meio ambiente<sup>96</sup>. Por certo que fazer constar elementos que ampliariam o espectro de avaliação de impactos normativos não diz respeito à tomada de decisão final sobre eventual regulação ou mesmo sobre a opção estratégica que deve ser tomada pelo país acerca de suas bases econômicas e energéticas em um contexto de crise climática. No entanto, exigir que as lentes da AIL ampliem o campo de visão e garantam informações holísticas e suficientes favorece a consideração de todas as matérias relevantes para a decisão.

A ANEEL (2023) também tratou de tema correlato quando elaborou relatório acerca de dificuldades na inserção de novas soluções de armazenamento em um contexto de transição energética no Brasil. Esse relatório é particularmente técnico e chamou atenção pela didática, por sua diagramação e por revelar elevado grau de conhecimento acerca do propósito e da forma de uma AIL. Além disso, demonstrou adotar uma perspectiva de médio a longo prazo ao apresentar dados sobre custos e necessidades de potência para períodos de até quase 10 anos e ao incorporar tendências decorrentes do contexto de transição energética à análise de risco, como o risco de escassez de minerais, o risco de impactos adversos provocados por novas tecnologias etc. Apesar disso, não se determina um período prospectivo exato na análise. Finalmente, ao justificar a adoção de análise multicritério, baseou-se na possibilidade de abarcar, “além de aspectos técnicos e econômicos, os aspectos sociais, políticos ou ambientais, cujos impactos podem ser de difícil mensuração” (ANEEL, 2023, p. 71) – o que leva à incorporação de perspectiva mais qualitativa e holística.

Em sua resposta ao pedido de acesso à informação sobre o período de prospecção temporal utilizada na aferição dos impactos de propostas regulatórias, a ANEEL informou que “cada resolução normativa possui uma previsão de prazo para realização da Análise de

---

<sup>96</sup> Foram eles: complexidade na elaboração, custos para a ANP, custos para o agente regulado, efetividade e segurança jurídica (ANP, 2023).

Resultado Regulatório – ARR”<sup>97</sup>, e pareceu não entender que a pergunta tratava, na verdade, da avaliação *ex ante*<sup>98</sup>. A mesma pergunta deixou de ser respondida pela ANM<sup>99</sup>, ANP<sup>100</sup>, pelo MME<sup>101</sup>, Câmara dos Deputados<sup>102</sup> e pelo Senado<sup>103</sup>.

Dentre os que responderam a essa pergunta, o MMA informou que, quanto à definição de horizonte temporal, a AIR “deve abordar tipicamente uma análise de curto, médio e longo prazo, porém tal definição é abordada caso a caso dependendo da complexidade do tema, da natureza das variáveis envolvidas e da quantidade e qualidade dos dados disponíveis”<sup>104</sup>. A ANA informou que:

a análise de impacto das alternativas deve considerar um período pré-definido, embora não especifique qual deve ser o tempo desse período. Na prática, a maioria das AIR da ANA não estima o impacto em termos quantitativos, limitando-se ao mapeamento

---

<sup>97</sup> Em resposta de 11 de junho de 2024, respondeu a agência, na íntegra: “A ANEEL desenvolve AIRs anteriormente a atos de natureza normativa, infralegais, a serem publicados pela Agência. Essas AIRs são elaboradas de acordo com o que dispõe o Decreto n. 10.411/2020, cujo art. 3º dispõe a abrangência da aplicação: Art. 3º *A edição, a alteração ou a revogação de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, por órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional será precedida de AIR.* Os relatórios podem ser obtidos no site da ANEEL no seguinte link: <https://biblioteca.aneel.gov.br/>. O parágrafo 2º do art. 3º do Decreto n. 10.411/2020 dispõe as hipóteses em que não se aplica a elaboração de AIRs e o art. 4º dispõe sobre as hipóteses de dispensa de AIR, devidamente fundamentada pelo órgão ou entidade competente. Cada resolução normativa possui uma previsão de prazo para realização da Análise de Resultado Regulatório – ARR. Em caso de não realização de AIR dispensada por razões de urgência a ARR deverá ser realizada em até 3 anos, conforme disposto no art. 12 do Decreto n. 10.411/2020” (destaque original).

<sup>98</sup> A pergunta em questão dizia: “Em caso afirmativo [sobre a realização de AIR], qual a prospecção temporal utilizada na aferição dos impactos da potencial lei? I.e, quanto tempo é projetado para a frente?”.

<sup>99</sup> Ver nota 74.

<sup>100</sup> Ver nota 72.

<sup>101</sup> Em resposta de 17 de junho de 2024, respondeu o MME: “Agradecemos o seu contato e informamos que todos os documentos relativos ao assunto em questão, encontram-se disponíveis no link: <https://www.gov.br/mme/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/governanca/analise-de-impacto-regulatorio-air-e-avaliacao-de-resultado-regulatorio-arr>. Na oportunidade, informe-se que as publicações de Relatório de Análise de Impacto Regulatório - CPAIR, por ocasião da edição de atos de normativos de interesse geral no âmbito deste Ministério, serão disponibilizados no sítio eletrônico tão logo o ato normativo cumpra suas formalidades e seja publicado no Diário Oficial da União, conforme estabelece o § 4o do art. 15o do Decreto no 10.411/2020 abaixo. Art. 15. A autoridade competente do órgão ou da entidade responsável pela elaboração do relatório de AIR deverá se manifestar quanto à sua adequação formal e aos objetivos pretendidos, de modo a demonstrar se a adoção das alternativas sugeridas, considerados os seus impactos estimados, é a mais adequada ao enfrentamento do problema regulatório identificado. [...] § 4o Concluído o procedimento de que trata este artigo ou, se for o caso, publicado o ato normativo de caráter geral, o relatório de AIR será publicado no sítio eletrônico do órgão ou da entidade competente, ressalvadas as informações com restrição de acesso nos termos da Lei no 12.527, de 2011. Se novas informações ou informações complementares se fizerem necessárias, abra um novo pedido para prosseguirmos com o atendimento. Serviço de Informação ao Cidadão do Ministério de Minas e Energia”.

<sup>102</sup> Ver nota 75.

<sup>103</sup> Ver nota 76.

<sup>104</sup> Ver nota 73.

dos impactos. Assim, a questão temporal dos impactos geralmente não é abordada nas AIR<sup>105</sup>.

De fato, a última frase parece resumir a impressão geral sobre a ferramenta no Brasil: na prática, a questão temporal não é muito abordada nos relatórios de AIL, assim como não o são os impactos ambientais e sistêmicos em profundidade. É verdade que muitos dos temas tratados neles são extremamente técnicos, mas, ainda assim, entende-se que a limitação do problema regulatório a ser abordado em uma AIL deve alcançar desafiador grau de generalidade e abstração para permitir que interações da proposta regulatória com questões mais amplas possam aparecer. De outra maneira, tende-se tanto a ignorar impactos que seriam identificados por ótica holística quanto a editar instrumentos com objetivos incoerentes quando comparados entre si.

Os instrumentos a regular a própria AIL e aqui analisados apresentam graus diferentes de incorporação dessa lente: enquanto, no Senado e no Executivo, os documentos não revelem tanto e de forma expressa a preocupação com a intergeracionalidade, na Câmara, a questão temporal e ambiental aparece com mais relevo. No entanto, vimos que, no Legislativo,

---

<sup>105</sup> Em resposta de 24 de maio de 2024, a ANA informou: “Senhor(a) Cidadão(ã), Quanto a solicitação, comunicamos que a área se manifestou da seguinte maneira: [...] 1. Gostaria de saber se a Agência Nacional de Águas conduz regularmente atividades de avaliação de impacto regulatório para propostas de regulação em tramitação ou para aquelas já aprovadas? Resposta: Sim 2. Em caso afirmativo, onde posso obter acesso a esses relatórios? Resposta: os relatórios podem ser acessados por meio do endereço abaixo: <https://www.gov.br/ana/pt-br/acao-informacao/governanca-regulatoria/analise-de-impacto-regulatorio-air> 3. Em caso afirmativo, quais são os critérios utilizados para selecionar quais propostas devem ser objeto dessas avaliações de impacto? Resposta: O processo regulatório da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) para a edição ou alteração de atos normativos é regulamentado pela Resolução ANA 186/2020. Em relação à Análise de Impacto Regulatório (AIR), o procedimento estabelecido nesta resolução segue as diretrizes do Decreto 10.411/2020, que regulamenta a AIR conforme o art. 5º da Lei no 13.874, de 20 de setembro de 2019, e o art. 6º da Lei no 13.848, de 25 de junho de 2019. De acordo com o referido Decreto e as leis mencionadas, a AIR é obrigatória ‘quando da proposição de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, no âmbito de suas competências’. O Decreto 10.411/2020 também estabelece situações em que a AIR não é aplicável (Art. 3º) ou é dispensável (Art. 4º). Assim, no contexto da ANA, as propostas selecionadas para a realização da AIR são os atos normativos que não se enquadram nas situações de não aplicabilidade ou dispensa estabelecidas pelo Decreto 10.411/2020. Os Atos Normativos Regulatórios dispensados de AIR podem ser acessados no link: <https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/governanca-regulatoria/analise-de-impacto-regulatorio-air/dispensas-de-air> A lista completa de Atos Normativos Regulatórios da ANA pode ser acessada no link: <https://www.gov.br/ana/pt-br/acao-informacao/legislacao/atos-normativos/pesquisa-atos-normativos> 4. Em caso afirmativo, qual a prospecção temporal utilizada na aferição dos impactos do potencial lei? i.e, quanto tempo é projetado para a frente? Agradeço de antemão Resposta: As AIR da ANA são conduzidas tendo como referência principal o Guia de AIR da Casa Civil de 2018, disponível em: [https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/downloads/diretrizes-gerais-e-guia-orientativo\\_final\\_27-09-2018.pdf/view](https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/downloads/diretrizes-gerais-e-guia-orientativo_final_27-09-2018.pdf/view) De acordo com as orientações do referido Guia, a análise de impacto das alternativas deve considerar um período pré-definido, embora não especifique qual deve ser o tempo desse período. Na prática, a maioria das AIR da ANA não estima o impacto em termos quantitativos, limitando-se ao mapeamento dos impactos. Assim, a questão temporal dos impactos geralmente não é abordada nas AIR. Ouvidoria Geral Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico”.

a prática e, até mesmo, as respostas aos pedidos de informação são inconsistentes. De maneira geral, observa-se uma falta de uniformidade nos formatos e de abordagem – alguns dos relatórios analisados se assemelham mais a notas defensivas de determinada proposta, enquanto outros adotam a perspectiva tradicional da Legística. Na prática, apesar de algumas menções ao futuro, parece haver falta de unidade do olhar adotado para as questões regulatórias e óbices culturais a inviabilizar uma AIL que mire o futuro, garanta a coerência regulatória e de políticas públicas e balanceie interesses econômicos atuais com direitos intergeracionais.

### **3.3. Avaliação de Impacto Legislativo-regulatório no Direito Comparado**

Como visto, muito do arcabouço teórico acerca da avaliação de impacto deriva de relatórios e recomendações da OCDE. Há vários anos, a organização tem trabalhado com países membros e não-membros em temáticas correlatas à política regulatória e governança. Mais recentemente, tem destacado que “as necessidades das gerações futuras devem ser levadas em conta nas ações governamentais” (OCDE, 2012, p. 5) e, sobretudo, recomendado que países membros considerem apropriadamente as questões ambientais, sociais e distributivas na AIL (OCDE, 2016), restando saber em que medida essa perspectiva foi eventualmente incorporada. Por isso, um primeiro critério definidor dos países que seriam analisados nesta pesquisa foi justamente o fato de serem eles membros da OCDE, posição aspirada pelo Brasil.

Diante da impossibilidade de se aprofundar em pesquisa solo nos 38 países membros da organização, entendeu-se necessário reduzir este universo. Considerando a farta literatura existente sobre AIL na União Europeia, no Canadá, na Suíça e nos Estados Unidos, buscou-se considerar países que costumam estar “fora do radar”. Foi ponderada também a importância de se ter um país latino, como o Brasil, e outro com matriz distinta, além possuírem tempos distintos como membros da OCDE.

Num primeiro momento, Colômbia e Nova Zelândia despontaram por abrigarem alguns dos precedentes judiciais mais emblemáticos em matéria de proteção ambiental nos dias de hoje. Para citar ao menos dois exemplos, refere-se aqui aos casos que reconheceram a personalidade jurídica do Rio Atrato, na Colômbia (2016), e do Rio Whanganui, na Nova Zelândia (2017). Qual a relevância de casos judiciais para uma pesquisa sobre AIL? Parece-nos que precedentes reconhecendo direitos à natureza poderiam representar a abertura do sistema jurídico como um todo para uma abordagem sistêmica (Capra; Matei, 2018).

Colômbia, como segundo país mais populoso da América do Sul, pareceu um bom representante do grupo latino, enquanto Nova Zelândia trouxe o componente de diversidade geográfica e cultural. A diversidade cultural, em ambos os países, aliás, é algo notável, dada a pluralidade étnica que conforma essas populações. Os dois são antigas colônias, assim como o Brasil.

Em termos econômicos e de desenvolvimento humano, no entanto, têm realidades muito distintas. Nova Zelândia tem alto PIB *per capita* e IDH. A Colômbia tem esses índices mais próximos aos do Brasil – apesar de não ser comparável com este último em termos de tamanho e população<sup>106</sup>. Dados do Climate Action Tracker<sup>107</sup> indicam que os três países têm políticas e ações climáticas insuficientes, e a Nova Zelândia é a mais mal avaliada entre os três. Essas variáveis podem influenciar a prática da AIL nesses países e trazer diferentes desafios para cada um deles.

Se, por um lado, a Nova Zelândia ingressou na OCDE em 1973, a Colômbia tem uma trajetória muito mais recente por ter ingressado em 2020, o que pareceu também um fator interessante para que se tivesse uma representação, ainda que mínima, dos diferentes graus de incorporação das recomendações da organização. Verificou-se, então, como esses países eram avaliados pela OCDE em termos de progresso na implementação da política regulatória.

Por meio do iREG, a organização costuma classificar os países conforme o grau de adoção de práticas sistemáticas, métodos usados (por exemplo, tipo de impactos avaliados, quão frequentes são as consultas), papel dos órgãos de supervisão e grau de transparência. O iREG monitora três eixos principais e aqui interessou aquele a tratar da AIR<sup>108</sup>. Como talvez esperado, em 2021, a Nova Zelândia pontuou acima da média dos países da OCDE (OCDE, 2021a), enquanto a Colômbia encontra-se mal avaliada (OCDE, 2021b). Assim, confirmou-se que a análise de ambos os países permitiria uma comparação entre sistemas regulatórios com diferentes graus de maturidade.

Outros países foram considerados para esta análise comparada ao longo da coleta preliminar de dados e revisão bibliográfica. Suíça, Canadá e Estados-membros da União Europeia foram descartados, ainda antes da segunda qualificação, visto a farta literatura a

---

<sup>106</sup> Consultas sobre IDH e PIB per capita foram realizadas na plataforma da United Nations Development Programme (<https://hdr.undp.org/data-center/country-insights>) e CEIC Data (<https://www.ceicdata.com/pt/indicador/new-zealand/gdp-per-capita>).

<sup>107</sup> Acessados em 12 ago. 2024 em <https://climateactiontracker.org/>.

<sup>108</sup> São os demais eixos avaliados: envolvimento das partes interessadas e avaliação *ex post*.

respeito de seus sistemas e boas práticas regulatórias. Quanto à República Democrática do Congo (RDC) e à África do Sul, a eliminação se deu tanto em razão de certa escassez de fontes, particularmente sobre a RDC, como também das limitações da própria pesquisa, em razão de tempo, necessidade de recorte e avanço para as etapas posteriores. Considerando as características da Colômbia e da Nova Zelândia, optou-se por seguir com esses países, o que, porém, não exclui o desejo de expandir esse tipo de avaliação para outras jurisdições.

Nesta seção, portanto, apresentamos dados encontrados sobre a trajetória de incorporação da AIL na Colômbia e na Nova Zelândia, e analisamos como se dá essa prática e se/como incorporam a perspectiva sistêmica, a visão de longo prazo e de justiça intergeracional. Reconhecendo as limitações desta etapa do estudo e que não existe um modelo comparado que sirva exatamente à realidade de outro país, espera-se que as lições e boas práticas possam servir de inspiração para diferentes sistemas regulatórios.

### 3.3.1. Colômbia

A Colômbia é um “*Estado Social de Derecho*”, organizada como república unitária<sup>109</sup>, presidencialista e composta por entidades subnacionais<sup>110</sup>. Tanto a esfera nacional quanto as departamentais são conformadas pelos três poderes clássicos: Executivo, Legislativo e Judiciário (OCDE, 2014).

A produção normativa colombiana abarca leis primárias e secundárias, regulação administrativa e quaisquer instrumentos normativos que possam afetar o ordenamento jurídico e a competência regulamentar conferida ao Presidente da República pela Constituição de 1991 (arts. 154 e 189, item 11). Em âmbito nacional, a regulação pode se dar em forma de leis, decretos, resoluções e circulares; enquanto, na esfera subnacional, isso se dá por *ordenanzas*, quando departamentais, e *acuerdos*, quando municipais. A competência das entidades subnacionais é residual. Além disso, é comum que se encontre menções a *conceptos*, que, no

---

<sup>109</sup> Conforme art. 1º da Constituição colombiana de 1991, em espanhol: “*Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomia de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general*”.

<sup>110</sup> São 32 departamentos, divididos, por sua vez, em municípios, *corregimientos departamentales* ou distritos e uma capital-distrito, em Bogotá.

entanto, não possuem força normativa, pois servem para guiar a interpretação normativa em caso de lacunas na sua implementação (OCDE, 2013).

Quadro 3: A hierarquia regulatória na Colômbia

1. Political Constitution	
2. International Treaties	
3. Laws: Political Constitution of Colombia, Chapter III	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organic laws: Political Constitution, Art. 151</li> <li>• Statutory laws: Political Constitution, Art. 152</li> <li>• Framework laws: Political Constitution, No. 19, Art. 150</li> <li>• Laws of attributions: Political Constitution, No. 10, Art. 150</li> <li>• Laws to convene a referendum: Political Constitution, Art. 103</li> <li>• Approving laws: Political Constitution, Art. 93, Art. 150 (No. 14, 16)</li> <li>• Ordinary Laws: Those promulgated by the Congress based on competences allocated in Chapter III of the Constitution</li> </ul>
4. Decrees	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Law decrees (issued by extraordinary faculties by the executive): Political Constitution, No. 10, Art. 150</li> <li>• Legislative decrees (issued in state of emergency): Political Constitution, Art. 212</li> <li>• Statutory decrees</li> <li>• Regulatory decrees: Political Constitution, Number 11, Art. 189</li> <li>• Framework decrees (those that develop framework laws)</li> <li>• Executive decrees (residual competence): Political Constitution, Part 4, Art. 115</li> <li>• Compiling decrees</li> </ul>
5. Resolutions: Political Constitution, No. 11, Art. 189	
6. Circulars: Colombian Technical Norm NTC 3234 documentation, elaboration of circulars	
7. Department Ordinances	
8. Municipal agreements	

*Source:* Information provided by DNP (National Planning Department).

Fonte: OCDE (2013, p. 39)

As competências e responsabilidades de cada esfera de governo são definidas pela Constituição de 1991 e pela Lei Orgânica de Organização Territorial, de 2011<sup>111</sup>. A matéria, contudo, não será aqui detalhada, vez que o foco da presente investigação comparada é a

<sup>111</sup> Essa lei detalha formas de cooperação territorial, ao criar um mecanismo de governança no qual diferentes níveis de governo podem interagir e fortalecer a capacidade do governo central de coordenar a descentralização ao redor do país (OCDE, 2013).

implementação e prática da AIL no nível nacional colombiano. O recorte se deu por razões inerentes ao cronograma da pesquisa e porque se observou que o programa de melhoria da qualidade da lei colombiano foi estruturado de forma a irradiar-se da esfera nacional para as demais, conforme aprofundado a seguir.

### 3.3.1.1. A trajetória colombiana para a estruturação de uma política de melhora regulatória

Apesar de, por muito tempo, a Colômbia não ter tido uma política regulatória integrada e explícita, algumas iniciativas para a melhoria da regulação foram levadas a cabo ao longo dos anos (OCDE, 2013). Cardona (2015), em sua pesquisa, identificou que, ainda que governos anteriores a 2015 tenham envidado esforços e tido certo grau de compromisso político com a pauta, foi a partir de sua intenção de ingressar na OCDE que a rota para a melhora regulatória foi estruturada e fortalecida. Velarde (2022, p. 5) contextualiza que a longa campanha colombiana para se tornar membro da OCDE se deu desde 2011 e exigiu esforços transversais, “envolvendo quase todos os setores do Poder Executivo colombiano e, inclusive as entidades de outros poderes do Estado e órgãos que gozam de autonomia constitucional”<sup>112</sup>. A organização fixou uma rota que deveria ser seguida pela Colômbia para que fosse oficialmente incorporada<sup>113</sup>, em que um dos principais temas a serem abordados foi a questão do aprimoramento da qualidade regulatória (OCDE, 2014).

O Departamento Nacional de Planeación (DNP ou Departamento Nacional de Planejamento, pela tradução em português) colombiano desenvolveu, naquela altura, cooperação com a OCDE, no âmbito da qual se conduziu um projeto para incorporação da AIR (na Colômbia, chamada de análise de impacto normativo ou AIN) no processo de tomada de decisões e preparou-se um guia metodológico sobre esse tipo de análise<sup>114</sup> (OCDE, 2015;

---

<sup>112</sup> Conta Velarde (2022, p. 9) que, “em 24 de janeiro de 2011, o Presidente Juan Manuel Santos participou do Conselho da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) em Paris e solicitou formalmente a seus 33 membros que iniciassem o processo necessário para o ingresso da Colômbia à OCDE”. Em seu retorno ao país, o presidente nomeou Catalina Crane, uma das Altas Conselheiras do Departamento Administrativo da Presidência da República, a responsável pelo processo de adesão à OCDE. O processo foi formalmente aberto em 2013.

<sup>113</sup> O caminho a ser trilhado pela Colômbia não pôde ser negociado pelo país, segundo Velarde (2022), e especificava o escopo de revisões técnicas profundas que seriam conduzidas pelos 23 comitês técnicos da OCDE.

<sup>114</sup> Enquanto países da OCDE se referem à “análise de impacto regulatório”, na Colômbia, se faz referência à “análise de impacto normativo”, o que foi equiparado pela OCDE para fins do projeto de cooperação.

Colômbia, 2021a). Por isso, ainda em 2012, o governo iniciou um processo de revisão sobre instrumentos e políticas regulatórias para buscar adequá-los às melhores práticas.

Segundo diagnóstico resultado da cooperação, não havia um procedimento único ou unificado para a elaboração normativa colombiana, “ainda que algumas instituições, como comissões regulatórias, tenham conseguido estabelecer procedimentos que foram aprimorados ao longo do tempo” (OCDE, 2013, p. 38). De maneira geral, ao menos até 2013, as propostas regulatórias eram iniciadas na esfera administrativa concernida e competente para a matéria a ser regulada, sendo que a maior parte dessas instâncias contava com um departamento jurídico que seguia a elaboração. Ao longo dos anos, algumas dessas instituições passaram a exigir a necessidade de consulta a afetados e esforços de mensuração de impactos, mas essas medidas eram descoordenadas e não se inseriam em um contexto mais amplo (OCDE, 2013).

Além disso, muito embora a Constituição e algumas outras leis definam as atribuições dos diferentes níveis de governo colombianos, a OCDE não verificou um diálogo multinível eficiente entre essas esferas: “a coordenação da regulação multinível ainda é uma questão na Colômbia” (OCDE, 2013, p. 158). Foram, ainda, identificados: “baixos níveis de confiança, efetividade, transparência e qualidade na produção normativa do Poder Executivo colombiano” (Colômbia, 2014, p. 17), assim como dificuldade de verificação ágil acerca das normas vigentes e emaranhados de normas contraditórias e pouco claras.

Constatou-se também que, até então, foram muito baixos os esforços para mensuração dos impactos da produção normativa e que a falta desses estudos afetava diretamente o grau de participação social, já que não se fornecia ao cidadão os dados que embasavam a elaboração da lei ou regulação, seus objetivos e impactos potenciais. Algumas das causas apontadas para a falta de realização sistemática da análise de impacto e de alternativas à lei foram a ausência de programas de capacitação para as equipes responsáveis pela elaboração e escassez de dados que permitiriam avançar a aplicação de metodologias qualitativas. Afinal, informação escassa representa um obstáculo considerável para o desenvolvimento de qualquer proposta de avaliação e aprimoramento legislativo-regulatório.

Um primeiro instrumento desenvolvido a fim de institucionalizar a análise de impacto normativo nas etapas preparatórias para edição de ato do Poder Executivo foi o Conselho Nacional de Política Econômica e Social (Conpes) 3.816, de 2014, do Conselho Nacional de Política Econômica e Social (Colômbia, 2014), vinculado ao Departamento Nacional de Planejamento. O documento compila o histórico de instrumentos normativos relacionados a uma política de melhoria normativa colombiana que inclui leis, decretos e

diretivas presidenciais que tratam de temas estimados pela Legística, formal e material: harmonização do ordenamento jurídico, técnica normativa, simplificação de trâmites, sistema de inventário normativo, mecanismos de transparência e consulta pública, análise de impacto normativo, entre outros.

O instrumento também reconheceu a existência de um “afã de intervenção mediante normatividade” (Colômbia, 2014, p. 3), capaz de abordar apenas sintomas dos problemas sociais, mas não suas causas reais. Segundo um estudo do Ministério da Justiça e Direito sobre segurança jurídica e qualidade da lei, entre os anos de 2007 e 2011, o Poder Executivo colombiano editou 4,039 decretos – 1.645 deles referentes a questões substanciais e o restante a atos administrativos de nomeação, trâmite etc. (Colômbia, 2014). No mesmo sentido, segundo o DNP, em 2020, teriam sido expedidas uma média de 5,1 normas por dia. Diante desses dados, a questão da inflação regulatória passaria a ser tratada com a estruturação de uma Política de Melhora Normativa.

### 3.3.1.2. As bases da Política de Melhora Normativa

As premissas do processo de estruturação da Política de Melhora Normativa colombiana envolveram o reconhecimento de que um programa dessa natureza “implica uma mudança na maneira como o Estado se relaciona com a norma” (Colômbia, 2014, p. 14) e que “a tarefa regulatória é um labor conjunto entre áreas técnicas e jurídicas” (OCDE, 2015, p. 4; Colômbia, 2021a, p. 14). Dois foram os pilares fundacionais estipulados à altura: eficiência econômica e social (pilar da qualidade material) e pilar da qualidade jurídica. O primeiro deles centra a atenção na avaliação das alternativas à produção normativa e nos impactos que eventual regulação pode vir a ter nas esferas econômica, social e/ou ambiental. O segundo busca aferir a coerência com os princípios constitucionais, harmonização com o ordenamento e a validade jurídica.

Figura 6: Pilares da melhoria normativa (Colômbia)



Fuente: DNP-DDE

Fonte: Colômbia (2014, p. 13)

Com base no diagnóstico anteriormente realizado (OCDE 2013; 2014), foram estipulados objetivos de curto e longo prazo, assim como estratégias e planos de ação para o cumprimento deles. Assim, para abordar o problema de debilidade na coordenação do processo de produção normativa pelo Executivo, estabeleceu-se um Comitê para Melhora Normativa, instância de caráter técnico para coordenação da política, articulação, promoção e implementação da análise de impacto normativo no âmbito do Executivo (Colômbia, 2014; 2015). Ao Comitê, atribuiu-se também as tarefas de divulgação de melhores práticas, elaboração de guias metodológicos, ferramentas para avaliação de impacto, gestão do inventário nacional de normas e fomento da transparência e da participação.

A Secretaria do Comitê para Melhora Normativa foi designada como responsável pela introdução gradual da avaliação de impacto, a partir de um programa piloto, até que se atingisse a obrigatoriedade. Por isso, entre novembro de 2014 e setembro de 2015, foram

realizados seis pilotos com acompanhamento da OCDE em diferentes órgãos<sup>115</sup> da Administração Pública colombiana (Cardona, 2015). Além do programa piloto, entendeu-se que as avaliações de impacto apenas poderiam evoluir e atingir qualidade diante de gradual aprimoramento da coleta e consolidação de dados a partir de revisão de literatura, entrevistas com especialistas, questionários, consultas passivas, modelagens econômicas etc. Planejou-se também investimento em capacitação dos servidores, de forma transversal e escalável a todos os níveis da administração pública.

A seção pertinente do Conpes (Colômbia, 2014, p. 31) a tratar da avaliação de impacto também destaca a relevância de se incluir, na ferramenta a ser implementada no país, “critérios de impacto e harmonização com normas adotadas do direito internacional e com Acordos Internacionais que tenham sido adotados pela Colômbia”. Assim que as estratégias adotadas à época pelo Conpes, para um período de três anos, envolveram desde o estabelecimento da referida institucionalidade para a AIR, passando pelo fortalecimento de capacidades de gestão, implantação de piloto, financiamento, publicação de guias e difusão dos mecanismos de racionalização do rol normativo.

Em abril de 2020, a Colômbia ingressou como 37º membro da OCDE. Durante o processo de adesão, o país se submeteu a revisões em profundidade por parte de 23 Comitês da organização e efetuou reformas estruturais para harmonizar sua legislação, suas políticas e suas práticas às normas da OCDE. Velarde (2022, p. 88), em análise sobre esse processo de adesão, destacou ter sido ele uma “campanha de persuasão” e tal parece ter sido o caso também para o pilar específico da AIN, a partir da introdução do tema em esferas distintas da administração e da gradual capacitação das equipes. Segundo Arango (2021, p. 140), “as reformas na área de política regulatória foram uma das mais interessantes e de mais amplo alcance” nesse processo.

Atualmente, a Política de Melhora Normativa é liderada a nível nacional pelo Ministério da Justiça e Direito e pelo Departamento Nacional de Planejamento. Nesta pesquisa, identificou-se que esse Departamento disponibiliza um interessante banco de ferramentas (inclusive atualizado até dezembro de 2023), no qual se pode encontrar diferentes modelos, infográficos, guias e manuais de apoio à implementação da referida política (Colômbia, 2023a). Além disso, disponibiliza-se, desde agosto de 2019, uma interessante iniciativa denominada

---

<sup>115</sup> Foram eles: Direção de Regulação do Ministério de Comércio, Indústria e Turismo; Unidade de Regulação Financeira do Ministério da Fazenda e Crédito Público; Comissão de Regulação de Energia e Gás; Comissão de Regulação de Água Potável e Saneamento; Superintendência de Serviços Públicos Domiciliares; Direção de Assuntos Ambientais, Setoriais e Urbanas, este último do Ministério do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável.

Observatório de Melhora Normativa,<sup>116</sup> que compila e analisa informações e indicadores sobre a produção normativa no país, avalia os alcances e as repercussões econômicas dos instrumentos normativos e, com isso, busca fornecer subsídios para o planejamento e a implementação da política de qualidade regulatória.

A plataforma é muito acessível e reúne gráficos que ilustram dados essenciais para a compreensão da complexidade da estruturação de uma política dessa natureza, como indicadores sobre consultas públicas realizadas para cada entidade, competências regulatórias e revisão da vigência de atos. O Observatório também ranqueia o desempenho de entidades nacionais e territoriais na política, além de classificar países com base em indicadores internacionais de implementação de boas práticas regulatórias. Em outro painel, ao trazer informações relativas à evolução da produção normativa na Colômbia, com dados desde o ano 2000, a plataforma classifica o tipo de norma em “substancial” ou “não substancial”, a depender do impacto potencial generalizado na economia ou sociedade<sup>117</sup>. Revela, nesse sentido, que, ao longo desses anos, foram publicados 147.944 atos normativos por 191 entidades – sendo possível incluir filtros por entidades, tipo de normas, natureza jurídica e esfera de poder.

---

<sup>117</sup> Segundo a plataforma, normas “não substanciais” se referem a regulações de caráter administrativo, como salários, condecorações, nomeações etc., enquanto “normas substanciais” são aquelas de caráter administrativo que podem ter impactos generalizados na economia e na sociedade.

Figura 7: Painel sobre evolução da produção normativa na Colômbia do Observatório de Melhora Normativa



Fonte: Observatório de Mejora Normativa, Colômbia (atualizado em 24/05/2024)

A Política de Melhora Normativa colombiana adotou uma distinção entre as chamadas AIN simples e completa, a serem adotadas conforme o tipo de risco, potenciais impactos e implicações da norma que se pretende elaborar (Colômbia, 2023b). Dessa forma, considera-se necessária a realização de uma análise completa quando se trata da expedição de nova regulação ou quando a modificação proposta para regulação existente implique em custos adicionais para seu cumprimento ou maiores requisitos a serem observados. A AIN simples deve ser adotada quando da modificação ou simplificação de instrumentos regulatórios, destacando os elementos principais e as razões pelas quais se deve proceder à alteração em questão. Suprime-se, nessa modalidade, a identificação e avaliação de alternativas à regulação.

A página destinada à Política de Melhora Normativa também disponibiliza uma calculadora de risco de litígio contra atos administrativos, baseada em estudo sobre a prevenção de produção de atos administrativos de caráter geral e abstrato (Colômbia, 2021b), além de publicar um Concurso de Boas Práticas Regulatórias, realizado anualmente, desde 2021. A iniciativa parece relevante para a mobilização e o engajamento das entidades públicas

colombianas, a nível nacional e territorial, na implementação de ferramentas de melhora normativa.

No primeiro ano, por exemplo, venceu a categoria de AIN a Comissão de Regulação de Comunicações, pela revisão de critérios para a prestação de Serviço Postal Universal, dada a importância de se garantir condições de qualidade e cobertura do serviço para áreas urbanas e rurais (Colômbia, 2021c). Em 2022, a Agência Nacional de Segurança Rodoviária levou o primeiro lugar na categoria, em razão da “solidez da AIN na qual se empregaram diversas metodologias para a correta identificação do problema e objetivos” (Colômbia, 2022a, p. 8), em que ganhou destaque a abordagem multicritério e custo-benefício, além das quatro etapas de consulta realizadas. O segundo lugar coube ao Ministério da Saúde e Proteção Social, pela realização de AIN de acordo com as recomendações do Departamento Nacional de Planejamento, isto é, simulando a realização de uma avaliação *ex post* em etapa preliminar à elaboração normativa. Destacou o anuário do concurso: “interessante o exercício para determinar a efetividade de uma norma aplicada durante muito tempo e fortalecer o exercício da prospecção normativa” (Colômbia, 2022a, p. 8).

Os resultados de 2023 não haviam sido publicados quando do fechamento do presente capítulo, porém, a partir do edital para o 3º Concurso, foi possível acessar os quesitos utilizados para a avaliação da categoria “Análise de Impacto Normativo – AIN” (Colômbia, 2023c). Apesar de serem considerados importantes aspectos como o tipo de procedimento adotado para AIN, se ela se deu antes ou depois da minuta de projeto regulatório, quais as metodologias empregadas etc.<sup>118</sup>, não se observa uma preocupação com a projeção temporal da prospecção de impactos da norma como critério relevante para a premiação, ainda que se tenha

---

<sup>118</sup> Foram elencados como quesitos do concurso 2023:

“Gerais

- Desde que ano a entidade implementou AIN?
- Existe algum procedimento estabelecido em sua entidade para realizar AIN?
- Descreva brevemente como opera o procedimento ou diretriz que se emprega para a elaboração de AIN.
- O exercício de AIN acontece antes ou depois de contar com uma primeira minuta do projeto regulatório?

Específicos

- Descreva brevemente em que consistiu a iniciativa de AIN postulada.
- Quanto tempo levou-se para realizar o exercício de AIN?
- Como se definiram o problema e os objetivos da intervenção?
- Desde o começo do exercício, se identificam os setores econômicos e agentes que podem ver-se prejudicados ou beneficiados pela intervenção?
- Qual(is) metodologia(s) foram empregadas para avaliar as alternativas de intervenção?
- Na elaboração de AIN, foram realizadas consultas públicas?
- Em qual(is) etapa(s) do processo de AIN foi permitida a participação cidadã e dos grupos de valor?
- Qual(is) método(s) de consulta foram empregados?
- Se deu resposta às observações apresentadas sobre o documento final de AIN?
- A partir dos resultados de AIN, foi implementada alguma intervenção?” (Colômbia, 2023c, p. 17).

dado certo relevo a isso no comentário acerca do segundo colocado do ano anterior, conforme destacado acima.

Finalmente, ainda nas páginas vinculadas ao Departamento Nacional de Planejamento, constatou-se que a Colômbia conta com uma plataforma centralizada para facilitação da participação cidadã no processo de produção normativa do governo nacional e territorial, chamada SUCOP.<sup>119</sup> O portal disponibiliza agenda regulatórias, projetos normativos e deveria também centralizar a publicação de relatórios de impacto normativo, *ex ante* e *ex post*.

Na seção a seguir, traçaremos algumas observações sobre a prática colombiana de AIL.

### 3.3.1.3. Observações sobre a prática de Avaliação de Impacto Legislativo-regulatório na Colômbia

As buscas na página oficial do governo colombiano acerca da AIN revelam o quão mais permeada nas estruturas institucionais está a prática atualmente. Ao menos no âmbito do Ministério de Comércio, Indústria e Turismo, do Ministério de Energia, Ministério da Educação (Colômbia, 2023d), Ministério da Habitação, Cidade e Território, Ministério do Meio Ambiente e do Instituto Colombiano Agropecuário foram encontrados documentos orientativos e/ou resultados de AIN propriamente ditas. A página do Ministério de Comércio, Indústria e Turismo (Colômbia, 2023e), por exemplo, publiciza um inventário ou banco de dados das análises de impacto tramitadas de maneira regular, *ex ante* e *ex post*, desde o ano de 2015. Constam mais de 30 relatórios conclusivos sobre os mais variados temas (pinturas à base de água, baterias alcalinas e zinco-carbono, painéis de pressão, refrigeradores, congeladores, cintos de segurança etc.), além de cartilha com orientações sobre passos básicos para a realização de AIN, como resultado das recomendações da OCDE e Conpes 3.816.

No entanto, ainda que a Colômbia conte com a plataforma centralizada SUCOP, a partir da aplicação de filtros de busca na própria plataforma e da navegação nas páginas oficiais dos Ministérios, a SUCOP se revelou subutilizada. Observou-se que (1) os Ministérios ainda usam regularmente suas próprias páginas para buscar comentários às propostas regulatórias; (2) os projetos abertos à participação via SUCOP recebem poucos comentários; e (3) inserindo-se

---

<sup>119</sup> Plataforma disponível em: <https://sucop.gov.co/>.

unicamente o filtro “AIN” no mecanismo de busca não são encontrados resultados em âmbito nacional nem territorial para os anos de 2021, 2022 e 2024. O único resultado aparece em 2023, na esfera territorial, com a publicação da AIN simples da Política de Prevenção de Dano Antijurídico, conduzida pelo Governo de Boyacá (Colômbia, 2023f). Sem que se adentre aqui em detalhamento sobre a análise de mérito da regulação proposta, que buscava reduzir a atividade litigiosa e os custos do governo decorrentes de danos causados por ação ou omissão das autoridades públicas, verificou-se que o relatório de AIN seguiu as etapas tecnicamente previstas, mas que a consulta foi realizada via SUCOP por 15 dias, justamente entre os dias 7 e 23 de dezembro – período geralmente tumultuado devido às festividades de fim de ano e férias escolares. Compreensível e lamentável, portanto, que a consulta não tenha resultado em qualquer comentário e evidente a necessidade de maior promoção do uso da plataforma no país.

Figura 8: Único resultado de busca por AIN na SUCOP

The screenshot displays the SUCOP search interface. On the left, there are filters for Sector, Entidad, Estado, and Tipo de documento (set to AIN). The main search area shows a search bar with the text 'Escribe para buscar...'. Below the search bar, the filters for Año (2021, 2022, 2023, 2024, 2025) and Tipo de entidad (Nacional, Territorial) are visible. The search results section shows 1 resultado: 'Análisis de Impacto Normativo Simple de la Política de Prevención del Daño Antijurídico'. The document is published on 7/12/2023, closed on 23/12/2023, and is finalized. It is from the Sector: Otros and Entidad: Gobernación de Boyacá.

Fonte: Dados da pesquisa, de 04 jun. 2024.

No âmbito do Legislativo nacional colombiano, verificou-se que, por determinação do art. 7 da Lei n.º 819, de 2003, são realizados estudos de impacto fiscal. Em busca de informações sobre a obrigatoriedade e prática da AIN de forma mais ampla, foram analisadas as páginas tanto da Câmara de Representantes quanto do Senado.

A página da Câmara de Representantes é bastante didática e potencialmente aberta à participação cidadã. Constan infográficos explicativos sobre a atividade parlamentar, acesso

a dados abertos, formulários para contato e as abas são detalhadas e de fácil navegação. Não se identifica, porém, nada a tratar da temática de AIN de forma expressa.

A Câmara conta com uma Unidade Coordenadora de Assistência Técnica Legislativa (UCATL), criada pela Lei n.º 1.147 (Colômbia, 2007), com o propósito de “brindar serviços de investigação jurídica e assessoria técnica legislativa da mais alta qualidade às comissões constitucionais e bancadas com representação no Congresso, ao mesmo tempo em que se aumenta a participação cidadã” (Colômbia, 2011, p. 7)<sup>120</sup>. Trata-se, portanto, de uma assessoria institucional que busca aportar elementos técnicos ao legislador na tomada de decisões. Segundo a página de apresentação da Unidade, ela realiza os chamados “estudos antecedentes”, contém “informes jurídicos ou técnicos, jurisprudência, legislação estrangeira ou direito comparado, doutrina e bibliografia comparada” (Colômbia, 2011, p. 9), e pode, inclusive, envolver investigação de campo. A Unidade também estabelece vínculos constantes com a academia, por meio de convênios de cooperação. O fluxo para o desenvolvimento dos estudos segue o seguinte esquema:

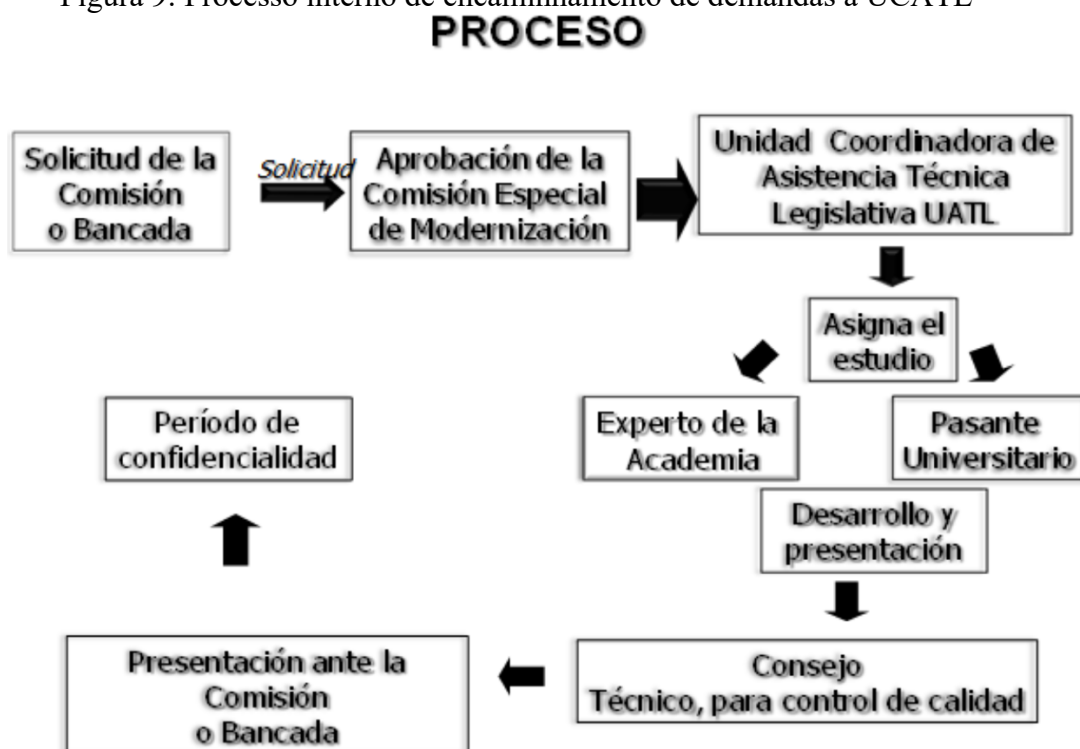
---

<sup>120</sup> O art. 6º da Lei n.º 1.147 (Colômbia, 2007) detalha as funções da UCATL:

“Artigo 6º: *Unidade Coordenadora de Assistência Técnica Legislativa, UCATL*. São objetivos da UCATL brindar serviços de apoio jurídico e assessoria técnica às Comissões Constitucionais e Bancadas do Congresso. São funções desta Unidade:

1. Procurar a alta qualidade dos projetos de lei, atos legislativos e da discussão legislativa por meio de investigações técnicas e objetivas.
2. Apoiar por meio de assessorias técnicas e objetivas a qualidade dos projetos de lei, atos legislativos e da discussão legislativa.
3. Fortalecer as iniciativas legislativas apresentadas no Congresso com a participação oportuna da sociedade.
4. Estabelecer um vínculo constante com a comunidade acadêmica para facilitar a análise dos temas legislativos, por meio da celebração de convênios de cooperação.
5. Promover o programa de estágio jurídico e legislativo para a Unidade com as distintas universidades nacionais e estrangeiras.
- p6. Outras funções que possam ser atribuídas pela Comissão” (tradução livre).

Figura 9: Processo interno de encaminhamento de demandas à UCATL



Fonte: Apresentação da UCATL (2011, p. 8)

Observa-se que as solicitações de estudos técnicos são aprovadas pela Comissão Especial de Modernização, vinculada ao Congresso da República da Colômbia<sup>121</sup>. Essa Comissão agrega tanto a UCATL quanto a Unidade de Atenção ao Cidadão, conforme a Lei n.º 1.147 (Colômbia, 2007). De forma mais ampla, a referida lei teve como objetivo modernizar o Congresso colombiano, transformando-o progressivamente em uma “instituição legislativa moderna, altamente técnica e capaz de responder de maneira eficaz e eficiente às exigências da democracia” (Colômbia, 2007, art. 1º).

Malgrado a instituição da assessoria institucional pela lei de 2007, a busca por “*análisis de impacto normativo*” e “*análisis de impacto*” (em espanhol) na página da Câmara de Representantes não apresentou resultados<sup>122</sup>. A busca por “*impacto*” resultou em mais de 90 itens, especialmente relacionados a um “Incidente de impacto fiscal”, de 2017, que originou algumas sessões no Congresso. Exame preliminar dos resultados constatou que muitos deles se

<sup>121</sup> A Comissão Especial de Modernização é composta por quatro senadores e quatro representantes da Câmara, eleitos em plenária da respectiva casa legislativa para um período de quatro anos. Os presidentes do Senado e da Câmara compõem automaticamente a Comissão, e o primeiro é o presidente desse fórum também. Cf. arts. 2º a 5º da Lei n.º 1.147 (Colômbia, 2007).

<sup>122</sup> As buscas aqui referidas foram atualizadas até 9 de maio de 2024.

referiam a audiências públicas ou a notícias publicadas na página do Congresso da República, e não a AIN em si. Assim, optou-se por não seguir adiante com averiguação qualitativa desses achados.

Por outro lado, a busca por “*análisis legislativo*” apresentou 46 resultados, e dois deles eram referentes a documentos de análise de impacto<sup>123</sup> e os demais, em sua grande maioria, relativos a notícias das quais simplesmente constam os termos buscados. Os dois estudos encontrados são extensos e minuciosos, contêm resumos executivos, contextualizações, compilados de leis e regulamentos sobre os temas tratados (Plano Nacional de Desenvolvimento e Economia Solidária) e, em um deles, certa análise de Direito Comparado. No entanto, não são estudos estruturados a partir das metodologias tradicionais da Legística conforme as próprias recomendações da OCDE à Colômbia em anos posteriores à sua elaboração.

O mais surpreendente, porém, é o fato de que ambos os estudos foram apresentados em 2004 e, portanto, anos antes da instituição da UCATL. Não foram encontrados estudos levados a cabo por essa Unidade, mas uma das notícias encontradas se refere justamente ao trabalho da assessoria institucional e menciona que, até a data daquela publicação (5 de setembro de 2023), mais de 7.765 consultas já haviam sido feitas à UCATL (Colômbia, 2023g).

Diante da surpresa com esse resultado, buscou-se contato com o Congresso da República colombiana, por meio de endereço eletrônico da UCATL e da Unidade de Atenção ao Cidadão disponíveis na página web. Questionou-se se a Câmara e o Senado daquele país realizam regularmente atividades de avaliação/AIN de projetos de lei em tramitação ou de leis que já tenham sido aprovadas, e também foram apresentadas também perguntas subsidiárias para o caso de uma resposta afirmativa<sup>124</sup>. A primeira resposta veio da UCATL e foi ágil, simples e, mais uma vez, surpreendente: “cordialmente, em relação a sua pergunta o Congresso

---

<sup>123</sup> As análises legislativas em questão se referem: (1) ao artigo 31 da Lei n.º 81,2 de 2003, “Plan Nacional de Desarrollo”, que cria um incentivo florestal ao aumentar o desconto do imposto de renda em até 30% do valor investimento do contribuinte em novos cultivos florestais; (2) ao setor de economia solidária da economia nacional e os projetos de lei então em curso a esse respeito.

<sup>124</sup> Para a hipótese de resposta afirmativa, perguntou-se: “em caso afirmativo, onde posso obter acesso a esses informes? Em caso afirmativo, quais critérios são utilizados para selecionar os projetos de lei que devem ser objeto dessas avaliações de impacto? Em caso afirmativo, qual é o horizonte temporal utilizado para medir as repercussões da possível lei?”. A comunicação foi enviada em espanhol, mas aqui traduzida para fins de acessibilidade do texto ao leitor ou à leitora em português.

da República da Colômbia não tem critérios de medição de impacto em nenhuma das fases do processo legislativo”<sup>125</sup>.

Dias mais tarde, veio a resposta da Unidade de Atenção ao Cidadão que dizia apenas ter encaminhado a solicitação à Secretaria Geral do Senado e da Câmara<sup>126</sup>. A primeira das Secretarias informou que a AIN é realizada de “diferentes formas dentro do processo legislativo”, e fez referência, por exemplo, à exposição de motivos, deliberações, audiências públicas, comissões especiais etc.<sup>127</sup>. Perguntada onde seria possível acessar os estudos de impacto legislativo, a resposta direcionou à consulta dos antecedentes legislativos dos projetos de lei, a audiências públicas e à possibilidade de requerer acesso às atas de discussão, não houve menção a qualquer AIL de mesma natureza daqueles exigidos e conduzidos pelo Executivo<sup>128</sup>. Finalmente, em relação ao questionamento sobre critérios utilizados para selecionar projetos de lei que devem ser objeto de AIL e sobre qual o horizonte temporal utilizado para medir as repercussões da possível lei, respondeu a Secretaria desconhecer os “critérios estabelecidos pelos Congressistas [...], tomando em conta que os Congressistas contam com total autonomia legislativa”<sup>129</sup>, e não ser a Seção competente para “apontar qual é o horizonte temporal para

---

<sup>125</sup> Versão traduzida pela autora de íntegra de resposta enviada em 8 de maio de 2024, pela Unidade Coordenadora de Assistência Técnica Legislativa do Congresso da República da Colômbia, pelo endereço [asistencia.legislativa@camara.gov.co](mailto:asistencia.legislativa@camara.gov.co), em razão de pedido de acesso à informação direcionado àquela Unidade. A resposta, em espanhol, explica: “*Cordialmente, em relación com su pregunta el Congreso de la República de Colombia no tiene criterios de medición de impacto en ninguna de las fases del proceso legislativo*”.

<sup>126</sup> A resposta, em espanhol: “*Respetada Señora: Gracias por contactarse con el Congreso de Colombia a través de la Unidad de Atención Ciudadana, le informamos que su correo ha sido trasladado a la Secretario General del Senado y Secretario de la Cámara de Representantes con el radicado interno UAC-CS-3633-2024. Cordialmente, UNIDAD DE ATENCIÓN CIUDADANA*”. Versão traduzida pela autora da íntegra de resposta enviada em 9 de maio de 2024, pela Unidade de Atenção ao Cidadão do Congresso da República da Colômbia, pelo endereço [atencionciudadanacongreso@senado.gov.co](mailto:atencionciudadanacongreso@senado.gov.co), em razão de pedido de acesso à informação direcionado àquela Unidade.

<sup>127</sup> Na íntegra, diz a resposta sobre esse ponto, em espanhol: “*El análisis del impacto normativo es realizado en diferentes formas dentro del proceso legislativo, esto es, en la exposición de motivos, presentación de ponencias y deliberación de las mismas, como quiera que dentro de tal proceso, se discuten y evalúan las disposiciones normativas de cada proyecto de ley. Asimismo, las audiencias públicas, foros, constancias, informes y designación de comisiones accidentales, también hacen parte del análisis del impacto normativo en el proceso de producción legislativa*”. Resposta enviada em 6 de junho de 2024, pela Secretaria General del Senado, pelo endereço [secretaria.general@senado.gov.co](mailto:secretaria.general@senado.gov.co), em razão de pedido de acesso à informação direcionado à Unidad de Atención Ciudadana, em 9 de maio de 2024.

<sup>128</sup> Na íntegra, diz a resposta sobre esse ponto, em espanhol: “*Los antecedentes legislativos de los proyectos de ley, son publicados en la dirección web <http://190.24.81.218/proyectos/>, los cuales pueden ser evidenciados y descargados por la ciudadanía. Em cuanto a las Actas de discusión y debate de los proyectos de ley, estas pueden ser solicitadas en la Sección de Relatoría y em las diferentes Comisiones Constitucionales Permanentes del Senado de la Republica. Em lo concerniente a las audiencias públicas, foros, constancias e informes, se encuentran publicados em la página web de la Secretaria General del Senado de la República, <http://www.secretariasenado.gov.co>”.*

<sup>129</sup> Na íntegra, diz a resposta sobre esse ponto, em espanhol: “*Esta Sección desconoce los criterios establecidos por los Congresistas de la República, para seleccionar proyectos de ley que serán objeto de análisis normativo, habida cuenta, que los Congresistas cuentan con total autonomía legislativa*”.

medir as repercussões das leis”<sup>130</sup>. Até a última data de atualização deste capítulo,<sup>131</sup> não se obteve retorno da Secretarias da Câmara de Representantes.

A página web do Senado colombiano não apresentou muitas novidades em relação ao encontrado e exposto até aqui. Não há uma aba específica para a Comissão Especial de Modernização do Congresso, à qual se vincula a UCATL, porém é possível identificar ambas no organograma institucional (Colômbia, 2022b). Não foram encontrados resultados para as buscas por “*análisis de impacto normativo*”, “*análisis de impacto*” e “*análisis legislativo*”<sup>132</sup>. A busca pelo termo “*impacto*” retornou 25 resultados, mas, de novo, refletiram em notícias como resultado, e não a AIN em si. Assim, não foram encontrados relatórios de estudos de impacto nesta Casa legislativa.

Finalmente, foi encontrado um projeto de lei em tramitação na Câmara de Representantes, cujo objetivo é estabelecer “princípios e parâmetros gerais para a melhora da qualidade normativa nas entidades do Poder Executivo, à nível nacional e territorial” (Projeto de Lei n.º 191/2023C, setembro de 2023). O projeto pretende instituir em lei o Comitê para Melhora Normativa como instância de caráter técnico para coordenação da Política em questão, a ser composta por delegados de diversos Ministérios e departamentos do Executivo nacional, e se refere a inúmeras das boas práticas em matéria de qualidade da lei, como mecanismos de controle e publicidade de inventários normativos, publicização da agenda regulatória e consulta pública e participação cidadã (Colômbia, 2023h).

No tocante à AIN, estabelece sua obrigatoriedade prévia à “promulgação de atos administrativos de caráter geral que gerem impacto econômico, social ou ambiental” (Projeto de Lei n.º 191/2023C, setembro de 2023, art. 8º), assim como o dever de publicação dos estudos respectivos com o projeto de ato normativo. Além da análise prévia, prevê-se a realização de avaliação *ex post* a cada cinco anos para atos que houverem sido submetidos a AIN (Projeto de Lei n.º 191/2023C, setembro de 2023, art. 11). Quando se tratar de derrogação de “atos de caráter geral, leis, atos legislativos, acordos e *ordenanzas*”, o projeto estabelece que deverá ser conduzida uma análise de impacto nas comunidades étnicas do país, especialmente para determinar se o processo de consulta prévia deve ser adiantado. Curioso observar que apenas

---

<sup>130</sup> Na íntegra, diz a resposta sobre esse ponto, em espanhol: “*Esta Sección no es competente, para señalar cual es el horizonte temporal para medir las repercusiones de las leyes*”.

<sup>131</sup> Em 25 de junho de 2024.

<sup>132</sup> As buscas aqui referidas foram atualizadas até 25 de junho de 2024.

nesta disposição específica sobre comunidades étnicas é que se faz referência a “leis”, estendendo, quem sabe, a obrigação às instâncias do Legislativo (Colômbia, 2023h).

Observou-se que outro projeto da mesma natureza foi arquivado após curta tramitação em 2020 (Colômbia, 2023i) e que a institucionalização em lei que se busca fazer para o aprimoramento regulatório é apenas para a esfera do Executivo, ainda que o Congresso conte com unidades técnicas. Durante o início do processo de implementação da política de melhora normativa colombiana, Cardona (2015, p. 122) destacava que, “apesar das recomendações da OCDE sobre a necessidade de incluir o sistema de AIR na legislação primária na Colômbia, segundo dispõe o Conpes 3.816 de 2014, o AIR se aplicaria unicamente às entidades do Poder Executivo de ordem nacional”. A autora pontua ser esta decisão de caráter meramente político, já que a exigência, pelo governo nacional, de elaboração de AIR para projetos de iniciativa do congresso “poderia constituir uma intromissão excessiva no trabalho do Legislativo” (Cardona, 2015, p. 122), o que dificilmente seria aceito pelo Congresso.

Anos mais tarde, a OCDE (2021b) observou, em sua pesquisa sobre indicadores de políticas regulatórias, que ainda não havia qualquer requerimento ou exigência de realização de avaliação de impacto ou consultas para leis primárias iniciadas pelo Legislativo. O projeto de lei atual parte das Casas Legislativas e, se aprovado, traria a exigência de AIN para nível legal, mas, ainda assim, não abarca a necessidade de estudos técnicos para essas Casas. A ver os próximos passos da tramitação desse projeto e da política colombiana...

#### 3.3.1.4. Observações sobre eventual perspectiva intergeracional ou variável de longo prazo na Avaliação de Impacto Normativo colombiana

Acerca da eventual presença de uma perspectiva intergeracional ou de longo prazo nos instrumentos e na prática da AIN na Colômbia, é relevante que a OCDE tenha notado, à época da cooperação, que o regulador, frequentemente, considerava alguns dos grupos afetados e alguns dos potenciais impactos no processo avaliativo – e se esquecia de determinados setores sociais ou desestimava impactos de muito longo prazo. A organização destacou que, metodologicamente, a identificação dos grupos afetados seria uma etapa de boa definição do problema que se pretende abordar pela via regulatória-legislativa, e ser relevante aferir não apenas quem são eles, mas também de que forma e em qual intensidade serão afetados.

A presente pesquisa revisou os relatórios e documentos de AIN encontrados no âmbito nacional colombiano e identificou a preocupação de alguns deles com temas ambientais, a exemplo da cartilha do Ministério de Comércio, Indústria e Turismo, que orienta a realização de análise custo-benefício de impactos econômicos, sociais e ambientais, diretos e indiretos. No pilar social, preocupa-se, entre outros aspectos, com os efeitos da regulação analisada sob a ótica do direito à igualdade e em termos de qualidade de vida – o que também chamou de afetações sobre “possíveis elementos perigosos ou que afetem seus meios de vida” (Colômbia, 2015, p. 14), como água, ar, solos etc. Orienta a cartilha que a análise quanto aos aspectos ambientais passe tanto pela consideração das consequências dessa natureza que impactam empresas e consumidores, quanto pelo que parece ser uma preocupação ecossistêmica. A esse respeito, pergunta-se sobre os efeitos da norma sobre o “clima, a biodiversidade de flora e fauna, qualidade do ar, água e solo” (Colômbia, 2015, p. 14), além de “emissão de gases de efeito estufa, substâncias que esgotam a camada de ozônio, consumo de energia e combustíveis, emissão de gases veiculares, número de espécies ou que ponha em perigo as áreas que que elas se encontrem, qualidade da água tanto para consumo humano como hábitat de animais, se tem efeitos sobre a saúde e o bem estar dos animais” (Colômbia, 2015, p. 14). Não foi identificada, porém, nenhuma orientação relativa ao estabelecimento de um horizonte temporal delimitado para a análise de impacto nem se faz referência expressa a gerações futuras ou a impactos de longo prazo.

A seu turno, a Comissão de Regulação de Água Potável e Saneamento Básico, vinculada ao Ministério da Habitação, publicizou documento de AIN para avaliar a intervenção dessa entidade nas disputas sobre limpeza de vias e áreas públicas entre prestadores de serviços públicos de gerenciamento de resíduos após a publicação de resolução anterior (Cifuentes *et al.*, 2018). O documento seguiu a proposta metodológica delineada pelo Conpes 3.816 (diagnóstico da situação, identificação do problema, objetivos da intervenção, alternativas, seleção de alternativas, consultas, medidas de implementação e monitoramento). Apesar de interessantes e minuciosos os dados coletados e analisados, assim como a fundamentação para a alternativa escolhida, a matéria foi considerada de baixo impacto e baixa complexidade, pelo que não foram projetados impactos para um horizonte temporal mais longo. Essa justificativa, porém, não consta do documento publicado.

Em mais um exemplo, o Grupo de Assuntos Nucleares do Ministério de Minas e Energia realizou AIN acerca da regulamentação técnica para transporte de materiais radioativos (Colômbia, 2019). Identificou-se, como problema a ser solucionado pela nova intervenção

governamental proposta, a ausência de conceito de “segurança física no transporte de materiais radioativos” e a desatualização de norma anterior em relação às recomendações da Agência Internacional de Energia Atômica. Embora esse estudo tenha também seguido a proposta geral de uma AIN, não detalhou os possíveis afetados nem impactos em larga escala ou em horizonte temporal alargado. Uma seção é dedicada aos atores envolvidos, o que compreende tanto algumas entidades públicas quanto privadas, mas não reflete os demais grupos que poderiam ser impactados pela nova regulamentação ou pela ausência dela e consequente incremento do risco associado ao transporte desse tipo de material. A definição do objetivo geral da regulamentação, porém, contempla a “diminuição de riscos radiológicos” (Colômbia, 2019, p. 24) associados à atividade, e refere tanto à perda de controle sobre um reator nuclear ou fonte radioativa, como aos efeitos nocivos à saúde e ao meio ambiente. Aí sim, tem-se mínima referência à amplitude dos possíveis impactos decorrentes do não aprimoramento regulatório, ainda que de forma implícita e apenas em nota de rodapé.

Uma das recomendações da OCDE (2015) à Colômbia no tocante à AIN foi contundente no sentido de que a análise, independentemente da metodologia adotada ou do grau de facilidade de acesso a dados, deve identificar os afetados de forma ampla e inclusiva, assim como definir os impactos de forma exaustiva. Abarcaria isso a identificação de futuras gerações como grupos potencialmente afetados? O grau de exaustividade dos impactos a serem mapeados deveria considerar o horizonte de longo prazo?

A OCDE (2015, p. 13) sugeriu, como instrumento a ser utilizado, uma matriz “onde se possa atribuir a cada grupo identificado os impactos” correspondentes. Além disso, mencionou-se ser necessária a definição do horizonte de tempo da análise do impacto regulatório: “não há uma regra estabelecida para isso, mas logicamente é ideal tomar um horizonte de tempo que permita entender os efeitos que podem surgir da regulação” (OCDE, 2015, p. 37).

Aqui, considera-se muito relevante que o estudo tenha reconhecido que alguns países propõem utilizar horizontes temporais de 10 anos para avaliação de impactos da lei/regulação, mas que “em temas como infraestrutura ou meio ambiente os prazos de análise podem ir de 20 até 50 anos” (OCDE, 2015, p. 37). Isso porque, embora as gerações futuras não sejam expressamente referidas como categoria a ser considerada pela OCDE, parece haver uma intenção de resguardá-las quando se exige a abordagem exaustiva dos potenciais impactos a serem gerados pela lei, quando se critica a desconsideração de alguns deles apenas porque seriam de longo prazo e, finalmente, quando se reconhece como boa prática a fixação de

horizonte temporal mais largo para análise de impactos de temas estruturais como o meio ambiente.

Finalmente, observa-se que, apesar de o processo de incorporação de ferramentas e práticas de AIL na Colômbia ter contado com respaldo de alto nível de governo e com o fortalecimento da capacidade institucional em razão das exigências da OCDE, a prática ainda parece carecer de mudança cultural e criação de incentivos para que efetivamente se passe a realizar estudos técnicos dessa natureza prévios e posteriores à aprovação e implementação de regulações. Esse parece ser o principal motivo para a tramitação atual de projeto de lei sobre o tema. Busca-se elevar o nível hierárquico da exigência de avaliação, mas, aqui, se espera que tal imposição seja acompanhada das capacidades necessárias para tal.

Além disso, a prática de AIN não parece consolidada ou implementada no Legislativo nacional, ainda que a legislação primária seja aquela tendente a provocar maiores impactos na sociedade. Portanto, muito embora se tenha observado importantes avanços na temática da melhoria da qualidade da lei dados os esforços envidados há mais de uma década no país, verifica-se que ainda resta um caminho a ser percorrido na consolidação, no aprimoramento e na transparência das práticas adotadas para a aferição dos impactos normativos, especialmente diante de horizontes temporais mais largos e nas gerações futuras.

### 3.3.2. Nova Zelândia

Como um reino da Commonwealth, a Nova Zelândia opera sob uma monarquia constitucional e pratica uma democracia parlamentarista. O rei, como Chefe de Estado, tem papel simbólico e é representado no país pelo/a Governador/a-geral (Nova Zelândia, 2023a). Segundo a tradição, o Soberano exerce autoridade jurídica executiva apenas em circunstâncias excepcionais. O Parlamento neozelandês é unicameral, composto pela Câmara de Representantes (House of Representatives) e pelo Soberano. O Primeiro-Ministro é o chefe de governo e lidera o Gabinete (Cabinet), que reúne os Ministros e é o órgão máximo de formulação de políticas públicas no país.

Como país de *common law*, a Nova Zelândia, também conhecida em mãori como Aotearoa, não possui uma Constituição escrita única e compilada. Por isso, uma série de leis do Parlamento, documentos emitidos sob a autoridade do rei, decisões judiciais e regras costumeiras a conformam.

A produção normativa neozelandesa abarca duas categorias principais: Acts of Parliament (também chamados de Statutes), elaborados pelo Parlamento, e legislações secundárias, feitas por outros que não o Parlamento e sob poder delegado por ele. Regra geral, a legislação secundária precisa ser apresentada pelo Ministro responsável ao Parlamento que, por sua vez, pode desautorizá-la via resolução (Nova Zelândia, 2019a; 2023a)<sup>133</sup>.

### 3.3.2.1. A trajetória neozelandesa para a estruturação de uma política de qualidade regulatória

Ao menos desde a década de 1990, a Nova Zelândia tem se empenhado em adotar uma gestão de qualidade para a legislação. Se, inicialmente, o foco era aferir as implicações financeiras de regramentos oriundos do Executivo em atores privados<sup>134</sup>, logo se expandiu para incluir a implementação de boas práticas regulatórias em um sentido mais amplo, como a realização de AIR (Nova Zelândia, 2017a). Em 1997, por exemplo, foi adotado o Código de Boas Práticas Regulatórias – posteriormente substituído, atualizado e ampliado pelas Expectativas do Governo para Boas Práticas Regulatórias (Nova Zelândia, 2017b).

No início dos anos 2000, reforçou-se a exigência por análises de impacto. O documento final exigido para avaliações *ex ante* passou a incluir também as antigas avaliações de caráter puramente financeiro, o Business Compliance Cost Statement, e uma seção sobre implementação e revisão de normas. Em 2009, o governo neozelandês lançou um Programa de Revisão Regulatória e buscou irradiar as boas práticas sobre o tema entre os diversos departamentos e órgãos públicos. À época, o pronunciamento oficial pontuou os malefícios de um ambiente regulatório ultrapassado, pouco efetivo e custoso, e convidou esforços dos órgãos estatais, assim como da população, para aprimorar a qualidade legislativo-regulatória (Nova Zelândia, 2009). Incentivou, por exemplo, os cidadãos neozelandeses a responsabilizarem as esferas estatais quando acreditarem que o governo tenha regulado de maneira inconsistente e, dentre vários pontos, firmou o compromisso de “resistir à tentação ou pressão de tomar decisões

---

<sup>133</sup> Para mais detalhes, conferir seção 5 e item 116 do Legislation Act 2019 e Cabinet Manual 2023, 7.85.

<sup>134</sup> Em 1996, por exemplo, passou-se a exigir Compliance Cost Statements para elaborações oriundas do Cabinet (Nova Zelândia, 2017a).

regulatórias até que tenham sido consideradas as evidências, recomendações e o feedback das consultas [...]”<sup>135</sup> (Nova Zelândia, 2009, p. 2).

Estruturou-se, nos anos subsequentes, um programa, G-Reg, para articular uma rede de órgãos do governo central e esferas locais, profissionalizar a prática de conformidade legislativo-regulatória, qualificar técnicos e fomentar a cultura de qualidade (Nova Zelândia, 2017c). Em ao menos duas oportunidades foram realizadas consideráveis revisões dos sistemas regulatórios para adequá-los aos preceitos da Legística formal (Nova Zelândia, 2021a).

Em 2016, os departamentos regulatórios<sup>136</sup> passaram a publicar suas estratégias de gestão para a qualidade da lei, ao divulgarem planos de aprimoramento e buscarem engajar os públicos afetados para identificar problemas e reduzir custos regulatórios. A partir de 2018, os relatórios deixaram de contemplar simplesmente uma estratégia departamental fragmentada e passaram a adotar abordagens por sistemas regulatórios temáticos. As publicações, no entanto, parecem ter sido interrompidas em razão da pandemia de Covid-19, em 2020. A página oficial explica que, apesar de, à época, os órgãos estarem se preparando para as publicações até abril daquele ano, “nestas circunstâncias, não é realista publicar planos futuros” (Nova Zelândia, 2020a).

A OCDE (2021a) destacou, na revisão dos indicadores do país, que, nos últimos anos, a Nova Zelândia tem refinado sua política de gestão regulatória. Apesar da veracidade da informação, a caminhada neozelandesa parece muito constante, construída passo a passo e sem descontinuação ao longo dos anos. A revisão da documentação primária para esta pesquisa levou a atenção para, ao menos, dois aspectos acerca do tom dessa política. Em primeiro lugar, os documentos não condenam a elaboração normativa de forma a clamar por uma política de desregulamentação. Ao contrário, destacam a importância das normas no convívio social e

---

<sup>135</sup> Ainda neste compromisso, o pronunciamento destaca que a Administração se certificará de que o problema não pode ser solucionado de outra maneira, pelo que “a solução regulatória é requerida pelo interesse público; todas as opções práticas para tratar o problema foram consideradas; os benefícios da opção preferida superam os custos (considerando todos os fatores relevantes) e entregarão o maior nível de benefício líquido dentre as opções regulatórias disponíveis; as obrigações ou direitos propostos são claros, facilmente compreendidos e estão em conformidade, na medida do possível, com os princípios legislativos estabelecidos e as formulações de práticas recomendadas; e os problemas, custos e riscos de implementação foram totalmente avaliados e abordados” (Nova Zelândia, 2009, p. 2).

<sup>136</sup> “As atribuições de gestão regulatória não se limitam a órgãos que administram legislação. Consistente com as Expectativas do Governo para Boas Práticas Regulatórias (2017), entende-se, como agência ou órgão de responsabilidade substancial regulatória, “qualquer agência (exceto cortes, tribunais e outros órgãos recursais independentes) que tenha qualquer uma das seguintes responsabilidades em relação a todo ou parte de um sistema regulatório: monitoramento, avaliação, relatório de desempenho, consultoria sobre políticas públicas, design de políticas e lei, implementação, administração, fornecimento de informações, estabelecimento de padrões, licenciamento e aprovações ou conformidade e aplicação” (Nova Zelândia, 2017b, p. 3).

ponderam aspectos de atenção, possíveis ônus decorrentes de um legislar desenfreado. Em segundo lugar, muitas das publicações soam como uma conversa franca e um convite para um esforço colaborativo entre atores públicos, privados e cidadãos em geral. Exemplo disso é observado no trecho a seguir:

a regulamentação molda significativamente a vida cotidiana dos neozelandeses. Ela reconhece e protege seus amplos direitos e interesses e pode ajudá-los a interagir com outras pessoas e com o Estado em termos claros, justos e eficientes. Mas a regulação também pode impor custos, limitar as liberdades, sufocar a inovação e gerar outras consequências não intencionais. Portanto, o bem-estar de todos os neozelandeses depende vitalmente da qualidade de nosso projeto e prática regulatória. Um bom projeto e uma boa prática regulatória requerem muita atenção, habilidade e colaboração. Ela deve acomodar a diversidade de pessoas e organizações (Nova Zelândia, 2017b, p. 2, tradução livre).

Atualmente, a página oficial do Ministério das Finanças (The Treasury) explica, em linguagem acessível ao público: “sistemas regulatórios são destinados a serem ativos das nossas comunidades, mas, tal como a maioria dos outros tipos de ativos, necessitam de cuidados e manutenção regulares e contínuos se quiserem proporcionar o melhor valor aos neozelandeses”. (Nova Zelândia, 2024a) No mesmo sentido, inúmeros dos documentos revisados elucidam que a regulação não se limita à lei ou a instrumentos normativos em si, mas também envolve a prestação de serviços, educação, informação, garantias de que as pessoas sigam regras, pois tudo isso “trabalha junto para moldar o comportamento e as interações das pessoas e, assim, melhorar a vida, trabalho e os negócios de todos os neozelandeses” (Nova Zelândia, 2022, p. 6).

Além desse tom colaborativo, algo único na busca pelo aprimoramento da qualidade da lei na Nova Zelândia é a necessidade de o arcabouço legislativo-regulatório dar efeito ao *Te Tiriti o Waitangi* (Tratado de Waitangi). A expressão refere-se a dois<sup>137</sup> instrumentos assinados em 1840 por representantes da Coroa britânica e cerca de 500 líderes Māori<sup>138</sup>, em representação a muitas – mas não todas – tribos neozelandesas (Nova Zelândia, 2023a), que buscava estabelecer princípios para a interação entre as partes. Com apenas três

---

<sup>137</sup> Um deles em inglês (Treaty of Waitangi), outro em *te reo Māori* (Te Tiriti o Waitangi), e, muito embora referido como um único tratado, as versões em diferentes idiomas foram alvo de conflitos ao longo dos anos, porque ensejavam distintas interpretações pelas partes.

<sup>138</sup> Māoris são povos originários da Nova Zelândia e representam quase 20% da população nacional, conforme o censo de 2023.

artigos<sup>139</sup>, o Tratado é entendido como “uma das maiores fontes da Constituição da Nova Zelândia” (Nova Zelândia, 2019b, p. 1)<sup>140</sup>.

Considerando que leis podem impactar direitos Māori e, portanto, também afetar a relação entre as partes do Tratado, a durabilidade dos acordos e a posse e o uso de terras e recursos, tem-se expressa, nos mais diversos documentos analisados ao longo da presente pesquisa, a orientação para que estudos de impacto atribuam especial relevância a esse tema<sup>141</sup>. Isso se dá tanto pela proteção ativa de direitos e interesses Māori quanto pela consulta livre e informada<sup>142</sup> de seus diversos grupos potencialmente afetados por eventual proposta legislativo-regulatória, uma vez que não há um grupo ou órgão que fale por todos eles (Nova Zelândia, 2021b). Além disso, uma das etapas finais do processo de elaboração no âmbito do Executivo envolve a análise de conformidade<sup>143</sup> com o Tratado, realizada pelo Te Arawhiti (escritório para relações Māori-Coroa)<sup>144</sup>.

A investigação acerca do sistema neozelandês evidenciou que houve um esforço consciente e progressivo para que as relações entre as partes melhorassem – por certo ainda restando trabalho a ser feito. Em 2011, por exemplo, identificou-se que grande parte das leis e políticas marginalizava os Māori, particularmente ao permitir que outros controlassem aspectos fundamentais de sua cultura<sup>145</sup>. Em relatório emblemático, o Tribunal de Waitangi pontuou, à época, que excluir os Māori de decisões sobre seus valores culturais, como a fauna, a flora e o meio ambiente, educação e propriedade intelectual, justificava um ressentimento e limitava a contribuição que esse povo pode dar para a identidade nacional e a economia neozelandesa (Nova Zelândia, 2011a). Diante dessa restrição, os Māori estavam impedidos de cumprir com

---

<sup>139</sup> Em breve resumo, o tratado transmite à Coroa o poder de governar/soberania (*kawanatanga*), enquanto resguarda a autoridade dos Māori sobre seus *taonga* (espécie de tesouros; *rangatiratanga*).

<sup>140</sup> Demais fontes relevantes, destacadas no Cabinet Manual 2023, incluem a The Constitution Act 1986, prerrogativas do Rei, o State Sector Act 1988, o Electoral Act 1993, o New Zealand Bill of Rights Act 1990 e o Senior Courts Act 2016, assim como outras leis relevantes da Nova Zelândia e do Reino Unido, decisões relevantes dos tribunais e normas consuetudinárias (Nova Zelândia, 2023a).

<sup>141</sup> Conforme a seção 14 do Public Service Act 2020, o papel do serviço público inclui apoiar a Coroa em suas relações com os Māori, em respeito ao escopo do Tratado.

<sup>142</sup> Entende-se que a consulta aos Māori tem natureza diferenciada do processo comum de consulta e participação popular no âmbito da elaboração de políticas públicas e leis.

<sup>143</sup> Por outro lado, o Ministério da Justiça analisa a compatibilidade constitucional das propostas, especialmente em relação ao Bill of Rights Act 1990.

<sup>144</sup> Recursos e ferramentas disponibilizados pelo Te Arawhiti podem ser acessados em: <https://www.tearawhiti.govt.nz/tools-and-resources/crown-engagement-with-maori>.

<sup>145</sup> Identificou-se, por exemplo, que leis permitiam que outros comercializassem artesanatos e trabalhos artísticos Māori ou de seus sabres tradicionais sem consentimento das tribos ou, ainda, a pesquisa científica e comercialização de espécies vitais para a identidade Māori sem que eles fossem ouvidos (Nova Zelândia, 2011a).

suas obrigações como *kaitiaki* (guardiões) de seus *taonga* (espécie de tesouro), conforme estipulado pelo Tratado.

Ao analisar uma queixa de 262 Māori relacionada com a forma como leis e políticas afetavam a cultura desse povo, o Tribunal reconheceu que, mais de 170 anos após a assinatura do Tratado, “parece que ainda carregamos o fardo de atitudes mutuamente sentidas de nosso passado colonial” (Nova Zelândia, 2011a, p. 5). A investigação acerca do duplo pilar cultural neozelandês fez com que, ao final, o relatório propusesse uma vasta reforma para que fosse possível transitar para uma “relação entre iguais, cada um mirando não o ressentimento do passado, mas com otimismo um futuro compartilhado” (Nova Zelândia, 2011a, p. 248)<sup>146</sup>.

Assim, há, hoje, uma série de recursos que capacitam atores públicos e privados em relação à cosmovisão, aos costumes e ao arcabouço Māori. Há também um Ministério de Desenvolvimento Māori (Te Puni Kōkiri)<sup>147</sup> e orientações claras para a adoção de medidas adicionais de reconhecimento aos princípios do Tratado quando eventual lei puder com eles conflitar (Nova Zelândia, 2021c). No Crown Minerals Act 1991, por exemplo, consta previsão expressa de que o ato não pode ser interpretado em sentido contrário ao Te Tiriti o Waitangi<sup>148</sup>. Os documentos técnicos que instruem as propostas legislativo-regulatórias ganham ainda mais importância nesses casos, porque esclarecem o contexto, as intenções almejadas e medidas de devida diligência adotadas ao longo do processo de maneira a evitar causar impactos negativos aos Māori.

Outra relevante iniciativa recente foi a criação de um marco (*framework*) para ajudar as instituições públicas a entender a noção de *waiora* – relativa às perspectivas Māori de bem-estar, bem viver e aos princípios basilares da vida. Chamado de *He Ara Waiora*, esse marco foi inicialmente desenvolvido com um Grupo de Trabalho Fiscal e buscou pensar como o *tikanga Māori* poderia auxiliar a estruturar um sistema tributário mais focado no futuro (Nova Zelândia, 2023b). Desde 2023, órgãos da administração pública neozelandesa vêm pilotando a sua aplicação em uma série de políticas públicas.

---

<sup>146</sup> Em outra passagem em que propôs a superação do rancor interracial, o Tribunal destaca: “o relacionamento deve mudar ‘da parceria já conhecida do final do século XX, baseada na noção de que o sucessor do perpetrador deve pagar ao sucessor da vítima pelo pecado colonial original, para um relacionamento de vantagens mútuas do século XXI, no qual, por meio de ações conjuntas e acordadas, ambos os lados acabam em melhor situação do que estavam antes de começar. Esse é o Tratado de Waitangi além das queixas’” (Nova Zelândia, 2011a, p. 17).

<sup>147</sup> A página pode ser acessada em: <https://www.tpk.govt.nz/en>.

<sup>148</sup> Para mais detalhes, conferir seção 4 do Crown Minerals Act 1991.

Conforme veremos a seguir, a larga trajetória neozelandesa na temática da qualidade da lei levou à criação e, gradualmente, à sistematização de inúmeros requerimentos relativos ao processo de desenvolvimento de políticas públicas e leis. O que pode parecer, num primeiro momento, um sem-número de exigências burocráticas para os diversos órgãos parte do design institucional incumbido da tarefa de aprimoramento legislativo-regulatório, acaba, porém, se revelando um sistema cooperativo e transparente.

### 3.3.2.2. O design normativo-institucional da avaliação de impacto na Nova Zelândia

Com a prioridade dada à gestão regulatória pelo Public Service Act 2020<sup>149</sup>, o Ministério das Finanças foi formalmente incumbido da promoção da boa regulação em todo o serviço público (Nova Zelândia, 2020b). De maneira complementar, ao Ministério de Comércio, Inovação e Emprego competia abordar impactos da regulação em negócios. Em maio de 2024, essa estrutura foi alterada, de maneira que as responsabilidades de ambos os ministérios pelo sistema de gestão regulatória foram transferidas para um novo Ministério de Regulamentação.

À estrutura ministerial vincula-se uma equipe de estratégia regulatória<sup>150</sup>, que se encarrega do aprimoramento sistemático da regulação, do controle de qualidade das ferramentas de gestão regulatória e de capacitações em AIR para órgãos governamentais (Nova Zelândia, 2017c). Essa é também a equipe coordenadora de uma rede de especialistas em AIR, integrantes de outros órgãos governamentais, o Interagency Group on Regulatory Impact Analysis (RIANet, OCDE, 2021a).

A esse design institucional, somam-se ao menos mais dois órgãos: o Escritório de Assessoria Parlamentar (PCO, por suas siglas em inglês de Parliamentary Counsel Office) e o Comitê Consultivo e de Design de Legislação (LDAC, por suas siglas em inglês de Legislation Design and Advisory Committee). O PCO tem seu mandato descrito pelo Legislation Act

---

<sup>149</sup> Para mais detalhes, ver seção 12 do Public Service Act 2020.

<sup>150</sup> O documento Building Effective Regulatory Institutions and Practices (Nova Zelândia, 2017c) estabelece as bases estratégicas do sistema regulatório no país e cria um plano de trabalho para o aprimoramento da gestão nessa área. As Government Expectations for Good Regulatory Practice (Nova Zelândia, 2017b) o complementam, já foram publicadas em mais de uma oportunidade e fornecem diretrizes amplas aos órgãos governamentais. Sua versão mais atual, de 2017, consolida e atualiza documentos anteriores, e trata tanto da concepção de sistemas regulatórios quanto de temas de monitoramento e implementação, revisão, análises etc.

2019<sup>151</sup> e suas principais atribuições envolvem minutar projetos de leis (Bills)<sup>152</sup>, garantir a acessibilidade do arcabouço legal do país publicando todas as leis primárias e consolidações em seu website, revisar leis de acordo com o programa de revisão anual e secretariar o LDAC. Curiosamente, o PCO se vincula ao Advogado Geral da União (Attorney General) e, na falta deste, ao Primeiro-Ministro – o que se dá em razão do sistema de governo parlamentarista<sup>153</sup>.

O LDAC, estabelecido desde 2015, promove legislação de qualidade ao assessorar órgãos na elaboração dos instrumentos, escrutinizar os projetos do governo enviados ao Parlamento e desenvolver o Legislation Guidelines<sup>154</sup> a ser endossado pelo Gabinete (Nova Zelândia, 2021c). O Comitê é composto por servidores, mas também por conselheiros externos, como membros da academia<sup>155</sup>. Em sua tarefa de assessoramento, o LDAC acompanha todo o processo de elaboração, porém tem foco em aspectos de Legística Formal e não avalia o conteúdo da proposta (Nova Zelândia, 2017c). Seu portal web se destaca não apenas por dar transparência a todas às submissões de projetos de lei, mas, principalmente, por reunir em um só lugar todos os documentos correspondentes a cada proposta – desde sua etapa de tramitação no Executivo, isto é, projeto de lei, relatório de avaliação de impacto, *disclosure statement*, relatório do LDAC e lei publicada (Nova Zelândia, 2024b).

---

<sup>151</sup> Conforme item 129 do Legislation Act 2019, o Parliamentary Counsel Office tem como objetivo “promover legislação de alta qualidade que seja fácil de encontrar, usar e entender e, para este fim, exercer a gestão da legislação da Aotearoa Nova Zelândia como um todo”.

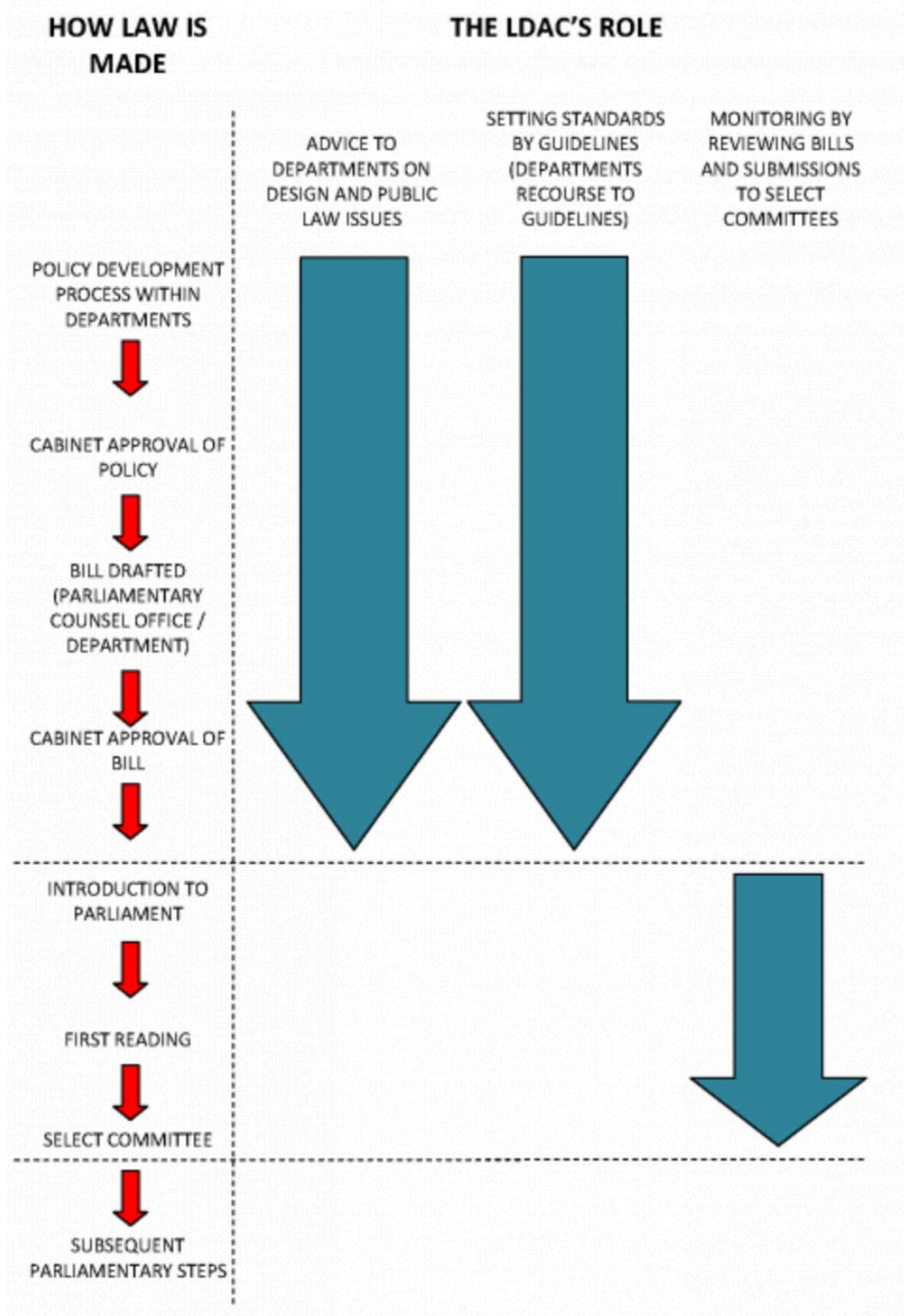
<sup>152</sup> Tanto de iniciativa do governo quanto de parlamentares, se a pedido do Attorney General. Em algumas hipóteses, também minutará legislações secundárias ou publicará guias orientativos sobre o tema. Para mais detalhes, conferir a parte 3 do Legislation Act 2019 e Secondary Legislation Drafting Toolkit.

<sup>153</sup> O Escritório de Assessoria Parlamentar não faz parte do serviço público.

<sup>154</sup> Atualizado periodicamente desde 2001, é apontado como o principal ponto de referência para aferição da qualidade de propostas legislativo-regulatórias na Nova Zelândia. Sua última versão data de 2021.

<sup>155</sup> As indicações ao LDAC são feitas pelo Advogado-geral.

Figura 10: Etapas de acompanhamento da proposta pelo LDAC



Fonte: Nova Zelândia (2024b)

Na Nova Zelândia, a AIL *ex ante* é um requisito formal, desde 1998, exigido para todas as legislações primárias ou secundárias oriundas do governo (Nova Zelândia, 2023a)<sup>156</sup>. São poucas as hipóteses de isenção<sup>157</sup> e podem ser citados, como exemplo, os regramentos emergenciais editados para o enfrentamento da pandemia de Covid-19<sup>158</sup>. Cabia ao Ministério das Finanças (agora substituído pelo Ministério de Regulamentação) avaliar pedidos dessa natureza, pois, regra geral, antes de qualquer proposta de alteração regulatória, os órgãos encarregados devem se certificar e garantir a robustez da proposta, os impactos e riscos associados.

A realização dos estudos fica a cargo do órgão proponente da política pública, que deve se engajar e consultar, ainda em etapas preliminares, a equipe de estratégia do Ministério de Regulamentação<sup>159</sup>. Os requisitos para avaliação de impacto estão consolidados em uma circular do Gabinete (Nova Zelândia, 2020c) e incentivam uma abordagem sistemática e baseada em evidências, de maneira que sejam fornecidos insumos robustos aos Ministros antes da tomada de decisão regulatória e potencialmente evitados alguns vieses naturais humanos. Quanto à forma e ao conteúdo<sup>160</sup>, os órgãos governamentais seguirão as orientações e os *templates* disponibilizados pelo Treasury, agora Ministério de Regulamentação (Nova Zelândia, 2024c). Além da avaliação de impactos gerais, requer-se a realização de uma avaliação simplificada de impactos climáticos para ajudar a determinar se a proposta deve seguir para uma etapa mais completa de Climate Implications of Policy Assessment (CIPA) (Nova Zelândia, 2020d). Essa inovação no modelo neozelandês foi incorporada em 2019 e será

---

<sup>156</sup> “Oriundas do governo”, aqui, se refere ao que a Circular CO (20) 2 de 2020 (Nova Zelândia, 2020c) nomeia como “*government regulatory proposal*”, isto é, propostas que, em última instância, exigirão a criação, alteração ou revogação de legislação primária ou secundária e são detalhadamente descritas no item 13 da Circular.

<sup>157</sup> As hipóteses de isenção abarcam matérias adequadas para inclusão em projeto de lei de revisão (*revision Bill*) ou de alteração de estatutos (Statutes Amendment Bill), propostas que revogariam disposições normativas redundantes, solicitam autorização de gastos, apenas provocam pequenos impactos em empresas, indivíduos ou organizações sem fins lucrativos, além de outras hipóteses enumeradas nos itens 22 a 27 da Circular CO (20) 2 de 2020 (Nova Zelândia, 2020c).

<sup>158</sup> Justamente em razão da pandemia, os critérios de isenção foram atualizados em 2020. Para mais detalhes, consultar item 23 da Circular CO (20) 2 de 2020 (Nova Zelândia, 2020c).

<sup>159</sup> A Nova Zelândia conta com um sistema de submissão online de análises de impacto regulatório, chamado RIA Online. No entanto, somente órgãos governamentais podem acessá-lo e é exigido um e-mail com o sufixo da estrutura de governo do país (.govt.nz). Por meio desse sistema, são submetidas propostas regulatórias, solicitadas isenções de análises de impacto e publicadas Declarações de Impacto Regulatório, com exceção de propostas e análises que envolvem material sensível ou com classificação de segurança nacional.

<sup>160</sup> Além disso, nas hipóteses de apresentação de emendas ao projeto de lei encaminhado ao Parlamento, é necessário promover a atualização do RIS para indicar como as mudanças propostas podem afetar a avaliação de impacto realizada, em especial se alteram a natureza e a magnitude dos impactos projetados (Nova Zelândia, 2020c).

aprofundada na seção pertinente às análises sobre incorporação e eventual perspectiva de longo prazo ou intergeracional.

Como principal produto da análise geral, tem-se um Relatório de Impacto Regulatório (RIS, por suas siglas em inglês de Regulatory Impact Statement), que resume o estudo realizado pelo órgão que está a propor medida regulatória e traz recomendações ao Gabinete. Segundo a boa prática neozelandesa, o momento mais adequado para apresentação do RIS é aquele no qual se encaminha a proposta de política pública ao Gabinete, isto é, antes mesmo de eventual elaboração de projeto de lei primária ou secundária<sup>161</sup>. Tão logo se conclua ser necessário um projeto de lei, o Ministro responsável deve buscar incluí-lo na agenda legislativa, geralmente no início de cada ano (Nova Zelândia, 2023a). Nessa etapa, o PCO pode aconselhar sobre a necessidade e o design da proposta.

Outro requisito adicional próprio do sistema neozelandês é a realização de certificação de qualidade do RIS, conduzida de forma independente por assessores de qualidade em cada órgão proponente e submetido a *peer review* pela equipe de qualidade do Ministério de Regulamentação, especialmente quando as propostas puderem levar a riscos significativos ou se houver incerteza acerca do tipo e magnitude dos potenciais impactos. Os critérios para essa avaliação se referem ao grau de completude das informações apresentadas no RIS, nível de acurácia e robustez do estudo a partir das evidências e conclusões apresentadas, acessibilidade linguística e grau de envolvimento com *stakeholders*, partes afetadas e experts (Nova Zelândia, 2020c). Nas hipóteses em que eventual proposta dirigida ao Gabinete não estiver acompanhada de RIS ou de dispensa de avaliação de impacto ou, ainda, quando o RIS não tiver certificada sua qualidade, será exigido ao Ministro responsável um relatório de análise suplementar.

Em relação às práticas de consulta, o arcabouço neozelandês estimula os reguladores a manterem relações próximas com os *stakeholders* ao longo de todo o ciclo da política pública, inclusive antes da elaboração da proposta regulatória ou de sua apresentação ao Parlamento, numa espécie de iniciativa de co-design legislativo-regulatório (Nova Zelândia, 2019c). Por outro lado, o *Cabinet Manual 2023* reconhece que consultas podem consumir muito tempo e lembra que um rascunho de projeto de lei é confidencial até que seja publicado quando da apresentação ao Parlamento e primeira leitura (Nova Zelândia, 2023a). Em seu

---

<sup>161</sup> Esclarece a Circular CO (20) 2 de 2020 que, nas raras ocasiões em que o RIS não for apresentado em etapa preliminar, ele deve ser direcionado ao comitê de políticas públicas antes daquele responsável por regulações (Nova Zelândia, 2020c).

monitoramento, a OCDE ressaltou sua preocupação com a flexibilidade dos processos de consulta na Nova Zelândia<sup>162</sup> e advertiu que uma abordagem mais sistemática beneficiaria as práticas de transparência do país (OCDE, 2021a). Apesar disso, a presente pesquisa deparou-se com um sistema com elevado grau de transparência e acessibilidade. A título de exemplo, o RIS é publicado no momento da apresentação do projeto de lei ao Parlamento, quando de discordância parlamentar sobre legislação secundária e quando da publicação da regulação infralegal pelo Ministério correspondente (Nova Zelândia, 2023a). Como já destacado, na página do LDAC, é possível acessar a íntegra dos estudos e relatórios elaborados como subsídio de cada proposta (Nova Zelândia, 2024b).

O RIS dirigido ao Gabinete para a tomada de decisão sobre a política pública e eventual elaboração legislativo-regulatória é associado a um *Cabinet paper*, escrito sob a perspectiva do Ministro ao qual se vincula o departamento proponente. Enquanto o RIS é um documento técnico que analisa o problema, os impactos associados a cada proposta de solução e resume as melhores recomendações com base no cenário projetado, o documento ministerial apresenta a recomendação do Ministro ao Gabinete. Conforme as orientações do Ministério das Finanças, um RIS deve ser “o melhor aconselhamento sobre impactos, apresentado sem paixões ou preconceitos” (Nova Zelândia, 2020d, p. 5), enquanto o *Cabinet paper* tem natureza mais próxima de um documento de discussão e, por isso, pode ser mais provocativo.

Finalmente, projetos de lei apresentados pelo governo ao Parlamento devem ser acompanhados não apenas do RIS, mas também de uma declaração de divulgação elaborada pelo departamento encarregado da sua elaboração (DDS, por suas siglas em inglês de Departmental Disclosure Statements) (Nova Zelândia, 2013). Esse documento deve fornecer, resumidamente, informações factuais e políticas sobre o desenvolvimento do projeto de lei e seu conteúdo, sobre o que foi feito para garantir sua qualidade (com destaque, por exemplo, ao RIS, às recomendações recebidas de revisores externos, consultas e aos testes realizados) e sobre eventual disposição que mereça justificativas especiais (Nova Zelândia, 2017c). Apesar de ser também um documento departamental e técnico, a DDS se distingue do RIS por tratar do desenvolvimento da proposta, e não dos impactos potencialmente gerados a partir de sua

---

<sup>162</sup> Particularmente em relação às consultas realizadas no contexto de AIL, a OCDE destaca sua preocupação pelo fato de não haver anúncio público da consulta antes que uma AIL *ex ante* tenha lugar, o que seria considerado uma boa prática pela organização (OCDE, 2021a).

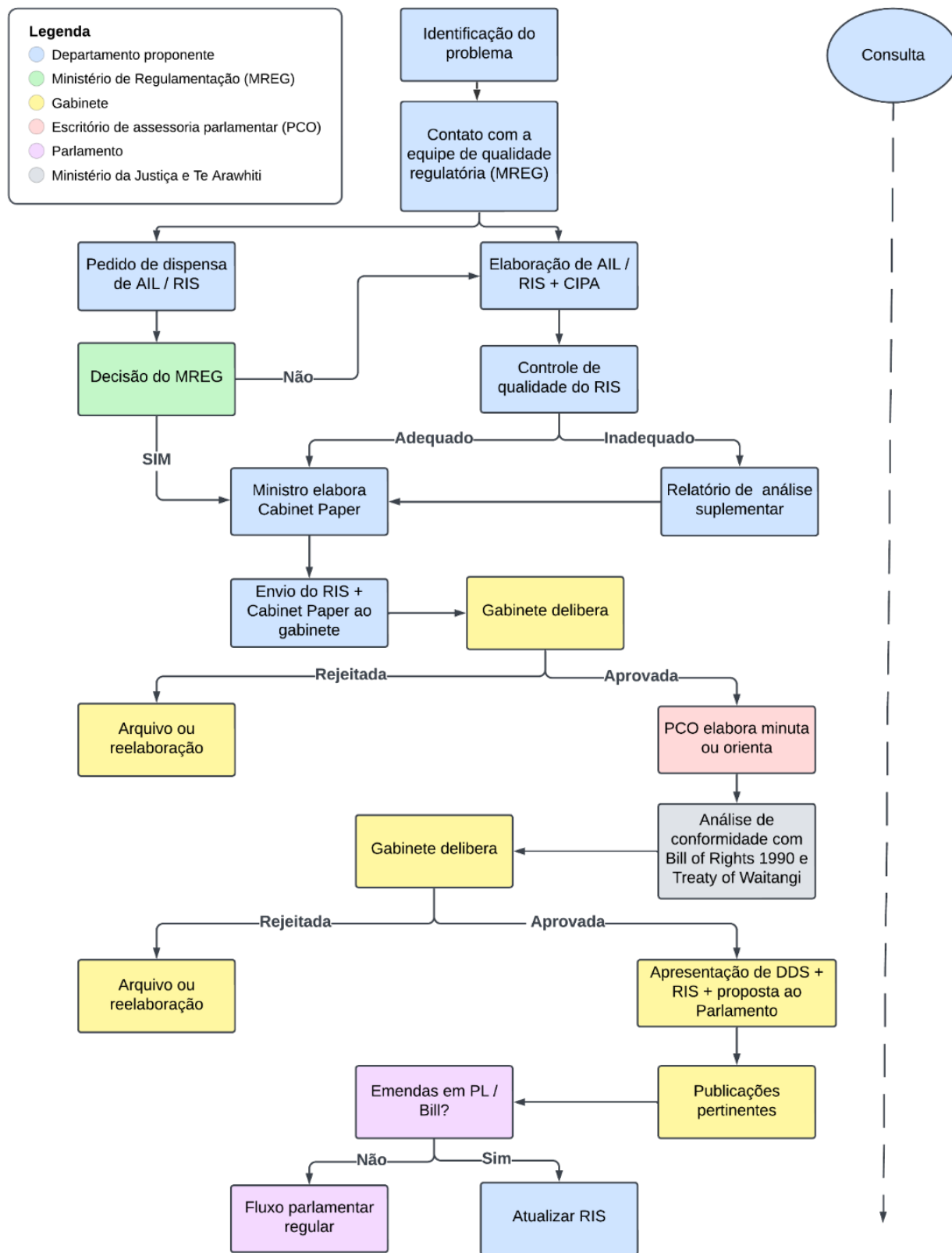
adoção. Como boa prática, o Treasury fornece modelos de declarações dessa natureza e publica todas elas em um repositório<sup>163</sup>.

Reconhecendo que o número de órgãos e procedimentos envolvidos no processo de elaboração e, particularmente aqui, de AIL é considerável, elaborou-se um fluxograma simplificado para buscar facilitar a compreensão de leitores e leitoras.

---

<sup>163</sup> DDS de projetos apresentados desde 29 de julho de 2013 estão disponíveis em: <https://disclosure.legislation.govt.nz/>. Apesar de o site ser vinculado ao Parliamentary Counsel Office, as declarações são preparadas e de responsabilidade dos departamentos governamentais que desenvolveram o projeto de lei.

Figura 11: Representação esquemática simplificada do design normativo-institucional da avaliação de impacto na Nova Zelândia



### 3.3.2.3. Observações sobre a prática de Avaliação de Impacto Legislativo-regulatório na Nova Zelândia

A Nova Zelândia é muito bem avaliada pelo Programa de Mensuração do Desempenho Regulatório da OCDE e pontua acima da média dos demais países quando se trata de avaliação de impacto *ex ante* (OCDE, 2021a). No que diz respeito ao critério *ex post*, porém, fica abaixo da média (OCDE, 2021a).

De fato, notou-se, ao longo da presente pesquisa, a prática consistente de análise prévia de impactos de propostas normativas no país. Os documentos que firmam as bases do próprio sistema regulatório são de fácil acesso e escritos em linguagem clara, o desafio é lidar com o volume deles e concatenar as peças do quebra-cabeças. As razões para o estímulo à prática de AIL são publicizadas, as metodologias explicadas, os modelos são intuitivos e há um diálogo aberto entre as equipes responsáveis pela capacitação e pelo impulsionamento da agenda com outros órgãos governamentais. Observou-se que as consultas a *stakeholders* são frequentes e realizadas tanto quando há proposta de regulação quanto para avaliação de regulações existentes.

Mesmo com a adoção sistemática e o elevado grau de transparência das análises *ex ante*, verificou-se que as avaliações posteriores não são tão recorrentes ou, ao menos, não estão disponíveis para acesso com tanta facilidade. Apesar de leis estarem inseridas em um programa de revisão anual, ele certamente não contempla todas elas a cada ciclo. Em 2017, por exemplo, uma das principais publicações oficiais sobre o AIL reconhece falhas a esse respeito, mas em tom construtivo: “apesar de pontuarmos bem em pesquisas internacionais comparadas sobre qualidade da lei, houve algumas falhas de alto nível e dispendiosas, e muitos reguladores dizem que trabalham com uma legislação desatualizada ou que não é mais adequada à sua finalidade” (Nova Zelândia, 2017c, p. 4). Assim, em termos de avaliação *ex post*, ganhou destaque, nesta investigação, a análise de regimes regulatórios neozelandeses, sobre a qual também trataremos a seguir.

Quanto às avaliações prévias, na página do Ministério das Finanças, que consolidava as publicações de RIS até maio de 2024, há registro de 1.566 estudos de impacto desde 2001 – uma média de quase 70 por ano<sup>164</sup>. Além disso, esses estudos são publicados nos

---

<sup>164</sup> Dados atualizados até 19 de junho de 2024. *Database* disponível em: [https://www.treasury.govt.nz/publications/search?f%5B0%5D=resource\\_type%3A4499](https://www.treasury.govt.nz/publications/search?f%5B0%5D=resource_type%3A4499).

sites dos órgãos proponentes<sup>165</sup> e, se relacionados à proposta introduzida ao Parlamento, também na página do LDAC junto ao restante da documentação pertinente e já detalhada na seção anterior.

Como todas as avaliações realizadas estão, de fato, sistematizadas em um repositório único, não foi necessário replicar a metodologia de busca por AILs em cada Ministério, como feito na análise dos sistemas colombianos e brasileiro. Entretanto, com a vasta adoção dessa prática na Nova Zelândia, o universo total era consideravelmente maior, pelo que foi necessário aplicar filtros na base de dados disponibilizada pelo Treasury: em “tipo de publicação”, ao selecionar “Regulatory Impact Statement”, foram encontrados 1.566 estudos conforme adiantado. Ao restringir a busca para “publicados em 2023 e 2024”, identificaram-se 174. Nesse universo reduzido, analisou-se o tema de cada um dos estudos para selecionar aqueles pertinentes a mudanças climáticas para análise pormenorizada do relatório de avaliação de impacto. As conclusões traçadas a seguir se referem, portanto, à análise de 10 dos RIS publicados na Nova Zelândia, entre 2023 e 2024, acerca de projetos de lei ou de regulação relacionados à mudança do clima e seus efeitos<sup>166</sup>.

O que se observa, de maneira geral, é um elevado grau de maturidade do sistema regulatório e a seriedade da condução de avaliação de impacto de propostas regulatórias e projetos de lei emanados do Executivo neozelandês. Os documentos seguem o modelo disponibilizado pelo Treasury e se aprofundam nos estudos sobre as possibilidades apresentadas diante do problema identificado em cada caso, na maior parte das vezes sem se estender em demasia.

A linguagem é muito clara e, mesmo quando os relatórios tratam de assuntos bastante técnicos (como a classificação de desempenho energético de edifícios), são acessíveis ao público. Também é interessante observar como, em alguns casos, um dos critérios gerais para comparação das opções é a durabilidade e a resiliência da proposta. Por exemplo, no RIS publicado sobre uma proposta de emenda à Lei sobre Construções (Building Act 2004),

---

<sup>165</sup> Exemplos de publicações realizadas pelos departamentos responsáveis são as disponibilizadas pelo Ministério da Justiça em: <https://www.justice.govt.nz/justice-sector-policy/regulatory-stewardship/regulatory-impact-assessments/>.

<sup>166</sup> Planilha listando esses relatórios encontra-se em: <https://bit.ly/3XjRHTw>. As buscas foram atualizadas até 19 de junho de 2024.

considerou-se, como um dos critérios, “em qual medida a opção é à prova do futuro e permite diferentes tipos de edifícios no futuro” (Nova Zelândia, 2024d, p. 5)<sup>167</sup>.

Outra boa prática observada diz respeito à reconstrução da cadeia de fontes relativa ao tema abordado em cada relatório. No caso do RIS que tratou sobre a proposta de banir novas fontes de geração de eletricidade baseadas em combustíveis fósseis, até mesmo regulações que indiretamente interferiam na matéria a ser regulada foram trazidas à tona: Padrões Ambientais Nacionais para Qualidade do Ar, precificação das emissões de GEE, metas governamentais sobre redução de emissões e outras (Nova Zelândia, 2023c). Percebe-se um olhar atento e amplo ao sistema normativo como um todo e, dessa forma, a avaliação contempla as diversas interações com instrumentos que poderiam ser esquecidos se adotada uma perspectiva mais restritiva.

Quando os relatórios apresentam informações sobre o cenário contrafactual esperado em caso de não intervenção, as análises também são relevantes para a tomada de decisão política. Nesse mesmo caso sobre a proposta de banir nova fontes de fósseis para geração elétrica, por exemplo, projetou-se o cenário no qual o banimento não fosse aplicado e o mercado continuasse regulando o fluxo de investimentos para novos projetos dessa natureza (Nova Zelândia, 2023c).

Os RIS neozelandeses também trazem de maneira clara suas limitações, inclusive quanto às avaliações ou à magnitude dos impactos esperados. A informação geralmente ganha destaque logo na página de capa do documento e alerta o leitor para possíveis variáveis não consideradas, restrições de tempo para os estudos, interferências políticas etc. O relatório que trata sobre o preço de emissões de GEE é um bom exemplo. Ele declara: “não conseguimos avaliar totalmente os possíveis impactos das mudanças decorrentes da atualização das configurações do controle de preços. Isso inclui os possíveis impactos na mudança do uso do solo, nas famílias e na economia” (Nova Zelândia, 2023d, p. 3). Nesse caso específico, houve limitação de tempo por determinados fatores lá detalhados. Apesar dessa limitação, o estudo apresenta muitas informações técnicas relevantes, porém possui grau de acessibilidade mais baixo que a média em razão do tema.

---

<sup>167</sup> Em resumo, o estudo tratava de medidas para fortalecer a eficácia das classificações de desempenho energético que proprietários de certos tipos de edifício passaram a ter de manter de acordo com as alterações na Lei de Construção de 2004. As alterações nesta lei se deram em razão das necessárias mudanças no consumo energético e padrão construtivo dado as mudanças climáticas. A proposta, agora, abarca nova alteração para fins de clareza e maior especificação.

Em outro caso, a tratar de proposta de alteração ao Climate-related Disclosures Act 2021 foram apontadas como limitações o fato de que a consulta foi realizada com um grupo específico ao invés de com o público geral, ser difícil quantificar a escala dos problemas uma vez que o regime abordado ainda não estava em vigor e o ineditismo da Nova Zelândia, junto de outros poucos países, de introduzir regras mandatórias que exigem o informe climático (Nova Zelândia, 2023e). Dar transparência a esses fatores de forma clara e logo ao introduzir o tema realmente conduz o leitor ou a leitora em seu percurso de interpretação da análise realizada pela equipe técnica.

Finalmente, para casos nos quais foram identificados mais de um problema associado a um único ato normativo, foi interessante observar como os relatórios de impacto apresentaram alternativas para cada um deles, ao informarem seus prós e contras. Uma particularidade foi observada no RIS que tratou da proposta sobre emergências decorrentes de eventos climáticos extremos. Nesse caso, justamente em razão da urgência de se abordar consequências de eventos dessa natureza na Ilha Norte, a planilha sobre custos e benefícios não foi preenchida (Nova Zelândia, 2023f). Por essa e outras razões, o painel independente de controle de qualidade considerou que o RIS apenas atendia parcialmente aos critérios de qualidade, embora tenha decidido que ele “fornece evidências razoáveis de que a escala dos danos justifica uma legislação específica e faz bom uso da experiência relevante” (Nova Zelândia, 2023f, p. 3).

Além da análise dos RIS publicados acerca de propostas regulatórias governamentais, esta pesquisa também se interessou em saber se projetos de lei introduzidos por membros do Parlamento, não do governo, também passam por algum tipo de processo de avaliação de impacto independente e técnica. A ausência de menção expressa a esse respeito nos diversos documentos neozelandeses acerca da avaliação de impacto levou ao contato com o Serviço de Informação Parlamentar (Parliamentary Information Service) e com a equipe RIA, principal responsável pela avaliação no âmbito do Executivo, por meio de contatos disponíveis nas respectivas páginas web.

Questionou-se se o Parlamento daquele país realiza regularmente atividades de avaliação/análise de impacto normativo de projetos de lei introduzidos por um membro, não

pelo governo<sup>168</sup>. A resposta do Serviço de Informação Parlamentar foi ágil e confirmou os dados até então encontrados:

os projetos de lei dos membros do Parlamento podem ser redigidos por advogados no *Office of the Clerk*, mas não passam pelo tipo de escrutínio pré-legislativo que os projetos de lei do governo passam – o preenchimento de declarações de impacto e declarações de divulgação departamental, por exemplo<sup>169</sup>.

Nota-se, portanto, que, mesmo em um país onde a cultura da qualidade da lei se encontra mais permeada, não se exige o mesmo tipo de projeção de impactos e possíveis riscos de propostas apresentadas por membros do Legislativo. Relembrando a pesquisa de Cardona (2015), parece desafiador impor esse tipo de exigência à Casa do Povo. Seria o requisito de realização de avaliação técnica e independente de impactos de projetos de lei uma exigência que ameaça a porosidade e o ideais democráticos do Legislativo? Ainda que o processo de elaboração de legislações secundária seja menos transparente e, por isso, exija mais abertura ao escrutínio, não seriam as leis primárias as que maior impacto produzem e, ao menos em tese, por maior período? Curiosamente, na Nova Zelândia, não apenas a legislação secundária é submetida ao requisito de avaliação, mas também os projetos de lei introduzidos pelo governo. Por que caberia ao governo maior responsabilidade na aferição desses impactos? Seria pelo volume de propostas de leis apresentadas? No caso neozelandês, ainda se poderia supor que, por se tratar de um sistema de *common law* e parlamentarista, a maior parte dos projetos de lei seria introduzida pelo governo e necessariamente teria passado pela etapa de projeção de impactos futuros. Um novo levantamento seria necessário para buscar respostas para essas linhas de investigação.

---

<sup>168</sup> Perguntas sobre a eventual incorporação da perspectiva intergeracional na análise de impacto legislativo-regulatório serão abordadas na seção pertinente ao tema.

<sup>169</sup> Trecho traduzido pela autora da íntegra de resposta enviada em 20 de junho de 2024, pelo Parliamentary Information Service da Nova Zelândia, pelo endereço [parliamentary.information@parliament.govt.nz](mailto:parliamentary.information@parliament.govt.nz), em razão de pedido de acesso à informação direcionado àquele órgão. A resposta, em inglês, explica: “*My assumption is that you are interested in procedures relating to bills falling within the definition of a member’s bill in SO 257(1) as ‘a bill dealing with a matter of public policy introduced by any member or members, other than a Minister’. Members’ bills may be drafted by lawyers in the Office of the Clerk but do not undergo the type of pre-legislative scrutiny that Government bills do — the completion of regulatory impact statements and departmental disclosure statements, for example. An account of the scrutiny of proposals for Government bills is in the Cabinet Manual here. Please note, although members’ bills are not subject to Cabinet processes, they are subject to legislative scrutiny procedures within the House (see, in particular, para 37.3.6 of Parliamentary Practice in New Zealand)*”. Malgrado a referência a outros procedimentos de escrutínio na Casa Legislativa, isso não se confunde com o tipo de análise de impacto requerido pela Legística e sobre a qual se desenvolve a presente pesquisa.

Todavia, na investigação sobre esta larga caminhada de incorporação da AIL na Nova Zelândia, observou-se que, assim como na Colômbia, houve um momento em que se buscou levar as diretrizes de AIL para o nível da legislação primária. Em 2011, um ex-Ministro da Reforma Regulatória apresentou um projeto de lei ao Parlamento em que propôs um conjunto de princípios que toda legislação, inclusive primária, deveria cumprir; exigência de certificação para ministros e chefes do Executivo e poder para os tribunais de declarar a inconsistência da regulação com esses princípios. A proposta, chamada de Regulatory Responsibility Act, não apenas tentou avançar sobre projetos apresentados por membros do Parlamento como, inclusive, seguiu todo o procedimento de divulgação, RIS e consultas. No entanto, foi arquivada em 2017, por não ter sido reapresentada na abertura do 52º Parlamento. Interessante notar que, como também na Colômbia, a proposta de cristalizar em lei normas sobre o sistema regulatório não foram adiante. Ainda que investigações futuras possam se debruçar sobre essa rejeição com maior foco e capacidade, relevante aqui pontuar que o RIS sobre esse projeto se referiu ao fato de que “codificar o regime de RIA torna muito mais difícil a evolução do regime e responder às novas necessidades e experiências. Houve uma série de mudanças significativas na forma do regime de RIA na Nova Zelândia desde que foi adotado pela primeira vez” (Nova Zelândia, 2011b, p. 23).

A resistência a firmar em lei qualquer tipo de regra costuma ser ainda maior em sistemas de *common law*, por isso, incentivos para determinados comportamentos são, muitas vezes, reforçados em outras esferas. Mais uma vez, como vimos no caso da Colômbia, a Nova Zelândia também concede um prêmio anual por excelência regulatória (Nova Zelândia, 2016). Um dos principais critérios considerados é a capacidade de diagnosticar e mitigar previamente possíveis riscos e impactos da regulação.

Controle de qualidade das avaliações de impacto, publicização dos processos de desenvolvimento da proposta legislativo-regulatória e avaliação de impacto de sistemas regulatórios são também boas práticas observadas no levantamento sobre a Nova Zelândia. Tanto a revisão independente por pares quanto a divulgação dos DDS incrementam a necessidade de justificação do conteúdo da proposta de regulação e dos procedimentos adotados, vez que há mais oportunidades e fundamentos para o escrutínio. Já a avaliação de regimes regulatórios, como o consumerista ou o concorrencial, mostrou-se relevante e distinta de outras experiências.

Na Nova Zelândia, também os próprios regimes regulatórios estão em constante avaliação e aprimoramento, de forma holística e não apenas fragmentada, como em casos de

análise de uma única lei. O diagnóstico Best Practices Assessment (Nova Zelândia, 2015), por exemplo, buscou aferir o grau de conformidade de regimes regulatórios a princípios da boa regulação a partir de levantamento com os órgãos governamentais e com a sociedade. O regime é compatível com o crescimento econômico? É proporcional, flexível e durável? Seguro e previsível? Transparente? Os reguladores encarregados estão capacitados?<sup>170</sup> Identificou-se que “compatível com o crescimento” seguia como o pilar de maior preocupação, conforme número de marcações vermelhas e amarelas na Figura 12, a seguir.

Figura 12: Ilustração gráfica do diagnóstico de regimes regulatórios preocupados principalmente com o capital natural

	Growth compatible	Proportional	Flexible, durable	Certain, predictable	Transparent, accountable	Capable regulators	Other
Conservation							
Resource Management							
Minerals							
Petroleum							
Forestry							
Biosecurity							
New Organisms							
Air							
Climate Change							
Energy Efficiency							
Water							
Fisheries							

Fonte: Nova Zelândia (2015, p. 8)

<sup>170</sup> Nesse sentido, não buscava avaliar se o regime estava ou não alcançando seus objetivos ou se os objetivos em si são desejáveis. Esses pilares ou princípios avaliados foram desenhados com a OCDE, Asia-Pacific Economic Cooperation e Banco Mundial e a partir de diálogos de Direito Comparado e com o antigo Código de Boas Práticas Regulatórias da Nova Zelândia.

O estudo também buscava identificar se os desafios associados a cada sistema regulatório se relacionam à natureza do capital<sup>171</sup> que afetam e se há correlação entre os princípios/pilares, por exemplo, se sistemas avaliados como “compatíveis com o crescimento” também pontuavam bem no quesito “seguro e previsível”. Assim, ele se revelou um achado refinado em termos de práticas de avaliação regulatória, ainda que tenha suas limitações.

Encerra-se a seção justamente com referência a uma das limitações por ele destacada: as dificuldades de se aferir quando a “má avaliação” de determinado pilar, decorrente de obstáculos impostos pela regulação (por exemplo, ao crescimento econômico), eram ou não “justificáveis por outras prioridades como redução de danos e incremento da equidade” (Nova Zelândia, 2015, p. 3). Portanto, ainda que preocupado com o crescimento econômico, reconhecer expressamente limitação dessa natureza se presta também a demarcar a compreensão neozelandesa de que “a regulamentação pode, em vez disso, ter como foco principal o gerenciamento de riscos, o aumento da equidade, a melhoria da qualidade das instituições sociais ou a gestão sustentável dos recursos” (Nova Zelândia, 2015, p. 79)<sup>172</sup>. Essa parece a deixa para que se passe às observações sobre a eventual presença de perspectiva intergeracional ou de longo prazo nas avaliações de impacto estudadas.

#### 3.3.2.4. Observações sobre eventual perspectiva intergeracional ou variável de longo prazo na Avaliação de Impacto Normativo neozelandesa

---

<sup>171</sup> Segundo a classificação neozelandesa, são quatro os principais tipos de capitais: financeiro/físico, humano, social e natural. O capital físico pode ser tangível ou intangível, a exemplo de maquinário, infraestruturas, casa, propriedade intelectual e softwares, enquanto o capital financeiro inclui ações, ativos e passivos com grau de liquidez, dívidas e títulos públicos. O capital humano envolve atributos pessoais, habilidades, competências, experiências humanas e educação, que produzem tanto um valor econômico quanto contribuem para a felicidade e a realização pessoal. Regulações neozelandesas classificadas nesse grupo, portanto, promovem o desenvolvimento de capacidades humanas e aspectos relativos à saúde física e mental. O capital social, por sua vez, é definido como “o grau de confiança na sociedade e a habilidade das pessoas de trabalharem juntas por um propósito comum” (Nova Zelândia, 2015, p. 7). Por fim, o capital natural se refere aos bens comuns naturais (recursos) e sistemas que apoiam a vida, e englobam os renováveis e não renováveis.

<sup>172</sup> Diz a íntegra do parágrafo destacado, em inglês: “*Much regulation does not have economic growth as its primary objective; as discussed earlier, regulation may instead be focused primarily on managing risks, increasing equity, improving the quality of social institutions or the sustainable management of resources. The concern in this principle is that regulation should give the appropriate weighting to economic growth; that is, it should seek to achieve objectives in the least growth-distorting way and so not unnecessarily and unintentionally restrict economic growth in a way that is not justified by the primary objective*” (Nova Zelândia, 2015, p. 79).

Para traçar as observações destacadas nesta seção, a pesquisa valeu-se (1) da revisão dos documentos que estruturam as diretrizes para AIL no país (a maior parte deles já destacada acima, mas aqui analisados sob lente específica); (2) da avaliação do *template* fornecido como modelo para RIS; (3) da análise dos 10 RIS destacados na seção anterior acerca de projetos de lei ou de regulação relacionada à mudança do clima e seus efeitos; (4) de resposta a pedido de acesso à informação direcionado ao Parlamento e à equipe estratégica de AIL; (5) aos padrões para realização da avaliação de impactos climáticos e de impactos sobre crianças; (6) da investigação sobre o *He Ara Waiora* e a tentativa de incorporação da perspectiva Māori nas políticas neozelandesas.

Em relação à análise documental sobre as diretrizes que estruturam a avaliação de impacto na Nova Zelândia, são tantas as menções e referências ao futuro e a um horizonte temporal largo que se torna necessário firmar, desde já, a conclusão sobre o fato de que, sim, a Nova Zelândia adota, em seu arcabouço, uma perspectiva diferenciada em termos de temporalidade na estruturação de políticas públicas, regulações e leis<sup>173</sup>.

Dois são os conceitos basilares da política regulatória neozelandesa que escancaram essa conclusão: a noção de ciclo de vida e a visão do sistema como um todo (*whole-of-system view*). A noção de ciclo de vida carrega a compreensão de que os sistemas regulatórios perecem, perdem seu propósito a médio e longo prazo e, por isso, precisam ser revisados em intervalos apropriados<sup>174</sup>, ao mesmo tempo em que sejam seguros e duráveis (Nova Zelândia, 2017b). Entende-se que a legislação de qualidade é aquela à prova do futuro<sup>175</sup>, flexível o suficiente para endereçar avanços tecnológicos ou sociais, e estável a ponto de respeitar a necessidade das empresas e indivíduos de tomarem decisões de longo prazo (Nova Zelândia, 2022).

Para elaborar uma legislação de alta qualidade, precisamos pensar nas demandas que serão impostas à legislação a médio e longo prazo e considerar ativamente o panorama geral. Como ela funcionará na transição? Como isso será diferente quando ela estiver

---

<sup>173</sup> A título de exemplo, conferir Public Service Act 2020, seção 11, sobre objetivo: “o serviço público apoia o governo constitucional e democrático, permite que o governo atual e os sucessivos desenvolvam e implementem suas políticas, oferece serviços públicos eficientes e de alta qualidade, apoia o governo na busca do interesse público de longo prazo, facilita a cidadania ativa e age de acordo com a lei” (Nova Zelândia, 2020b - tradução livre).

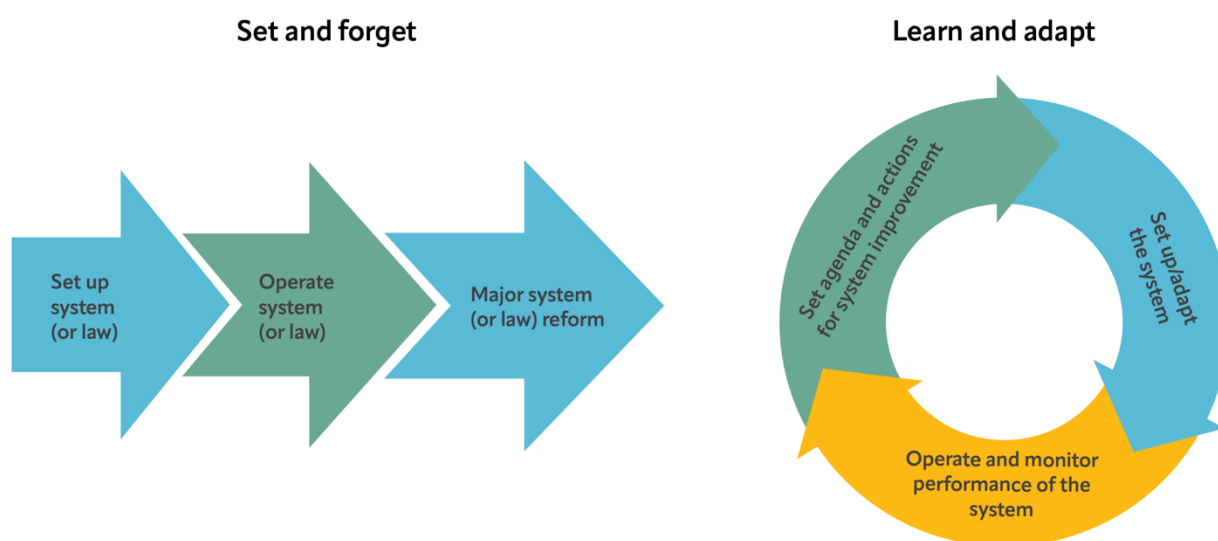
<sup>174</sup> No mesmo sentido: “a administração regulatória busca assegurar que todas as diferentes partes do sistema regulatório trabalhem juntas para alcançar seus objetivos e manter o sistema adequado ao seu propósito no longo prazo” (Nova Zelândia, 2022, p. 6).

<sup>175</sup> Até mesmo a gestão regulatória parece ser pensada nessa perspectiva cíclica e de longo prazo: “a estratégia de gestão regulatória do governo da Nova Zelândia se trata de construir um conjunto efetivo e durável de políticas, ferramentas, práticas e capacidades para o design, entrega e manutenção de regulação de qualidade” (Nova Zelândia, 2017c, p. 3).

totalmente implementada? Como a legislação será vista daqui a 20, 30, 40 anos? Há durabilidade e flexibilidade suficientes? É importante considerar o sistema regulatório nesse contexto, incluindo a extensão dos prováveis avanços tecnológicos ou outras mudanças. Isso significa projetar um sistema que possa se adaptar às mudanças e permitir a melhoria contínua. Precisamos criar mecanismos conscientes para evitar uma tendência de “definir e esquecer” por parte dos legisladores (Nova Zelândia, 2021c, p. 14, tradução livre).

Nesse sentido, a noção de ciclo de vida não diz só respeito ao tempo do “nascer”, “viver” e “morrer” de uma lei, mas também ao processo cíclico de aprimoramento regulatório, dos processos cíclicos sociais e das vidas que impactadas pela lei hoje e dentro de 40 anos. Por isso, essa é a noção fundamental para a transição de uma abordagem *set-and-forget* para a proposta para a gestão regulatória do país: *learn-and-adapt*.

Figura 13: De “definir e esquecer” para “aprender e adaptar”



Fonte: Nova Zelândia (2022, p. 7)

Segundo a concepção neozelandesa, portanto, o primeiro tipo de abordagem poderia resultar em falhas regulatórias custosas, enquanto a concepção cíclica requer constante investimento, mas é menos custosa no longo prazo<sup>176</sup>. Justamente por ser um desafio encontrar

<sup>176</sup> Com a expectativa de que o sistema regulatório seja, de fato, um ativo para a nação, entende-se que ele “deve entregar, ao longo do tempo, uma cadeia de benefícios ou resultados positivos que excedam seus custos ou resultados negativos” (Nova Zelândia, 2017b, p. 2).

tempo e recursos para esse investimento, os documentos reforçam a necessidade de proatividade e colaboração<sup>177</sup>, como uma mudança cultural, de *mindset* (Nova Zelândia, 2022).

A visão de sistema como um todo pressupõe que “um sistema regulatório frequentemente irá impactar ou ser impactado por outro ou pelo sistema legal mais amplo” (Nova Zelândia, 2017b, p. 3), e que diversos atores, públicos e privados, também atuam no amoldamento desses sistemas e a esses sistemas, em verdadeiros entremeados. Por isso, o próprio método da AIL parece estar transitando para diagnósticos mais holísticos sobre a qualidade do regime, dos sistemas, e não apenas sobre os “processos pelos quais foram desenhados e implementados” (Nova Zelândia, 2015, p. 1).

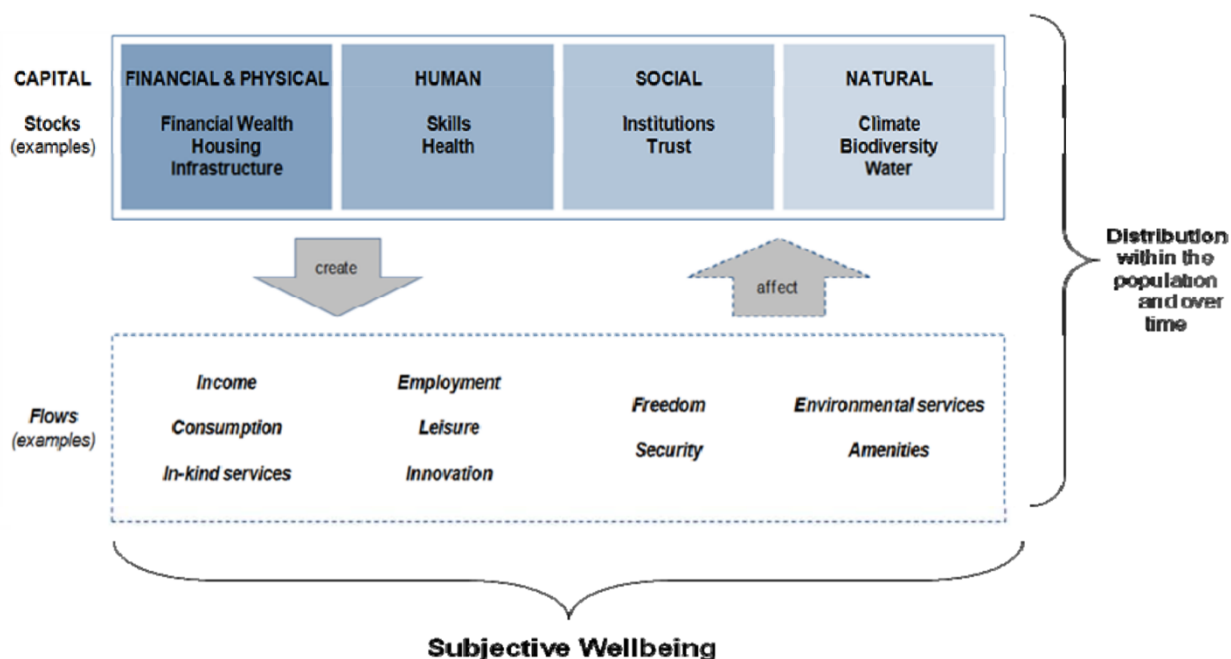
O diagnóstico Best Practices Assessment (Nova Zelândia, 2015), ao qual já nos referimos, realiza uma tentativa de diagnóstico nessa perspectiva sistêmica. O estudo tentou investigar a relação entre a natureza do regime e o tipo de capital principal que protege cada um com o tipo de problema que apresentam e concluiu que, naquele momento, não era possível fazer nenhum tipo de associação direta entre esses fatores. No entanto, o seguimento do monitoramento desse tipo de dado pode levar a conclusões a esse respeito no futuro. A título de exemplo, mostram que regimes que tutelam principalmente o capital financeiro e físico apresentaram preocupações quanto à capacidade dos reguladores e pontuaram bem nos critérios acerca da compatibilidade com crescimento econômico, proporcionalidade e grau de previsibilidade. Por outro lado, regimes que tutelam o capital natural pontuam bem em “flexíveis, duráveis”, “transparentes” e “reguladores capazes”, mas despertam preocupações quando ao grau de proporcionalidade e de previsibilidade. Seriam essas preocupações inerentes a sistemas que tutelam recursos naturais, bens comuns porque limitam o poder de apropriação de alguns (natureza do sistema) ou em razão de alguma falha regulatória?

Esse é o tipo de investigação sobre qualidade da lei que ultrapassa a análise de um único projeto de lei, proposta regulatória e, portanto, adota, sem excluir a relevância dos primeiros, uma perspectiva holística. A própria representação gráfica sobre o marco sobre qualidade de vida já deixa à tona a evidente perspectiva intergeracional intrínseca a esse tipo de monitoramento da qualidade dos sistemas regulatórios ao longo de anos e décadas:

---

<sup>177</sup> “Uma gestão efetiva requer que as agências governamentais sejam proativas e colaborativas, para que os sistemas regulatórios se adaptem à mudança de circunstâncias em tempo adequado” (Nova Zelândia, 2022, p. 6).

Figura 14: O marco sobre qualidade de vida do Ministério das Finanças



Fonte: Nova Zelândia (2015, p. 84)

Explicita o relatório que “regulação é um dos meios pelos quais governos podem tentar construir estoques e influenciar os fluxos desses diferentes tipos de capital” (Nova Zelândia, 2015, p. 84). Diante desse tipo de pressuposto e dessa representação gráfica, fica intuitiva a conclusão de que a avaliação sobre a qualidade da lei necessita aferir se e como determinada proposta influencia a distribuição de capital financeiro, humano, social e natural entre a população e ao longo do tempo, de gerações. O relatório desponta como evidência de que a Nova Zelândia segue sua trajetória nessa direção.

O *template* disponibilizado pelo Ministério das Finanças para download<sup>178</sup> aborda justamente os impactos distributivos de cada uma das opções consideradas para abordar eventual problema identificado.<sup>179</sup> No entanto, não se refere a gerações futuras em sua lista não exaustiva de potenciais grupos afetados<sup>180</sup>. A pergunta expressa sobre impactos não monetizáveis parece abrir espaço para outros tipos de visão de mundo que não a dominante. Também se notou a relevância dada à seção destinada a dar transparência às limitações da avaliação de impacto desenvolvida em cada caso, como prazos, grau de amplitude do problema,

<sup>178</sup> O download pode ser feito em:

<https://www.treasury.govt.nz/sites/default/files/2021-07/regulatory-impact-statement-template-jul21.docx>.

<sup>179</sup> Conforme documento extraído em 27 de junho de 2024, referente à versão de julho de 2021.

<sup>180</sup> Diz a pergunta a esse respeito, traduzida do inglês: “esse problema afeta desproporcionalmente algum grupo populacional? Ex: Māori (como indivíduos, *iwi*, *hapu* e *whānau*), crianças, idosos, pessoas com deficiência, mulheres, pessoas com diversidade de gênero, povos do Pacífico, veteranos, comunidades rurais e étnicas etc.”.

insuficiência das análises de distribuição de impactos em certas populações ou grupos, insuficiência de consultas a potenciais afetados etc. O modelo se interessa, inclusive, em saber quais dos *stakeholders* compartilham a mesma visão do problema que o encarregado da elaboração do RIS e se a visão dele eventualmente mudou ao ser confrontada com outras posições durante o processo de consulta. Assim, parece ser um *template* aberto a considerações sobre impactos futuros da proposta, mas sem pergunta expressa a esse respeito. Considerando que se insere em um regime regulatório com vasta documentação com pronunciamentos ou orientações que tomam o longo prazo como variável importante, o modelo parece cumprir seu propósito. Basta avaliar se a perspectiva de longo prazo penetrou a cultura de gestão para a qualidade de lei e, portanto, as 10 avaliações de impacto selecionadas após aplicação dos filtros.

A análise dos relatórios de avaliação de impacto selecionados também revelou certo alinhamento da gestão regulatória com a perspectiva de longo prazo. Em diferentes graus, oito dos RIS analisados se referem a impactos de longo prazo. Não há um horizonte temporal definido para essas avaliações feitas pelas equipes de qualidade regulatória, mas, em vários momentos, nota-se que foram considerados os impactos em um futuro mais distante. Um exemplo é o relatório sobre a regulação de preços de emissões de GEE no mercado compulsório, que destaca: “em períodos longos, os preços relativamente mais altos do NZ ETS [sigla da expressão, em inglês, *emissions trading system*] aumentariam o incentivo para que as empresas invistam em ações de redução de emissões” (Nova Zelândia, 2023d, p. 27). O relatório a tratar das obrigações relativas a biocombustíveis destaca que impor esses deveres reflete em redução de emissões que, por sua vez, “apoiaria amplos benefícios de longo prazo ao mitigar os piores impactos da mudança climática” (Nova Zelândia, 2023g, p. 4).

O relatório mais notável para fins desta seção é aquele que tratou da proposta de alteração do Resource Management Act 1991 para proteção da biodiversidade (Nova Zelândia, 2023h). Logo no bloco dedicado à definição do problema e contexto, ele invoca tanto a importância da biodiversidade (dados os serviços ecossistêmicos que presta) quanto a conexão da própria identidade neozelandesa com a biodiversidade indígena<sup>181</sup>. Dentre os vários objetivos elencados para a intervenção regulatória, o RIS elenca o apoio ao bem-estar social,

---

<sup>181</sup> Diz a passagem: “nossa identidade enquanto neozelandeses é fortemente conectada com a biodiversidade indígena [...]. A biodiversidade indígena (da diversidade genética à diversidade de serviços ecossistêmicos) fornece serviços de apoio, provisão e regulação, como sequestro de carbono, regulação climática, reciclagem de nutrientes, resistência a ervas daninhas e pragas, polinização e produtos comerciais como o mel de Mānuka – todos eles sustentam nosso bem-estar econômico, social e cultural. Um estudo realizado em 2013 concluiu que o valor econômico total de todos os serviços ecossistêmicos terrestres em Aotearoa, Nova Zelândia, é de US\$ 57 bilhões por ano” (Nova Zelândia, 2023h, p. 6-7).

econômico e cultural da população “agora e no futuro” e o reconhecimento das perspectivas indígenas a esse respeito<sup>182</sup>. Quanto às ponderações sobre o custo-benefício, entre vários pontos, nota que ocorrerão custos no curto prazo e que os benefícios tomarão tempo para se concretizarem: “eles são de longo prazo, têm efeitos cumulativos que são críticos para o bem-estar das gerações presentes e futuras da Nova Zelândia” (Nova Zelândia, 2023h, p. 4). A perspectiva sistêmica parece, de fato, incorporada a essa análise, em particular. No entanto, é digno de nota que, apesar da qualidade dos estudos analisados e da consideração do longo prazo, é perceptível que nem todos eles dão a mesma importância a custos e benefícios não quantificáveis e que são projetados para um futuro mais distante.

Como mencionado na seção anterior, durante esta pesquisa, também se buscou contato com o Serviço de Informação Parlamentar (Parliamentary Information Service) e com a equipe RIA. Perguntou-se qual o intervalo temporal usado para mensurar os efeitos e impactos de uma proposta legislativo-regulatória, quantos anos para o futuro são projetados, como esse intervalo é determinado e se são considerados impactos em gerações futuras. Notou-se, com estranheza, a diferença de perspectivas das respostas fornecidas. A equipe RIA indicou que:

Infelizmente, não há uma resposta direta às suas perguntas.

- O período de tempo utilizado pelas agências para analisar as propostas de regulamentação é deixado ao critério dos autores dos RIS e, provavelmente, variará muito em função da proposta. Por exemplo, a regulamentação ambiental/política em matéria de alterações climáticas pode exigir uma análise durante um longo período de tempo, ao passo que as propostas mais simples podem analisar apenas os impactos iniciais da alteração e avaliar os custos e benefícios em curso.

- O mesmo se passa com o impacto das propostas de regulamentação nas gerações futuras – não temos regras sobre a forma como isso seria abordado. Mas suspeito que seria incomum considerar explicitamente os impactos sobre as gerações futuras nas declarações de impacto regulatório<sup>183</sup>.

---

<sup>182</sup> Em outra passagem, destaca como, na cosmovisão Māori, as espécies têm uma origem comum e as plantas são a conexão com os ancestrais (Nova Zelândia, 2023h).

<sup>183</sup> Trecho traduzido pela autora da íntegra de resposta enviada em 2 de julho de 2024, pelo *Policy and Strategy Team* do Ministério da Regulação da Nova Zelândia, pelo endereço [ria.team@regulation.govt.nz](mailto:ria.team@regulation.govt.nz), em razão de pedido de acesso à informação direcionado àquele órgão. A resposta, em inglês, explica: “*Thank you for getting in touch and apologies for the slow response. There aren't any straightforward answers to your questions unfortunately. - The time period used by agencies to analyse regulatory proposals is left up to the authors of RISs, and would likely vary a lot depending on the proposal. E.g. environmental regulation/climate change policy might require analysis over a long time period, whereas more straightforward proposals may only analyse the initial impacts of the change and assess what ongoing costs and benefits might be. - Likewise in terms of the impacts of regulatory proposals on future generations – we don't have any rules about how that would be approached. But I suspect it would be unusual to explicitly consider the impacts on future generations in regulatory impact statements*”.

Por outro lado, a resposta do Serviço de Informação Parlamentar coincidiu mais com os dados até então encontrados:

Embora não seja especificamente relacionado a questões regulatórias, o material a seguir indica que os órgãos governamentais são obrigados a analisar o impacto futuro das propostas:

- Os departamentos governamentais devem preparar informes sobre perspectivas de longo prazo: consulte “*Long-Term Insights Briefings, Policy Stewardship and Futures Thinking: What you need to know*” no website do Departamento do Primeiro Ministro e Gabinete.
- O *CabGuide* tem um capítulo sobre análise de impacto que inclui material relativo a CIPA (*Climate Implications of Policy Assessment*)<sup>184</sup>.

A primeira das referências é um guia-resumo de uma iniciativa recente (Nova Zelândia, 2024e), moldada de certa forma pelo Public Service Act 2020 e parte do The Policy Project: responsive today, shaping tomorrow (O Projeto de Política: responsivo hoje, moldando o amanhã). O “olhar para o futuro” (*stewardship*) é um dos cinco princípios basilares do Public Service Act 2020<sup>185</sup>, que requer que os departamentos governamentais publiquem informes sobre perspectivas de longo prazo ao menos uma vez a cada três anos (Nova Zelândia, 2020b).

Esses informes são publicados pela equipe técnica, de forma independente dos Ministros, e trazem informações sobre tendências de médio e longo prazo<sup>186</sup>, riscos e oportunidades que podem afetar o país e a sociedade. Embora não modelem políticas públicas, podem incluir opções de políticas voltadas para os riscos futuros (Nova Zelândia, 2024f). O processo de elaboração envolve as seguintes etapas:

---

<sup>184</sup> Trecho traduzido pela autora da íntegra de resposta enviada em 20 de junho de 2024, pelo *Parliamentary Information Service* da Nova Zelândia, pelo endereço [parliamentary.information@parliament.govt.nz](mailto:parliamentary.information@parliament.govt.nz), em razão de pedido de acesso à informação direcionado àquele órgão. A resposta, em inglês, explica: “*although not specifically related to regulatory matters, the following material indicates that government agencies are required to look at the future impact of proposals:*

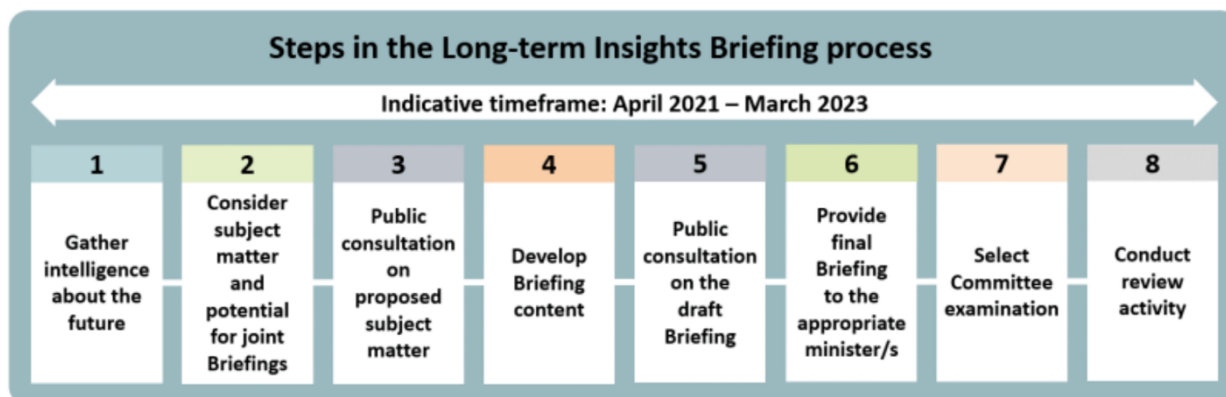
- *Government departments must complete Long-term Insights Briefings: see ‘Long-term Insights Briefings, Policy Stewardship and Futures Thinking: What you need to know’ on the website of the Department of the Prime Minister and Cabinet.*

- *The CabGuide has a chapter on impact analysis which includes material relating to CIPA (Climate Implications of Policy Assessment)”.*

<sup>185</sup> Para mais detalhes, conferir Schedule 6, cláusulas 8 e 9.

<sup>186</sup> Apesar de o Public Service Act não fazer referência expressa ao período temporal a ser coberto pelos informes, é recomendado que o olhar seja de, pelo menos, 10 anos adiante.

Figura 15: Passo a passo sobre processo de elaboração de informes sobre perspectivas de longo prazo



Fonte: Nova Zelândia (2024e, p. 5)

O primeiro ciclo de informes dessa natureza foi concluído em meados de 2023, oportunidade na qual foram publicados 19 informes<sup>187</sup> que tratavam dos mais diversos temas, como: saúde preventiva, bem-estar da terra e do povo, segurança alimentar, acesso à informação, biodiversidade e tecnologias, envelhecimento populacional e futuros urbanos, juventude e mercado de trabalho, encarceramento, participação social e tecnologia, educação e diversidade, *blockchain*, tributação e finanças públicas e veículos de condução automática<sup>188</sup>.

Aquele lançado pelo Ministério para o Meio Ambiente, por exemplo, buscou analisar como o país pode assegurar um futuro sustentável para a terra e para as gerações que seguem as presentes<sup>189</sup> ao olhar para 2050<sup>190</sup>. “Ao olhar para o futuro – e refletir sobre o que ouvimos dos *rangatahi*<sup>191</sup> que estarão aqui depois de nossa morte – esse documento dá voz a perspectivas que, de outra forma, não seriam ouvidas” (Nova Zelândia, 2023c, p. 6). O relatório traçou um diagnóstico dos principais indutores de pressão sobre a terra e propôs pilares de mudanças que deveriam ocorrer para superar a tendência de futuro projetado, por exemplo, investimento em ciência e conhecimento Māori, promoção de educação ambiental, diversificação e sustentabilidade econômica etc.

<sup>187</sup> Prevê-se a conclusão do próximo ciclo para o primeiro trimestre de 2026.

<sup>188</sup> O repositório com as publicações pode ser acessado em: <https://www.publicservice.govt.nz/publications/long-term-insights-briefings/published-briefings>.

<sup>189</sup> O pressuposto básico do relatório é o fato de que a terra é um *taonga* (tesouro) intergeracional e sua saúde está intrinsecamente conectada com o bem-estar humano e de outras espécies.

<sup>190</sup> 2050 foi escolhido como parâmetro por ser o marco para o compromisso do país de atingir a neutralidade de carbono, proteção à biodiversidade e evitar perdas ecossistêmicas.

<sup>191</sup> Do Māori, traduzido como “gerações mais jovens”, “gerações que vêm”.

A iniciativa dos informes de longo prazo, ainda em seus estágios iniciais, destaca-se como um processo em evolução, sujeito, inclusive, a revisões de melhoria pelo Departamento do Primeiro-Ministro e pelo Gabinete Ministerial<sup>192</sup>. Além disso, é fascinante observar como mais essa iniciativa se integra a uma cultura da Administração Pública, do legislar e do moldar políticas públicas tão voltada a pensar nas perspectivas de melhoria das condições de vida de forma progressiva, com um olhar atento ao futuro. Essa postura é claramente refletida nas páginas oficiais dos mais diversos órgãos públicos e em documentos que trazem afirmativas como: “órgãos governamentais precisam manter sua capacidade de apoiar os sucessivos governos no desenvolvimento de suas políticas e na busca do interesse público de longo prazo” (Nova Zelândia, 2024e, p. 2). Ou, ainda, “o Serviço Público da Nova Zelândia tem um dever de olhar para o futuro [...]. Isso requer um Serviço Público que valorize a previsão – para pensar, antecipar e agir de acordo com os interesses futuros das pessoas na Nova Zelândia” (Nova Zelândia, 2024g). Com essa cultura, os novos informes não são entendidos como um novo procedimento proforma, burocrático e sem fundamento, mas como uma oportunidade de fortalecer o debate público sobre questões e decisões futuras.

O Policy Project também estimula o uso do arcabouço do pensamento futuro (*futures thinking*) para a elaboração de previsões estratégicas e de políticas públicas a partir da identificação de vetores de mudança, implicações das decisões tomadas hoje e projeção de vários futuros possíveis. O uso é recomendado para questões complexas, com alto nível de ambiguidade, informações incompletas, vieses e, sobretudo, na gestão regulatória de longo prazo.

Outro procedimento avaliativo neozelandês que demonstra a preocupação com as consequências futuras das decisões atuais é a mensuração de impactos de projetos de políticas e leis em emissões de GEE, exigido de órgãos governamentais quando suas propostas enviadas ao Gabinete se enquadram determinados critérios (Nova Zelândia, 2020e). Segundo o Ministério do Meio Ambiente, a CIPA deve ser realizada como parte do processo de avaliação de impacto, e aplicada também para propostas regulatórias (Nova Zelândia, 2019d). Por isso, o

---

<sup>192</sup> Esse tipo de revisão foca no processo de elaboração dos informes e não avalia a qualidade de seu conteúdo ou sua capacidade de influenciar políticas públicas futuras. No entanto, no próprio ciclo de publicação dos informes está previsto uma etapa de escrutínio parlamentar sobre cada um deles.

*template* geral de avaliação foi atualizado nos últimos anos para incorporar os critérios iniciais da CIPA<sup>193</sup> e determinar quando é necessário um estudo climático mais detalhado<sup>194</sup>.

A análise completa da CIPA é exigida caso a opção preferida<sup>195</sup> da política e/ou regulação proposta tiver como objetivo reduzir emissões de GEE ou puder provocar impacto direto<sup>196</sup> em emissões igual ou superior a 0,5 milhões de toneladas de CO<sub>2</sub> equivalente nos 10 primeiros anos<sup>197</sup> ou, quando se tratar de silvicultura, impacto direto nas emissões igual ou superior a 3 milhões de toneladas de CO<sub>2</sub> equivalente<sup>198</sup> nos 30 primeiros anos<sup>199</sup>. Uma vez que a proposta não preencha algum desses critérios, os órgãos terão discricionariedade para sobre a realização publicação da análise de emissões.

O Ministério para o Meio Ambiente disponibiliza ferramenta para cálculos, modelos de relatório e realiza o controle de qualidade<sup>200</sup> dos estudos CIPA. O resultado final é, então, incorporado à RIS.

---

<sup>193</sup> O Ministério para o Meio Ambiente verificará o preenchimento dos quesitos preliminares para confirmar se a proposta é ou não isenta de CIPA.

<sup>194</sup> Caso não se trate de proposta regulatória, formulário preliminar deverá ser preenchido. Os quesitos preliminares contemplam duas perguntas: (1) se reduções em emissões de GEE são parte dos objetivos explícitos da política proposta; (2) se a política proposta provavelmente terá impactos em um ou mais setores que foram identificados como importantes para a redução de emissões. São considerados como setores relevantes para esse fim: eletricidade, transporte, resíduos, agricultura, indústria, uso da terra e florestas.

<sup>195</sup> E tão somente para a opção preferida.

<sup>196</sup> É de interesse da CIPA impactos para mais ou para menos em emissões. Exige-se que a análise reporte, no mínimo, sobre impactos diretos em emissões, entendidos como aqueles que decorrem de forma razoavelmente automática da implementação da política ou decisão proposta, com o reconhecimento de que não há um consenso internacional sobre essa definição. Informes sobre impactos indiretos em emissões não são requeridos. No entanto, os exemplos fornecidos pela publicação abrem margem à discussão sobre o que seria ou não um impacto direto, sob o risco de se enquadrar tudo como impacto indireto e esvaziar a aplicação do CIPA. Não parece importar, porém, se o impacto direto se dá sobre emissões de Escopo 1, 2 ou 3 (nos termos do GHG Protocol), o que seria um fator positivo.

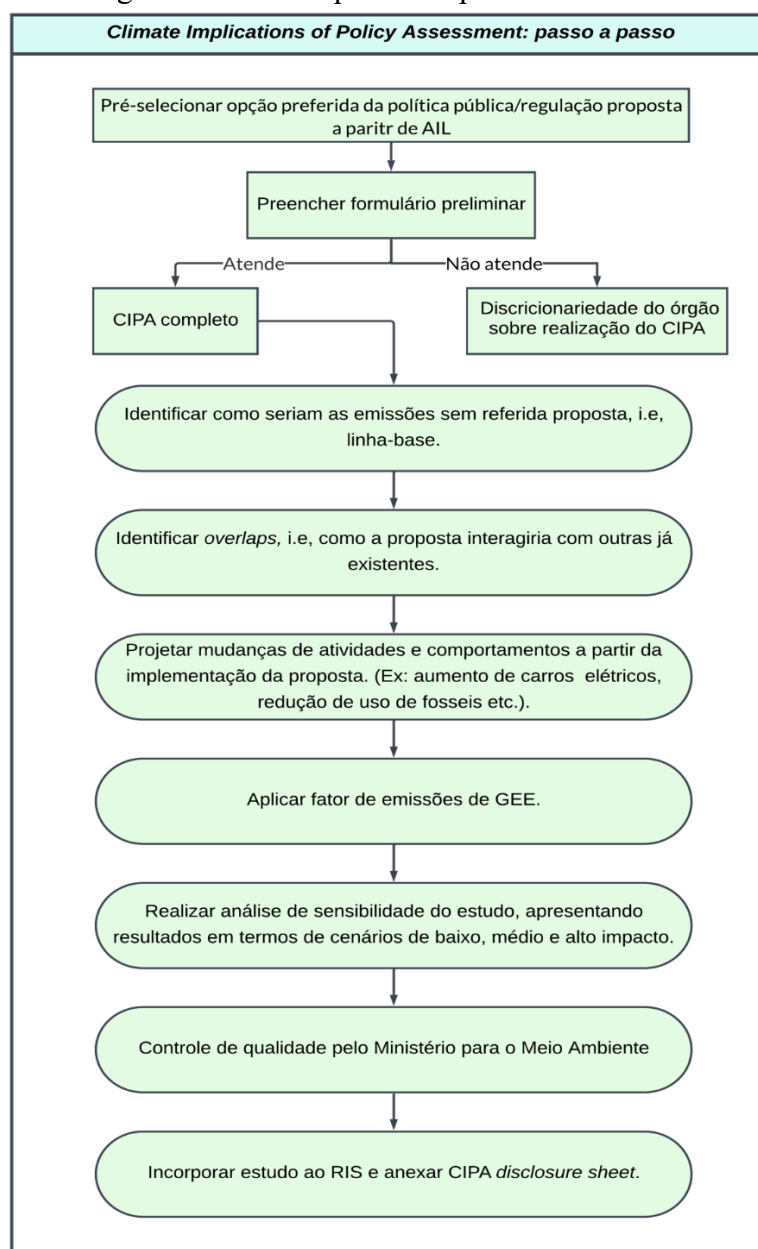
<sup>197</sup> Média anual de 50.000 toneladas de CO<sub>2</sub> equivalente.

<sup>198</sup> Desde que introduzida a iniciativa da CIPA, os valores referência já foram alterados para menos, isto é, mais propostas passaram a ter de ser submetidas à análise prévia de impacto de emissões.

<sup>199</sup> Média anual de 100.000 toneladas de CO<sub>2</sub> equivalente.

<sup>200</sup> O controle de qualidade aferirá se fontes relevantes de emissões de GEE foram adequadamente identificadas, quão robusta são a análise de estimativa de emissões e as bases das estimativas, os pressupostos e projeções apresentados.

Figura 16: Passo a passo simplificado da CIPA



Fonte: Elaboração própria a partir de Nova Zelândia (2019d)

Em termos de escopo temporal, a CIPA deve necessariamente reportar os impactos de emissões de GEE até 2035 e, idealmente, estender a análise até 2040, 2045 ou 2050. Esses marcos alinham-se com os objetivos quinquenais da Nova Zelândia para alcançar sua meta de redução de emissões para 2050, estipulada no Climate Change (Zero Carbon) Amendment Act, e, portanto, refletem uma perspectiva de mensuração de impactos em intervalo temporal mais largo.

Ao longo das buscas sobre AIL na Nova Zelândia, esta pesquisa também se deparou com outra ferramenta relevante para o tema do qual se ocupa. A Child Impact Assessment Tool

(CIA) foi desenvolvida para ajudar órgãos governamentais e não governamentais a diagnosticar se uma proposta contribuirá para o bem-estar de crianças e jovens. Ela recomenda a consideração de impactos diretos e indiretos, positivos e negativos, a curto, médio e longo prazo (Nova Zelândia, 2018). Seu principal parâmetro de verificação é a Convenção das Nações Unidas sobre Direitos das Crianças (1989), que enfatiza a importância de dar prioridade ao melhor interesse da criança em todas as ações governamentais<sup>201</sup>. Assim como no caso da CIPA, há um formulário preliminar que ajuda o órgão envolvido a identificar se deve seguir para as etapas posteriores – recomendadas para propostas que tenham potencial de impacto significativo nesse público. Nesse contexto, os reguladores são incentivados a elaborar estratégias de mitigação de impactos negativos, o que pode envolver alteração da proposta ou complementação das medidas dirigidas ao grupo de crianças e jovens afetados. De maneira ainda mais específica, recomenda-se a análise e abordagem de impactos em crianças Māori.

A busca pela incorporação da cosmovisão Māori no arcabouço regulatório neozelandês, aliás, é outra das evidências levantadas no âmbito dessa pesquisa acerca da presença da perspectiva intergeracional, sistêmica e de longo prazo naquele país. Na concepção de mundo daquele povo, é impossível separar o bem-estar (*Waiora*) humano daquele do meio ambiente (*Te Taiiao*), porque ambos são parte de um todo (Nova Zelândia, 2017d). Humanos estariam vinculados aos ecossistemas por meio de *whakapapa*, uma linhagem genealógica que “situa pessoas em uma rede de relacionamentos intergeracionais com todos os outros animais, plantas e outras partes do meio ambiente” (Nova Zelândia, 2023i, p. 10). *Whanaungatanga* é a concepção de parentesco, que, na cultura Māori, comumente se refere a relações medidas em 40 gerações ou mais. O termo descreve as relações entre pessoas, entre pessoas e os recursos naturais, entre campos de saber... Todas as relações de importância na cosmovisão Māori são explicadas pelo parentesco, pelo *whanaungatanga* (Nova Zelândia, 2011a).

Os *taonga* Māori são encontrados no meio ambiente (*Te Taiiao*): rios, formas de relevo e paisagens, espécies de flora e fauna, tudo aquilo que é de valor, inclusive imaterial. Por isso, também essas relações são expressas com conceitos de parentesco. Diferentemente de concepções que atribuem valor às coisas pela sua instrumentalidade, os Māori valoram o meio ambiente pela relação familiar que têm com ele, o que implica um dever de cuidado. *Kaitiakitanga* é, então, o segundo valor fundamental da relação Māori com o meio ambiente e

---

<sup>201</sup> A ferramenta foi desenvolvida em resposta a uma recomendação do Comitê das Nações Unidas sobre Direito das Crianças para que a Nova Zelândia integrasse mais a visão de crianças e jovens nos processos de tomada de decisão.

é frequentemente traduzida para o inglês como *guardianship, stewardship* – guardião, gestão, tutela... Sobre essa tradução, o Tribunal de Waitangi advertiu:

de maneira geral, essa é uma aproximação justa, embora careçam da dimensão espiritual central que anima esses conceitos. Na tradição Māori, os “guardiões” ou “administradores” são, na maioria das vezes, seres sobrenaturais. *Kaitiakitanga* é, na verdade, um produto de *whanaungatanga* – ou seja, uma obrigação intergeracional que surge em virtude da relação de parentesco. Não é possível ter *kaitiakitanga* sem *whanaungatanga*. Da mesma forma, *whanaungatanga* sempre cria obrigações *kaitiakitanga* (Nova Zelândia, 2011a, p. 105).

Um dos depoentes no Tribunal de Waitangi se referiu à eficácia do *kaitiakitanga* e explicou que as mentes Māori contam com “mecanismos espirituais” que funcionam como “um sistema de freios e contrapesos” e eliminam a necessidade de fiscalização ativa para evitar o saque (ou uso exaustivo) de recursos naturais (Nova Zelândia, 2011a, p. 112). Outros depoentes contaram, por exemplo, sobre a forma tradicional de manejo florestal e a maneira de escolher a árvore correta para ser cortada, em que se reservava o cedro para questões muito pontuais. Essa prudência decorrente da ideia de *kaitiakitanga* foi aplicada até pelo próprio Tribunal quando analisou benefícios e riscos da inserção e uso de novas tecnologias para gerações presentes e futuras:

ao introduzir a ética de *kaitiakitanga* nesses processos, enriquecemos nossa moral e capacidade ética e, assim, tomaremos melhores decisões. Se *kaitiakitanga* diz que nós humanos somos menos importantes e que as espécies *taonga* e o *whakapapa* da vida são mais importantes, então esse resultado, por si só, beneficiará a todos nós (Nova Zelândia, 2011a, p. 95).

Em outra passagem, conta o Tribunal de Waitangi que, durante a elaboração do Resource Management Act, na década de 1980, um reverendo Māori enviou um escrito em que recomendava que as pessoas envolvidas na gestão ambiental deveriam ser guiadas por três princípios: o primeiro dizia respeito ao papel da humanidade de aprimorar e manter os sistemas de suporte à vida do Papa-tu-ã-nuku; depois, todos deveriam tratá-lo com amor e respeito em reconhecimento à sua função de suporte à vida e por ser parte do nosso próprio *whakapapa*. Por fim, deveriam ter em mente que não somos donos do Papa-tu-ã-nuku, mas beneficiários dele e, portanto, seus guardiões. O tribunal considerou que, ao reconhecer a relação Māori com o meio ambiente, a reforma legislativa em questão refletiu uma mudança de uma perspectiva ideológica

primariamente extrativista para outra mais focada no bem-estar ambiental na Nova Zelândia<sup>202</sup> (Nova Zelândia, 2011a).

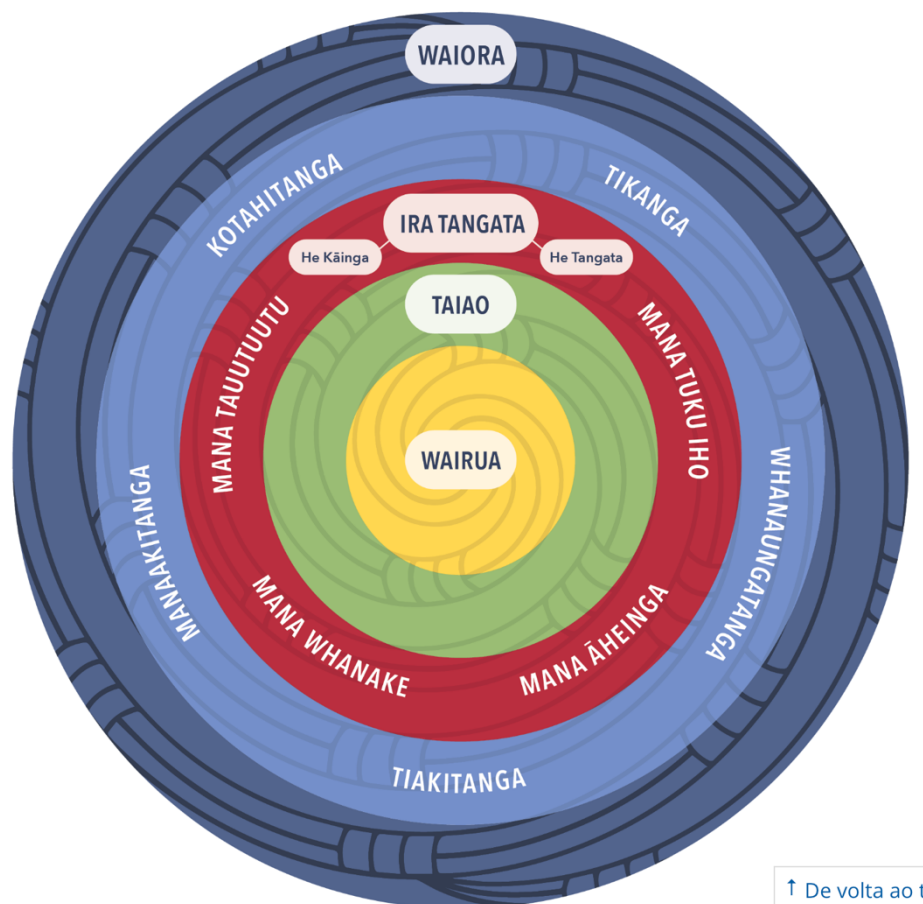
A noção de bem-estar para os Māori, *Waiora*, se baseia em água (*wai*) como fonte de vida (*ora*) e, mais uma vez, deixa às claras a conexão entre o equilíbrio ambiental e humano. Na cosmovisão Māori, o espírito (*Wairua*) está no centro e representa ser a base do bem-estar. Ao seu redor, o mundo natural (*Te Taio*) e o domínio humano (*Te Ira Tangata*), que engloba atividades e relações humanas, inclusive, intergeracionais. Para proteger tudo o que está no centro e alcançar o bem-estar, seus princípios ancestrais (*tikanga*) são o trabalho colaborativo e coordenado (*koahitanga*), a tomada de decisões conforme valores ancestrais e corretos (*tikanga*), a promoção de relacionamentos fortes baseados em parentesco e experiências compartilhadas (*whanaungatanga*), o incremento do poder (*mana*) dos demais a partir do carinho e respeito (*manaakitanga*) e, por fim, o cuidado e a tutela do meio ambiente e de seus *taongas* (*tiakitanga*)<sup>203</sup>.

---

<sup>202</sup> Na contenda perante o Tribunal de Waitangi, a Coroa alegou que teria controle total sobre o meio ambiente, enquanto, em contrapartida, os Māori interpretavam o Tratado resguardando sua tutela ambiental. O Tribunal pondera ser necessário “um sistema que permita que todos os interesses legítimos (inclusive os interesses do próprio meio ambiente) sejam considerados em relação a um conjunto de princípios acordados e equilibrados caso a caso. Esse sistema deve ser capaz de proporcionar os seguintes resultados aos *kaitiaki*: - controle da gestão ambiental pelos Māoris em relação aos *taonga*, onde se constata que o interesse dos *kaitiaki* deve ser priorizado; - modelos de parceria para a gestão ambiental no que diz respeito aos *taonga*, em que se conclui que os *kaitiaki* devem ter voz ativa na tomada de decisões, mas outras vozes também devem ser ouvidas; e - influência efetiva e prioridade adequada aos interesses dos *kaitiaki* em todas as áreas do gerenciamento ambiental quando as decisões forem tomadas por outros” (Nova Zelândia, 2011a, p. 112). Ao longo de todo o relatório, o Tribunal apresenta uma série de recomendações de reformas estruturais para conciliar os dois pilares culturais neozelandeses, ao prezar pelo longo prazo e pelas futuras gerações.

<sup>203</sup> Segundo o Tribunal de Waitangi, no *mātauranga* (saber Māori), o meio ambiente são os deuses em si mesmos: Ranginui, Papa-tu-ā-nuku, Tāne-mahuta, Haumia-tiketike e assim por diante. Como os deuses transcendem os *taonga*, não seria verdadeiro dizer que o meio ambiente como um todo é um *taonga*. Ao invés disso, os *taonga* seriam coisas ou elementos específicos, como determinadas espécies de flora ou fauna, montanhas ou rios (Nova Zelândia, 2011a).

Figura 17: Representação ilustrativa de *He Ara Waiora*



Fonte: Nova Zelândia (2023b)

Assim, quando a Nova Zelândia se propõe a reencontrar sua dupla identidade nacional e a incorporar o marco *He Ara Waiora* na gestão pública e na elaboração legislativo-regulatória, se revela na caminhada por uma abordagem holística, intergeracional e tendo em vista os futuros riscos<sup>204</sup> e oportunidades. Em muitos dos documentos e sites analisados, o *stewardship*, bastante utilizado em referência à gestão do sistema regulatório, já parece incorporar essa perspectiva de longo prazo – em razão até do próprio arranjo dinâmico, aberto e complexo de pensamento, da elaboração e avaliação legislativo-regulatória no país.

<sup>204</sup> Até mesmo quando explica por que deixaram de publicar os relatórios de estratégias departamentais durante a pandemia de Covid-19, a linguagem é voltada para o futuro: “não é realista publicar planos futuros. [...] Trabalharemos com estes departamentos para refletirmos conjuntamente sobre o que a experiência da Covid-19 nos ensinou sobre a prática de gestão regulatória, onde ajudou, onde precisa de melhorias e em que áreas devemos concentrar-nos para o futuro; em particular, quais os aspectos da administração que mais contribuirão para ajudar na recuperação da Nova Zelândia e na resiliência futura dos nossos sistemas regulatórios” (Nova Zelândia, 2020a).

#### **4. DIGRESSÕES SOBRE A AFERIÇÃO DOS IMPACTOS DA LEI NO TEMPO À LUZ DA JUSTIÇA INTERGERACIONAL**

Nas seções anteriores deste trabalho, observamos que sistemas jurídicos domésticos e internacionais vêm adotando passos importantes para o avanço do direito ao meio ambiente e, até mesmo, dos direitos da natureza. Ao revisarmos levantamento constitucional, notamos a quantidade de países que contemplam, de alguma forma, aspectos relativos à proteção ambiental, sustentabilidade e equidade intergeracional em seus textos. Na análise de litígios climáticos, percebemos como tribunais ao redor do mundo têm avançado a jurisprudência para proteger a estabilidade climática, o direito ao meio ambiente sadio e equilibrado e as futuras gerações.

No entanto, o estudo comparado sobre os sistemas e as práticas de avaliação legislativo-regulatória no Brasil, na Colômbia e na Nova Zelândia evidenciou como essa ferramenta de qualidade da lei tem enfrentado dificuldades em ter incorporada a perspectiva intergeracional e sistêmica. Muito embora, como vimos, a Legística exija que se projetem diferentes cenários que podem ser gerados a partir da proposta regulatória e que se avalie a relação de causalidade entre a escolha do presente e possíveis impactos no futuro, na maior parte dos casos, não observamos que esses cenários tratem de horizontes temporais médios ou longos.

A exceção ficou a cargo da Nova Zelândia, onde se percebeu esforço significativo para que a política regulatória tenha olhar para o futuro e incorpore a cosmovisão Māori, mais integrada à natureza. No entanto, ainda assim, os relatórios de avaliação de impacto analisados daquele país não deixam claro qual o horizonte temporal definido para as avaliações feitas pela equipe de qualidade regulatória. É verdade que o fato de já contemplarem impactos de médio a longo prazo em muitas das AIL e de terem uma política regulatória estruturada para o longo prazo já é a melhor das práticas encontradas neste estudo.

Sobretudo os relatórios brasileiros e colombianos relevam que a perspectiva mecanicista (Capra; Matei, 2018) e de curto prazo tem, tradicionalmente, ocupado o foco da política regulatória. A revisão dos inúmeros estudos da OCDE revelou como, em muitos sentidos, outros países, mas também a própria organização, seguem tratando ecossistemas como propriedade e desconsiderando riscos inerentes à própria capacidade generativa da Terra, o que

contraria as abordagens de inúmeros povos tradicionais e do marco teórico apresentado no primeiro capítulo.

Atuar precocemente para que seja possível garantir direitos também às gerações seguintes exige o aprimoramento dos processos de tomada de decisão, especialmente legislativa, tomando em conta aspectos de sustentabilidade e justiça ao longo de uma ampla escala temporal. Mas, como fazer isso?

Os resultados das análises comparadas da prática de AIL e precedentes em matéria climática apontam para algumas direções. Assim, a partir desses dados, a presente seção buscará aportar reflexões para que seja possível incorporar uma perspectiva intergeracional às avaliações de impacto. Para isso, apresentará sugestões relativas a fatores gerais que parecem influenciar a qualidade da AIL; traçará reflexões sobre o que envolveria esse tipo de avaliação baseada na razão ecológica; e apontará para possíveis contribuições da Ciência Atributiva, de novas abordagens da economia diante da mudança do clima, do princípio da precaução, das novas tecnologias e do pensamento futuro para as avaliações de impacto.

Ciente das limitações desses aportes, espera-se que possam ensejar novas pesquisas sobre o tema e impulsionar, principalmente no Brasil, o debate sobre políticas públicas e leis baseadas em evidências e voltadas para o longo prazo.

#### **4.1. Se o que espera é qualidade regulatória, há que se prezar pela qualidade da Avaliação de Impacto Regulatório**

As análises comparadas mostraram como a prática da AIL ainda engatinha em países como Brasil e Colômbia, não pelo seu grau de institucionalização, que avançou de forma significativa na última década, mas pela prática inconsistente e, muitas vezes, rasa.

Apesar de não ter sido o objetivo central deste trabalho investigar eventuais causas para essa inconsistência e, principalmente, para a limitada avaliação de impactos, parece haver uma falta de compromisso político sobretudo quando se trata de análises de efeitos sociais, distributivos, ambientais e, claro, intergeracionais. O silêncio a respeito desses temas em muitos dos relatórios analisados mostra como esses não são tidos, na prática, como tópicos apropriados para a AIL. Ainda que se tenha realizado recortes voltados para temáticas ambientais na

filtragem dos relatórios para este estudo, a percepção é de que não houve profundidade ao tratar de impactos dessa natureza – quando eles apareceram.

Essa percepção é consistente com a conclusão da OCDE em relatório publicado no final de 2023. Segundo a organização, nem mesmo seus países-membros, geralmente tidos como na vanguarda da boa política regulatória, têm avaliado de forma sistemática e suficiente impactos ambientais e distributivos, e, “quando o fazem, a análise é frequentemente restrita a uma gama limitada de questões” (OCDE, 2023a, p. 13).

Abordar esses temas de maneira transversal envolve a contextualização mais ampla de uma proposta regulatória e isso pode trazer dificuldades de aprovação, mas esses entraves não deveriam ser razão para se omitir análises sobre temas tão essenciais ao desenvolvimento integral de uma sociedade. Ao contrário, a transparência a respeito dessas categorias de risco de uma proposta regulatória fomentaria no espaço público a discussão sobre valores e visões de mundo, subsidiada com dados técnicos, perfis demográficos, mapeamento de efeitos distributivos de políticas etc.

Esses impactos, certamente existentes e quase sempre omitidos ou pouco aprofundados quando não são o cerne da política, são rotineiramente considerados como obstáculos ao crescimento econômico e à geração de empregos (OCDE, 2016). A prática silenciosa a respeito desses temas, porém, transforma a AIL em mera formalidade, vazia de conteúdo, e revela como a ferramenta está inserida em um paradigma mecanicista (Capra; Matei, 2018).

A Nova Zelândia, inserida em economia de mercado, tem buscado integrar as metas de boa regulamentação para fomento da competitividade e de sustentabilidade e qualidade de vida dessas e das futuras gerações. Há de se ter atenção, contudo, para o ritmo desenfreado de uma Economia e de um Direito que não colocam salvaguardas aos limites planetários e, nesse sentido, a AIL aparece como ferramenta com potencial e missão de apontar para os riscos colocados pelo sistema normativo a esses limites ecológicos. Mesmo que um relatório de análise de impacto não seja a tomada de decisão em si, ele oportuniza à sociedade conhecer ameaças e alternativas para melhor avaliar a decisão regulatória.

Adicionalmente, em especial diante de decisão que contraria a opção regulatória preferida para AIL, os DDS adotados na Nova Zelândia se revelaram úteis para a compreensão da tomada de decisão política, ao favorecerem o escrutínio público e a contraposição com o relatório de avaliação de impacto. Como visto, ele evidencia o caminho percorrido pela

proposta, o que foi feito para garantir sua qualidade e informações factuais e políticas no momento da apresentação dela ao Parlamento. Esse incremento de transparência é particularmente desejável em um contexto de governança multinível, como o climático, já que expor razões e promover debates a respeito de um tema têm o potencial de fomentar a coerência regulatória e a coordenação de esforços.

A Nova Zelândia também tem a prática de revisar a qualidade dos relatórios de impacto, o que é interessante, claro. Diferentemente do praticado no país, a OCDE recomenda que essa supervisão de qualidade seja central. Isso parece ressoar bem quando se almeja a incorporação de análises aprofundadas acerca de temas transversais em uma AIL, como é o caso da questão ambiental e intergeracional. Afinal, embora existam Ministérios de Meio Ambiente em todos os países analisados, matérias que podem acarretar impactos ambientais e intergeracionais não tramitam apenas nessa esfera do Executivo.

Como visto no caso do próprio do Brasil, é comum que os relatórios oriundos de Ministérios ou Agências que não tenham o meio ambiente como foco primário não tenham profundidade – ou mesmo conhecimento – no tema, por isso, ele parece ser abordado de forma menos sistemática nessas instâncias. Isso pode gerar tanto impactos ambientais indesejados quanto incoerência normativa e insegurança jurídica, quando o desejado é uma abordagem integrada e transversal de temáticas intersetoriais. Em matéria climática, por exemplo, o IPCC (2023a) pontuou com alto grau de confiança que, além do compromisso político, arcabouço normativo coerente, cooperação e governança bem alinhada impulsionam a ação climática efetiva.

Além disso, se a equipe responsável pela definição do escopo da AIL for a mesma que realiza o estudo, avalia sua qualidade e implementa a política pública, pode haver certo conflito de interesses (Jacob *et al.*, 2011). Se a equipe não tem, por exemplo, recursos suficientes, seja em termos de tempo, de número de pessoas ou de conhecimento acumulado nos diferentes temas envolvidos, ela pode ser levada a definir um escopo mais superficial ou não ser capaz de identificar todos os possíveis afetados ou possíveis efeitos da proposta regulatória.

Assim, fatores como grau de conhecimento das equipes responsáveis sobre o tema em questão e sobre AIL em si, aliados ao nível de multidisciplinariedade dessas equipes, tempo disponível para elaboração do estudo, grau de pressão externa e de independência, podem influenciar a solidez do relatório de impacto. Da mesma forma, o contexto institucional e externo pode influenciá-la, a depender, por exemplo, das consultas realizadas, dos

treinamentos, do tamanho da equipe, do grau de diversidade dessa equipe e perspectiva cultural sobre avaliação de impacto. Em termos de institucionalização da ferramenta, para que se tenha o potencial de alcançar a qualidade desejada, é necessário que se estabeleça, de forma clara, quem deve realizar a avaliação, quem deve verificar sua qualidade, qual o procedimento a ser seguido, o objetivo a ser alcançado, a quais normas se aplica e quais entidades são obrigadas a realizar o estudo. Esses últimos aspectos, sim, se mostraram mais uniformes entre os três países.

No entanto, como vimos, nenhum dos ordenamentos analisados contempla dever para o Legislativo de realização de avaliação de impacto *ex ante* de suas propostas. Certa peculiaridade a esse respeito fica a cargo da Nova Zelândia, já que todas as propostas submetidas pelo governo passam por essa etapa de avaliação antes da apresentação ao Parlamento. No entanto, como propostas submetidas por outros membros do Legislativo não passam por esse tipo de análise, notamos que há limitada possibilidade de projeção prévia de impacto nessa esfera. Em outras oportunidades, é necessário investigar em que medida o regime parlamentarista contribui para a adoção sistemática da prática de AIL. Por ora, observamos que, ainda que se diga que os debates no âmbito legislativo tenham o condão de projetar impactos prévios, isso não corresponde à AIL nos termos referidos pela OCDE e pela doutrina da Legística.

Alguns países têm efetivado a prática de avaliação posterior nas Casas Legislativas, mas se entende que a qualidade da legislação primária teria potencial de aprimoramento a partir dos aportes técnicos e independentes de análises prospectivas. A agenda e a substância legislativa são, frequentemente, respostas a compromissos políticos – o que não deixa de ser legítimo por si só. Contudo, isso faz com que, muitas vezes, a lei atenda a interesses de setores específicos, geralmente com elevada concentração de poder econômico, o que provoca impactos em outras esferas e, até mesmo, nas gerações seguintes. Assim, promover a avaliação prévia de impactos de projetos de lei, ainda que não altere o resultado da tomada de decisão política por maioria, permitiria registrar evidências, dados técnicos e diferentes perspectivas disponíveis no momento da tramitação da proposta. Em termos democráticos e de transparência, possibilitaria às gerações presentes avaliarem a qualidade da tomada de decisão em vista dos diferentes impactos potenciais.

## 4.2. Avaliação de Impacto Legislativo-regulatório baseada na razão ecológica

Para além de aspectos relativos à institucionalização da avaliação de impacto e da capacidade operativa das equipas responsáveis, a análise comparada entre os regimes regulatórios e as práticas de avaliação no Brasil, na Colômbia e na Nova Zelândia revelou como a mentalidade e a cultura por trás da ferramenta fazem a diferença na sua apropriação pelo poder público. É verdade que, tanto no Brasil quanto na Colômbia, foram observados os crescentes esforços para a melhoria regulatória, mas é inegável o quanto os dois países ainda entendem a avaliação de impacto simplesmente como parte de um processo prescritivo e, portanto, exaurível pelo mero cumprimento da etapa.

De maneira distinta, a caminhada neozelandesa no tema é mais antiga e a ferramenta parece mais incorporada ao *mindset* regulatório, como parte do processo cíclico e inacabado que é a elaboração normativa. Ao fomentar análises holísticas do sistema regulatório, o país entende a qualidade da lei como ativo e busca adesão de todos nos níveis políticos à tarefa de zelar por ela (Nova Zelândia, 2022). Como vimos, além do incentivo a um marco regulatório resiliente e voltado à promoção do desenvolvimento integral e progressivo da sociedade, o país tem buscado incorporar a cosmovisão Māori ao desenho das políticas públicas.

Conjugados, esses e outros elementos parecem levar à centralidade das questões ambientais e distributivas na ação governamental. Tanto o marco *He Ara Waiora* (Nova Zelândia, 2023b) quanto os indicadores do Painel sobre Padrões de Vida (Living Standard Framework) e os relatórios periódicos sob perspectivas de longo prazo revelam, dentre as várias outras medidas já apresentadas neste trabalho, a tentativa de se abordar as políticas públicas de forma sistêmica, considerando aspectos de bem-estar que vão muito além do crescimento econômico.

Vimos também que a Nova Zelândia adota tanto uma avaliação de impactos climáticos quanto de impactos às crianças, por meio de duas ferramentas distintas. A esse respeito, a OCDE (2016) observa que países que desejam abordar questões relativas ao crescimento inclusivo poderiam seguir dois caminhos. Numa primeira opção, poderiam optar por manter um foco estritamente econômico na tradicional AIR, enquanto, paralelamente, realizam outras avaliações específicas, como a Avaliação de Impacto Social (AIS), na Pobreza (AIP) ou no Ambiente (AIA), no clima etc. De outra maneira, poderiam buscar abordar todos esses tipos de impacto dentro de uma AIL com perspectiva mais ampla que a econômica.

Nos parece ainda mais desafiadora a abordagem integrada de todos esses pilares e tipos de impactos que podem ser causados pela regulação. Contudo, o pensamento holístico também oferece melhores oportunidades para consideração dos diferentes interesses em jogo e efeitos potenciais da lei, o que faz com que nos pareça a opção mais recomendada.

Embora não constem do estudo comparado deste trabalho, encontramos alguns outros países que vêm buscando ampliar o campo de visão das avaliações de impacto. A Suíça, por exemplo, adota uma avaliação de impacto em sustentabilidade, que integra seus três pilares (econômico, social e ambiental) e busca promover a solidariedade intra e intergeracional. Uma ferramenta Excel disponibilizada pelo governo central destaca, ao menos, três critérios relacionados diretamente com a perspectiva sistêmica: efeitos distributivos da proposta; impactos no meio ambiente em termos de energia, clima, recursos hídricos, biodiversidade, consumo de recursos, solo, ruídos, ar etc.; e sociedade, que abarca igualdade de direitos, igualdade de oportunidades e justiça intergeracional (Suíça, 2024). Chamou particular atenção o subcritério “consumo de recursos”, que permitiria observar potenciais impactos aos limites à capacidade generativa da Terra em razão do acelerado ritmo extrativo.

Outro país que parece estar tentando ultrapassar a retórica e desenvolver critérios para a avaliação de impacto de políticas públicas e propostas regulatórias entre gerações é a Holanda. O chamado *Generation Test* busca levantar dados sobre o impacto esperado dessas propostas por meio das gerações e envolver jovens nesse processo (OCDE, 2020b). Por sua vez, o País de Gales cristalizou em lei o bem-estar econômico, social, ambiental e cultural de gerações futuras como foco central do serviço público e criou um Comissário para as Futuras Gerações (País de Gales, 2015) – assim como havíamos encontrado na Hungria e em Israel quando da revisão das Constituições. Fairbrother (2024), em recente estudo de opinião pública realizado em seis países, constatou que a maior parte das pessoas acredita que, especialmente, a criação de instituições dessa natureza, cotas para parlamentares abaixo de 35 anos e/ou regras para que legisladores debatam as consequências de novas leis para futuras gerações poderiam fazer a diferença e eliminar o pensamento de curto prazo<sup>205</sup>. Em outras oportunidades, é necessário ampliar pesquisas como esta e aquela para investigar até que ponto essas ferramentas e os sistemas de governança intergeracionais já implementados têm conseguido prospectar esse tipo de impacto e criar uma cultura orientada para o futuro.

---

<sup>205</sup> O *survey* contemplou Brasil, Estados Unidos, Índia, Itália, Nigéria e Suécia e tratou de investigar até que ponto a população apoia o estabelecimento de medidas para proteger gerações futuras, quais medidas seriam as preferidas e se as pessoas acreditam que essas medidas podem fazer a diferença.

De qualquer forma, tanto a proposta de integração de critérios específicos como aqueles da Suíça quanto a promoção da diversidade etária na projeção de impactos e na vida pública ressoam como boas práticas a serem consideradas por países e outras instâncias que queiram integrar uma abordagem de justiça intergeracional no processo decisório. Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e os próprios limites planetários também despontam como possíveis parâmetros de análise para uma AIL que se ocupe de um desenvolvimento integral e que ultrapasse a lógica economicista. Mais além de critérios específicos, prezar por uma abordagem prévia de impactos da lei capazes de afetar futuras gerações envolve a transição do paradigma mecanicista para um baseado na razão ecológica.

Isso contempla avaliações de impacto que efetivamente considerem os impactos da regulação sobre o bem-estar e sobre a manutenção e o cultivo dos capitais naturais, sociais e humanos. Abarca também a inclusão prospectiva dos efeitos distributivos da proposta ao longo do tempo e no espaço, para que favoreça planejamentos territoriais integrados<sup>206</sup>. Finalmente, exige novas lentes para que se encare, como os Māori e tantos outros povos tradicionais, a natureza como tesouro e bem comum, não como recurso apropriável. É um lindo aprendizado oriundo de tantos saberes indígenas como o olhar para o futuro envolve o resgate de origens, a compreensão da ancestralidade e da natureza.

Abordamos a compreensão Māori de *whakapapa* quando estávamos a tratar das balizas neozelandesas para o pensamento regulatório voltado para o futuro. Nesse sentido, Brasil e Colômbia perdem a oportunidade de também integrarem cosmovisões de seus tantos povos existentes para, justamente, promover marcos regulatórios permeados de diversidade e atentos à natureza. Particularmente no contexto de crise climática, o conhecimento ecológico tradicional<sup>207</sup>, aprimorado ao longo de séculos, vem sendo cada vez mais tido como essencial para a complementação da ciência convencional. Distinto da corrente de um conservacionismo intacto, que resguarda a natureza tal e qual, o conhecimento tradicional é parte dela e com ela interage, a partir de manejo florestal, de agricultura generativa ou outras práticas. Em 2022, por exemplo, o governo dos Estados Unidos emitiu uma orientação para que as agências federais

---

<sup>206</sup> Plataformas como Mapbiomas (<https://brasil.mapbiomas.org/en/>) e Global Energy Monitor (<https://globalenergymonitor.org/>) se mostram fundamentais para essa tarefa.

<sup>207</sup> Muitas vezes associado à espiritualidade indígena, os dois conceitos não se confundem. Conforme explica Gonzalo Oviedo (Surma, 2024), a partir da compreensão profunda sobre os ecossistemas nos quais estão inseridos, comunidades indígenas identificam, por exemplo, as principais áreas de biodiversidade onde vivem. Frequentemente, essas áreas são entendidas como lugares sagrados, protegidas com bastante vigor por esses povos, mas esse elemento espiritual não é o conhecimento em si, senão uma parte normativa articulada em torno de crenças.

incluam o conhecimento tradicional indígena na pesquisa, elaboração de políticas públicas e tomada de decisão (Estados Unidos, 2022).

Nesse mesmo sentido, o IPCC (2023a) vem chamando atenção para o fato de que a literacia climática, inclusive as de abordagem comunitária, baseadas em conhecimento indígena ou a partir de programas que utilizam artes, podem facilitar a sensibilização e acelerar as mudanças de comportamento por aumentar a percepção de riscos e o poder de agência. Com elevada confiança, conclui que “a forma como as escolhas são apresentadas pode permitir a adoção de opções socioculturais com baixa intensidade de GEE, como mudança para dietas saudáveis, equilibradas e sustentáveis, a redução do desperdício alimentar e a mobilidade ativa” (IPCC, 2023a, p. 74). Ora, e não é o relatório de avaliação de impacto uma forma de apresentação de potenciais escolhas?

Vimos que medidas de mitigação e de adaptação a serem adotadas em benefício dessa e das seguintes gerações são resultado de articulação regulatória em vários setores de atividades e níveis governamentais. Afinal, a complexidade da abordagem da crise climática decorre em grande medida do fato de que não há uma única fonte de dano, mas da concentração de emissões de GEE derivadas de múltiplas fontes. Isso desafia a concepção tradicional do Direito e traz à tona o quão necessária é uma avaliação de impacto realizada à luz da razão ecológica e intergeracional.

No entanto, certamente essa não é a única matéria regulável que se beneficiaria de uma AIL holística. Novas lentes poderiam ajudar a integrar a perspectiva intergeracional ao ciclo orçamentário e ao design de programas governamentais, a questões tributárias, de saneamento e de gênero, à gestão de recursos naturais e tomadas de decisões econômicas, a políticas de educação, saúde e tantas outras. Para isso, dados são essenciais.

#### **4.3. Política regulatória baseada em evidências: contribuições da Ciência Atributiva à avaliação de impactos intergeracionais**

Se há um campo com imenso desenvolvimento recente e que muito tem a contribuir no impasse sobre a projeção de impactos das alternativas regulatórias ou legislativas aventadas para a solução de um problema é aquele da ciência climática, sobretudo a atributiva. Ao longo deste trabalho, o tema surgiu nas decisões judiciais filtradas e revisadas, que

mostraram que tribunais ao redor do mundo têm se baseado nesse tipo de evidência para reconhecer obrigações estatais no enfrentamento da crise do clima.

Um estudo que tratou de investigar a contribuição humana para a onda de calor europeia de 2003 é geralmente invocado como o primeiro exemplar da Ciência Atributiva (Stott; Stone; Allen, 2004) e tentou explicar como as alterações climáticas afetam eventos extremos. Cada vez mais, esse ramo é capaz de determinar tanto se as mudanças do clima contribuíram para a ocorrência de determinado evento quanto se esses eventos se tornaram e se tornarão cada vez mais frequentes em razão dessas alterações. Hoje, é possível, inclusive, se aferir o quão mais frequentes eles serão. Há 20 anos, essas seriam questões muito mais difíceis para os cientistas.

Longas bases de dados históricos e ferramentas de modelagem computacional ajudam cientistas a testar a probabilidade (ou gravidade) de um evento específico acontecer hoje em comparação com como ele poderia ter acontecido em um cenário imaginário no qual humanos não tivessem superaquecido o planeta – o chamado “mundo contrafactual”. Ao comparar o cenário imaginário com aquele real, inserindo-se as concentrações reais de GEE para cada ano na exata medida em que aumentaram, a ciência é capaz de estimar qual a contribuição probabilística das emissões humanas decorrentes de atividades fósseis para a ocorrência dos eventos climáticos extremos (Cho, 2021)<sup>208</sup>.

Nos dias de hoje, são recorrentes os dados na mídia sobre o incremento do risco de eventos extremos em razão dos efeitos do aquecimento global. Mas, para além das previsões gerais, hoje já é possível analisar quantitativamente a causalidade de eventos climáticos específicos e locais. Exemplo disso é a recente pesquisa publicada por equipe do Brasil, Reino Unido, Suécia, Holanda e Estados Unidos a respeito das enchentes ocorridas no Rio Grande do Sul (World Weather Attribution, 2024). A pesquisa buscou responder se e em que extensão as mudanças climáticas induzidas pelo homem alteraram a probabilidade e a intensidade da

---

<sup>208</sup> Por certo, os estudos ainda apresentam algumas limitações. Por exemplo, enquanto análises atributivas para ondas de calor fornecem maior grau de certeza, aquelas realizadas para precipitação extrema e furacões são mais difíceis dada a variabilidade natural e a limitação de escala espacial. Para os modelos climáticos é mais difícil capturar dados precisos para faixas mais finas que sua caixa de grade e mais fácil obter resultados robustos para grandes áreas – particularmente para condições que mudam gradualmente, como temperatura média global, elevação do nível do mar e área de gelo. Tal limitação tende a ser reduzida ou superada com avanços computacionais. Ainda que se reconheça maior desafio na estimação de precipitação extrema, já se sabe que as mudanças climáticas aumentaram a incidência desse tipo de evento, já que uma atmosfera mais quente retém mais umidade.

precipitação de 420 mm, observada entre 24 de abril e 4 de maio de 2024 e que causou a inundação de cerca de 90% do estado – uma área equivalente ao Reino Unido.

Suas conclusões revelaram importante papel da Oscilação Sul do El Niño (fenômeno climático natural) e das mudanças climáticas para a ocorrência e severidade do volume de precipitação, pois eventos dessa natureza são considerados raros na região – com períodos de retorno de 100-250 anos. Os resultados indicam que o El Niño resultou em aumento em fator 2-3 em probabilidade (entre o dobro e o triplo) de ocorrência e 4-8% em intensidade para o evento de 10 dias e um fator de 2-5 em probabilidade (entre o dobro e o quádruplo) e 3-10% em intensidade para o evento de quatro dias. Para avaliar o papel das mudanças climáticas, foi combinada a relação observada com o El Niño e, com isso, verificou-se aumento na probabilidade para ambos os eventos de precipitação de um fator mais de 2 (mais que o dobro) e de 6-9% de aumento em intensidade, dada a queima de combustíveis fósseis.

A pesquisa também destacou que, apesar de ter havido previsões e alertas sobre a elevada precipitação com quase uma semana de antecedência, a informação pode não ter chegado a todos que estavam em risco e/ou a população pode não ter compreendido a gravidade dos impactos ou sabido o que fazer diante das previsões. Finalmente, a equipe de cientistas por trás do estudo previu que calamidades dessa escala se tornarão mais comuns no futuro se não houver uma redução acentuada nas emissões de GEE que aquecem o planeta (World Weather Attribution, 2024).

Diante de toda essa evolução, a Ciência Atributiva tem ganhado cada vez mais destaque no contexto de litígios climáticos, como evidência e elemento de prova dos pleitos levados às cortes, e como fundamento invocado nas próprias decisões judiciais. Exemplo recente do uso por tribunais se deu com a publicação de Opinião Consultiva pelo Tribunal Internacional do Direito do Mar (ITLOS, 2024)<sup>209</sup>. Inúmeros relatórios científicos sobre questões climáticas e oceanos, sobretudo do IPCC, serviram de base conceitual e para as conclusões unânimes às quais chegaram a Corte: de que emissões antropogênicas de GEE constituem poluição do ambiente marítimo; Estados-parte da Convenção sobre Direito do Mar

---

<sup>209</sup> A Opinião Consultiva foi emitida em resposta a pedido da Comissão de Pequenos Estados Insulares sobre Mudanças Climáticas e Direito Internacional. As perguntas colocadas à Corte tratavam das obrigações dos Estados-parte da Convenção de prevenir, reduzir e controlar a poluição marinha em relação aos efeitos das mudanças climáticas, o que inclui aquecimento das águas, aumento de seus níveis e acidificação, assim como as obrigações de proteger o ambiente marinho desses impactos das alterações do clima. Em sua submissão escrita, o Brasil questionou a jurisdição do Tribunal para emitir a Opinião Consultiva em questão e, subsidiariamente, pediu que o parecer reconhecesse que os Estados possuem obrigações de prevenir e proteger o ambiente marinho conforme o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas.

possuem obrigações específicas de prevenir, reduzir e controlar a poluição marinha em relação aos efeitos da mudança do clima, bem como de proteger o ambiente marinho desses impactos e, inclusive, de harmonizar suas leis, regulações e políticas para cumprir com esses propósitos (ITLOS, 2024). As evidências aportadas pela ciência foram fundamentais para que o tribunal concluísse pela consistência e complementariedade entre a meta de atingir emissões líquidas zero de GEE na segunda metade desse século (Acordo de Paris, 2015, art. 4) e o objetivo de reduzir, controlar e prevenir a poluição marinha, qualquer que seja sua fonte (Convenção sobre Direito do Mar, 2024, art. 194.1)<sup>210</sup>.

A acidificação dos oceanos e elevação dos seus níveis, aliás, são alguns dos exemplos de impactos que já foram associados pela ciência com elevado grau de confiança às mudanças climáticas – ao lado, particularmente, de derretimento de geleiras e ondas de calor extremo (IPCC, 2023a). Diante desses resultados, já é possível determinar também a proporção a ser atribuída especificamente a uma fonte de emissões de GEE. Isso abre caminho para litígios climáticos mais robustos, mas também para a formulação de leis e políticas públicas baseadas em dados muito mais fiáveis do que os até então disponíveis – o que nos toca aqui particularmente<sup>211</sup>.

Assim, vislumbra-se que, graças aos avanços da Ciência Atributiva, projetos de lei e de regulação podem se beneficiar de uma avaliação de impacto que faça uso desses conhecimentos em, ao menos, duas perspectivas diferentes e complementares.

#### *4.3.1. Critério de AIL: impacto em volume de emissões de gases de efeito estufa*

A primeira delas se ocuparia de entender: a proposta legislativo-regulatória contribui para reduzir emissões de GEE, isto é, é ela compatível com as medidas de mitigação

---

<sup>210</sup> Entendendo que o Acordo de Paris (2015) e a Convenção sobre Direito do Mar são “acordos separados, com conjuntos separados de obrigações” (ITLOS, 2024, § 223), o tribunal entende pela complementariedade entre eles, mas destaca, inclusive, que o mero cumprimento das obrigações do Acordo de Paris podem não satisfazer a obrigação específica no âmbito da Convenção sobre Direito do Mar. Como o Acordo de Paris opera sob a lógica de metas de redução de emissões voluntariamente estabelecidas em cada Estado, entende o tribunal que isso pode deixar de lado a adoção de medidas necessárias para lidar com a poluição oceânica decorrente de emissões de GEE, o que, por sua vez, pode “frustrar o próprio objetivo da [Convenção sobre Direito do Mar]” (ITLOS, 2024, § 224).

<sup>211</sup> Atualmente, já estão disponíveis bancos de dados que buscam apoiar advogados e formuladores de políticas públicas no levantamento de evidências para seus casos e tomadas de decisões. Esse é o caso da Climate Attribution Database, do Lamont-Doherty Observatory e Sabin Center for Climate Change Law. A plataforma pode ser acessada em [climateattribution.org](https://climateattribution.org).

esperadas pela melhor ciência para que se evite o aquecimento acima de 1,5 °C? Essa primeira perspectiva requer a estimação dos impactos da proposta em termos de volume de emissões de GEE associados a ela e foi observada como requerimento das avaliações de impacto da Nova Zelândia, lá chamada de CIPA.

Como vimos, no caso da Nova Zelândia, exige-se esse tipo de análise para a opção preferida da política e/ou regulação proposta que tenha como objetivo reduzir emissões de GEE ou que possa provocar impacto direto em emissões igual ou superior a 0,5 milhões de toneladas de CO<sub>2</sub> equivalente nos 10 primeiros anos. Embora seja uma prática de vanguarda e necessária para a proteção dos direitos das futuras gerações, é, no mínimo, curioso que apenas se exija essa estimação para a “opção preferida”. Afinal, o impacto de uma proposta em volume de emissões, para mais ou para menos, é atualmente fator tão relevante para o processo decisório que deveria ser capaz de influenciar, inclusive, o grau de preferência em relação às opções regulatórias disponíveis.

Além disso, a exigência neozelandesa para realização de CIPA se refere a “impacto direto em emissões”. Entretanto, na ausência de um consenso internacional sobre o que seria um “impacto direto”, abre-se enorme brecha para que se enquadre quase tudo como impacto indireto e, assim, se esvazie a aplicação e o propósito da avaliação de impactos climáticos. Indo além da exigência neozelandesa, entende-se que, principalmente quando se trata de uma estimativa de impacto em volume de emissões de GEE provenientes de (ou para fins de) elaboração legislativo-regulatória, é essencial que se busque projetar não apenas os impactos que decorrem de forma automática da implementação da decisão tomada, mas também eventuais efeitos ricochete que possam ser gerados por ela. Isso porque, mais importante que a estrita exigência de causalidade direta própria de tribunais, é a mitigação do risco e do dano no contexto de elaboração de políticas públicas e arcabouços normativos. Por isso, análise com olhar sistêmico e que tome em conta a cadeia de potenciais efeitos e a interação da proposta regulatória em um marco mais amplo é essencial para avaliação efetiva dos impactos ao clima e às gerações seguintes.

Da análise do contexto e dos instrumentos neozelandeses, não foi possível compreender se o que se considera “impacto direto” em volume de emissões se refere tão somente a emissões Escopo 1 e 2, ou se estariam também abarcados os impactos em emissões

Escopo 3<sup>212</sup>. No entanto, nos parece, uma vez mais, essencial que a estimativa de variação de emissões em uma AIL se dê em relação ao volume global, considerando inclusive aquelas decorrentes da cadeia de valor do setor afetado pela proposta legislativo-regulatória. Afinal, em alguns setores econômicos, a maior parte das emissões de GEE está fora de suas operações diretas. Uma vez que o principal objetivo da aferição de emissões é certificar-se que a proposta contribui para a redução da concentração de GEE na atmosfera, não faz sentido que a análise se resuma a uma só etapa da cadeia produtiva porque apenas um setor econômico foi identificado como “afetado direto”.

Pode-se ilustrar esse cenário com o seguinte exemplo, bastante simplificado: proposta legislativa ou regulatória busca subsidiar a atividade fóssil petroleira. Emissões Escopo 1 e 2 representam apenas uma pequena parcela na cadeia de valor do petróleo e seus derivados, enquanto a queima do combustível vendido é a maior fonte emissora e representa mais de 80% das emissões (CDP, 2022). Nesse contexto, uma avaliação de impacto desse tipo de proposta que considere os benefícios dos subsídios em termos de geração de emprego e renda, arrecadação e crescimento do PIB ao longo dos anos etc., mas que apenas tome em conta emissões Escopo 1 e 2 ao lado de outros custos, subestimaria as maiores das consequências dos subsídios dessa natureza: maior queima de combustíveis fósseis, maior volume de emissões de CO<sub>2</sub> equivalente, incremento do risco climático, aumento da probabilidade e severidade de eventos climáticos extremos, aumento de custos para reconstrução e assistência pós-desastres e emergências, assim como potenciais danos às gerações presentes e futuras. Portanto, a elaboração normativa que trate do setor deve adotar visão estratégica e considerar a totalidade de emissões da cadeia de valor do petróleo, o que envolve etapas de exploração, produção, transporte, processamento e queima.

É comum o argumento corporativo de que é difícil mensurar o Escopo 3, já que trata de emissões fora do controle direto da empresa. O ponto, porém, não implica que não se deva então mensurá-lo em uma avaliação de impacto abrangente e efetiva. Ao contrário, revela a importância de se fortalecer, inclusive em termos regulatórios, as exigências de transparência e consistência dos inventários de emissões de GEE e do investimento em ciência, para que seja cada vez mais possível estimar dados dessa natureza com a informação disponível.

---

<sup>212</sup> Segundo a classificação do GHG Protocol, enquanto emissões Escopo 1 são aquelas oriundas diretamente das fontes próprias ou controladas pela empresa, intimamente relacionadas às suas atividades e operações, as Escopo 2 são emissões indiretas provenientes da geração da energia adquirida, e as Escopo 3 são também indiretas, mas ocorrem na cadeia de valor da empresa, a montante e a jusante.

O critério neozelandês para exigência de CIPA se refere a um impacto direto em emissões igual ou superior a 0,5 milhões de toneladas de CO<sub>2</sub> equivalente nos 10 primeiros anos, o que equivale a uma média anual de 50.000 toneladas. Esse valor já foi maior no passado, mas, na revisão de relatórios da OCDE, encontrou-se, por exemplo, que uma proposta de legislação austríaca já era, em 2011, considerada relevante para o clima se o limite de 20.000 toneladas de CO<sub>2</sub> equivalente por ano for ultrapassado (Jacob *et al.*, 2011). Traz-se à tona essa diferença para, primeiro, evidenciar que o próprio requisito que exige a avaliação de impactos climáticos pode ser mais ou menos protetivo ao clima; e, segundo, frisar que, à medida em que os anos avançam, há de se estabelecer patamares volumétricos menores (ou requisitos mais elevados) para tal, já que é imperativa e urgente a redução de emissões.

Finalmente, a CIPA considera tão somente emissões geradas na Nova Zelândia e não aquelas derivadas de importações. Essa não é, no entanto, uma boa prática, já que o dano climático decorre do acúmulo de gases oriundos de múltiplas fontes e não respeita fronteiras nacionais. Em nada adianta um país reduzir suas emissões se aumentar seu volume de importações associadas a produtos com alto volume de emissões – porém realizadas em outro local.

A prática neozelandesa aponta para uma ferramenta importante e que deveria ser levada para outros contextos nacionais, mas se espera que as ponderações acima possam servir de insumo para avaliações de impacto climático ainda mais protetivas e fiáveis tecnicamente.

#### 4.3.2. Critério de AIL: impacto em adaptação climática e nível de risco

Além da aferição do potencial impacto no volume de emissões antropogênicas decorrente de uma proposta regulatória, como vimos, a Ciência Atributiva também tem evoluído para facilitar a compreensão acerca da probabilidade e do grau de incremento em intensidade de eventos extremos decorrentes das emissões associadas a uma proposta dessa natureza. Por isso, a segunda perspectiva que beneficiaria a avaliação de impacto se ocuparia de saber: a proposta legislativo-regulatória em questão contribui para a adaptação aos efeitos das mudanças climáticas? Ela minimiza o nível de exposição e de vulnerabilidade a desastres? Reduz riscos relacionados aos efeitos das mudanças climáticas, como ondas de calor extremo? A abordagem dessas perguntas exige, por certo, conhecimento acerca do contexto local no qual se insere a proposta legislativo-regulatória, já que as medidas de adaptação adequadas e

necessárias serão distintas a depender dessas realidades locais. Por isso, dessas perguntas poderiam decorrer muitas outras.

Medidas de mitigação visam evitar o agravamento das condições climáticas – particularmente com a redução de emissões de GEE ou com o fortalecimento de sumidouros de carbono que absorvem GEE da atmosfera (IPCC, 2021). No entanto, como um desastre natural é formado por essas condições climáticas somadas ao nível de exposição ao evento e à vulnerabilidade (quantas pessoas estão em zona de risco, por exemplo), as medidas de adaptação precisam ser pensadas para abordar os dois últimos. Adotar essa perspectiva de forma intencional no processo de elaboração legislativa pode impulsionar propostas que fortaleçam a resiliência de comunidades e ecossistemas. Sob a ótica da AIL, isso significa, inclusive, abordar holisticamente propostas que cubram outros temas, mas que tenham potencial de influenciar, direta ou indiretamente, danos associados a eventos climáticos extremos.

Segundo o IPCC (2023a), diagnosticar e difundir os riscos e as opções de adaptação disponíveis impulsiona mudanças e promove mudanças de comportamento. A AIR pode ser encarada também nesse sentido, além de servir de clássico subsídio para os tomadores de decisão, já que dá transparência a riscos climáticos associados à proposta. Baseado nesse tipo de projeção, cidades podem, por exemplo, decidir criar mais áreas verdes para absorver o volume de precipitação – o que revela a possibilidade de impulsionamento de propostas. Já em uma etapa de avaliação de impacto, é possível imaginar que uma proposta que trate de recapeamento de vias ou alteração do uso do solo também tenha de ser tratada com a lente climática. Eventuais benefícios associados à melhoria do fluxo de veículos ou aquecimento do mercado imobiliário precisam ser ponderados com as previsões científicas relativas às consequências de redução de áreas de absorção do elevado volume de chuvas e com a maior presença de pessoas em áreas de risco, por exemplo.

Da mesma forma, em um contexto em que a ciência preveja perda de áreas de costas marítimas em razão da elevação do nível do mar, seria necessário observar se a proposta legislativa contribui para a preservação da vegetação nativa, diminui os riscos de erosão, protege eventuais populações costeiras, é resiliente a um cenário no qual o nível do mar subiu. Se, conforme a melhor ciência disponível, uma medida adequada de adaptação climática para determinado país é a preservação de áreas alagadas ou de sumidouros de carbono, o impacto de regulações a esse tipo de ativo natural deve ser cuidadosamente analisado e ponderado.

Sob essa ótica, uma proposta que busque facilitar a extração de minerais deve ser avaliada não apenas em seus aspectos pertinentes à eventual necessidade desses minerais para

a transição energética, mas também em termos de prejuízos aos reservatórios de água – essenciais em um contexto futuro de escassez hídrica e de adaptação. Critérios de segurança de eventuais estruturas associadas a esse tipo de projeto deveriam também ser avaliados tomando em conta um cenário no qual eventos climáticos extremos são mais frequentes – e não simples fatalidades naturais. Até mesmo propostas à primeira vista não relacionadas à matéria ambiental, como é o caso de políticas de assistência social para população de baixa renda ou uma reforma tributária, precisam ter seus impactos analisados em termos climáticos, de saúde e às futuras gerações.

Apesar dos exemplos simples e, quiçá, óbvios, a prática não revela a incorporação da perspectiva climática e, sobretudo, da adaptação na avaliação de impacto. O mesmo estudo a tratar do incremento da probabilidade de ocorrência de eventos extremos no Rio Grande do Sul ressaltou que, apesar dos avisos de que a região baixa e de intersecção de cinco grandes rios seria cada vez mais vulnerável a inundações como resultado das alterações do clima induzidas pelo homem, os governos municipais haviam cortado investimentos em defesas contra enchentes (World Weather Attribution, 2024).

Na Colômbia, os relatórios de AIL encontrados e analisados na presente pesquisa não incorporaram essa perspectiva. Na análise sobre o tema na Nova Zelândia, a CIPA parece bastante focada em aferir impactos em volumes de emissões e não aborda esse segundo pilar, que nos parece essencial. Nem mesmo o relatório de AIL do projeto de lei a tratar da recuperação de emergências decorrentes de eventos severos enfoca esse aspecto (Nova Zelândia, 2023f; 2023k; 2023m). Talvez pelo fato de o projeto de lei estar centrado em facilitar a mobilização do governo para o enfrentamento da emergência, ele próprio não trate diretamente de medidas de adaptação. No entanto, assegurar-se que os órgãos públicos estejam prontos e tenham capacidade de se mobilizar diante de uma emergência futura é, em última instância, uma medida de adaptação para o cenário que se projeta de maior ocorrência de desastres naturais, pelo que a matéria não deveria ser ignorada<sup>213</sup>.

De maneira distinta, os casos que analisamos na revisão jurisprudencial têm apontado para o dever dos Estados de promover medidas de adaptação climática e de fortalecer seu arcabouço regulatório para o enfrentamento da crise. Tribunais ao redor do mundo têm exigido a incorporação da perspectiva climática no âmbito, inclusive, de EIAs nas esferas de

---

<sup>213</sup> O fato de não se ter encontrado, em nenhum dos países analisados, relatório que incorpore perspectivas de adaptação climática na AIR pode ser decorrente dos filtros aplicados para a busca em cada país – detalhados no capítulo pertinente.

licenciamento e concessão. Alguns países, como Austrália, Canadá<sup>214</sup> e Holanda, também já incorporaram esse requerimento de alguma maneira no marco regulatório, ao exigirem tanto a análise de impacto do projeto no clima quanto a adaptação do projeto a cenários de eventos climáticos extremos (Agrawala *et al.*, 2010).

Esse olhar parece faltar às AIR e pode ser agregado a partir de dados fiáveis e transdisciplinares. Medidas de adaptação são necessárias e urgentes para salvaguardar direitos das gerações presentes e futuras, inclusive em termos de eficiência econômica e gastos públicos, como veremos a seguir. Se avaliar o impacto de leis e outras regulações nas gerações seguintes requer a identificação da causalidade entre nossas ações no presente e seus impactos futuros, recorrer à Ciência Atributiva parece essencial. Somada a ela, a análise econômica das mudanças climáticas tem buscado estimar custos desses impactos projetados; e é o que abordaremos a seguir.

#### **4.4. Incorporação de novas abordagens da Economia diante da mudança do clima**

Teorias econômicas tradicionais, observadas inclusive no âmbito da OCDE (2023a), vêm defendendo ser possível desassociar o crescimento do PIB do aumento das pressões sobre o meio ambiente. Para essa corrente, o crescimento econômico pode influenciar o avanço tecnológico e a eficiência energética, o que significaria que a relação entre crescimento econômico e aumento de emissões de GEE apenas se daria quando o investimento é feito em tecnologias carbono-intensivas. Por isso, um cenário de transição energética envolveria contundentes investimentos em energia renovável.

Teóricos que abraçam a ideia de decrescimento, porém, defendem uma reordenação de prioridades, com uma noção de desenvolvimento que mais corresponde a bem-estar social que a crescimento econômico por si só (Latouche, 2023). Isso envolveria uma redução do metabolismo social (produção e consumo) e respeito às fronteiras planetárias. Em termos climáticos, consideram que o aumento na demanda por energia e consumo eleva o nível de emissões de GEE. Keysser e Lenzen (2021) destacam que cenários de decrescimento não foram aprofundados pelo IPCC até o momento, mas concluem que eles minimizam muitos dos riscos

---

<sup>214</sup> O Canadá tem buscado incorporar a perspectiva climática em projetos como retenção de água, barragens de contenção de estruturas, pontes, rodovias, oleodutos etc.

à sustentabilidade quando comparados a caminhos orientados simplesmente pelos avanços tecnológicos.

Medidas mitigatórias efetivas necessitariam rejeitar o paradigma do crescimento porque mesmo a introdução de novas tecnologias poderia estimular maior consumo de recursos – numa espécie de efeito rebote. Afinal, soluções tecnológicas baseadas, por exemplo, em grandes monoculturas para produção de biocombustíveis, megaprojetos de energia solar ou eólica ou de extração minerária em larga escala não abordam efetivamente os desafios da crise planetária, já que seguem em ritmo intensivo-extrativista.

Estudo recente do Instituto de Ciência e Tecnologia Ambiental da Universidade Autônoma de Barcelona e da London School of Economics and Political Science vai na mesma direção ao concluir que apenas 30% do uso global atual de recursos e energia seriam suficientes para fornecer padrões de vida decentes para 8,5 bilhões de pessoas. Isso garantiria que todos no mundo tivessem acesso à moradia, alimentos nutritivos, assistência à saúde, saneamento, eletricidade, educação, transporte, internet, telefones celulares, computadores, sistemas de aquecimento e resfriamento, geladeiras, fogão, máquinas de lavar e roupas (Hickel; Sullivan, 2024). Segundo os autores, o uso dessa quantidade de recursos ainda deixaria um excedente considerável para consumo adicional, avanço científico e outros investimentos sociais, mas exigiria a implementação de políticas industriais no Sul Global (descomoditização) e a redução da produção supérflua nos países de alta renda (descarbonização), de maneira a superar o paradigma do crescimento econômico agregado.

Falar em incorporação de uma razão ecológica e sistêmica à AIL é dialogar com essa segunda abordagem e retomar os ensinamentos de Capra e Matei (2018) de que uma nova ordem econômica e jurídica deveria se basear em um justo compartilhamento de bens e recursos comuns e nas interações de comunidades cidadãs, ativamente engajadas em prol de seu projeto de sociedade e de futuro. Esse é um pressuposto necessário e apontado acima como uma lente a ser adotada nas AIL, como já abordado.

Reconhecendo ser este um desafio político e cultural, aqui se aportam contribuições próprias da Economia dos Recursos Naturais, que busca valorar esses recursos como ativos escassos que são, e da análise econômica das mudanças climáticas, que se propõe quantificar perdas associadas à nova frequência e intensidade de desastres, danos climáticos e custos de adaptação. É verdade que ambas dialogam com ferramentas economicistas, como análises custos-benefícios, mas visam incorporar aspectos de sustentabilidade, com seu real valor, a elas.

Embora sobretudo a análise econômica das mudanças climáticas seja complexa, por se referir a questões e cenários de longo prazo, esse ramo pode auxiliar na incorporação de uma perspectiva intergeracional às AIL – se seguirmos em uma lógica de quantificação de bens e direitos. A maior parte dos efeitos das mudanças climáticas está associada a um custo econômico e muitos deles poderiam ser evitados por medidas de adaptação planejadas e antecipadas (McCarthy *et al.*, 2001).

Alguns deles impactam diretamente o PIB por estarem relacionados a transações de mercado, enquanto outros são mais difíceis de serem traduzidos em termos de custos econômicos – impactos a serviços ecossistêmicos, à saúde humana, à perda de biodiversidade etc. –, então, são valiosas as contribuições da Economia dos Recursos Naturais. Pode-se pensar, ainda, em custos associados à mitigação, à elaboração e implementação de medidas de adaptação ou de custos decorrentes de danos causados por eventos extremos e a falha no dever de mitigar e adaptar. Para todos esses cenários, qual o impacto econômico da lei ou política pública em elaboração? Ela envolve custos de implementação? Promove benefícios econômicos verdes, como economia de energia?

#### *4.4.1. As tentativas de atribuição de um preço ao carbono*

Assim como identificamos no decorrer do estudo sobre a Nova Zelândia, outros países têm adotado a avaliação de impacto climático como elemento obrigatório da análise custo-benefício de proposta regulatória ou como etapa adicional de avaliação. Reino Unido, Estados Unidos e Áustria são invocados pela OCDE (2012; Jacob *et al.*, 2011) como países que possuem experiência em avaliar impactos climáticos de regulações e, em geral, se pautam em um valor de referência para a tonelada de CO<sub>2</sub> para estimar os custos climáticos envolvidos na proposta. O propósito fundamental de se considerar o valor dessas emissões é permitir uma abordagem objetiva e transparente na tomada de decisão sobre políticas públicas. Há, porém, uma série de metodologias para determinar o preço dessas emissões.

O chamado Custo Social do Carbono (ou de GEE) estima o valor do dano que se espera tenha de ser suportado pela sociedade (ou gerações futuras) em razão da emissão de uma tonelada de carbono equivalente em um dado ano e representa a perda total de bem-estar global

em razão dessa emissão adicional<sup>215</sup>. Nos Estados Unidos, agências começaram a incorporar esse dado na análise custo-benefício a partir da Ordem Executiva 12.866/2008<sup>216</sup>, após uma decisão judicial<sup>217</sup> que exigiu a consideração do valor de se reduzir emissões no processo de elaboração normativa (Estados Unidos, 2021).

Como é possível imaginar, esses custos aumentam com o passar do tempo, já que os GEE se acumulam na atmosfera, o que acentua os riscos e danos aos sistemas físicos e econômicos (Jacob *et al.*, 2011). No entanto, o que encontramos na revisão de estudos foram valores extremamente variados. Em 2011, por exemplo, o Reino Unido estimava que o Custo Social do Carbono por tonelada em 2020 seria de 60 libras esterlinas, com variação de 50% para mais ou menos. Uma meta-análise conduzida e publicada pela Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), em 2019, revisou 37 documentos e chegou a um Custo Social do Carbono médio para 2014 de US\$ 25,85 por tonelada (Alatorre *et al.*, 2019). O governo estadunidense revisou os valores que vinha adotando até 2022 e passou a considerar US\$ 190 por tonelada, o que mostra grande variação dos valores.

As diferenças nas trajetórias de preços estimados muitas vezes derivam de diferenças em relação à modelagem ou taxa de desconto adotada ou, ainda, aos cenários supostos<sup>218</sup>, sobretudo dado a fatores socioeconômicos (crescimento populacional, PIB etc.). A pesquisa do CEPAL demonstra claramente como a taxa de desconto aplicada em cada um dos documentos tem forte influência no valor encontrado: aqueles com taxas de desconto próximas de zero chegam a US\$ 100 a tonelada, enquanto os que têm taxa de desconto superior a 3% se reduzem a US\$ 6 por tonelada<sup>219</sup>. Nesse sentido, estudos mais recentes mostram que a

---

<sup>215</sup> Em geral, ele inclui o valor de todo tipo de impacto climático, como danos à propriedade, disfunção de sistemas energéticos, riscos de conflitos, movimentos migratórios, perda de serviços ecossistêmicos etc.

<sup>216</sup> Um grupo de trabalho foi estabelecido em 2009 para garantir o uso da melhor ciência disponível e para promover coerência entre os valores usados pelas agências. Em 2010, o grupo publicou estimativas do Custo Social do Carbono e, em 2017, a Ordem Executiva 13.783 extinguiu o grupo e instruiu agências a seguirem valores do Office of Management and Budget's Circular A-4. Em 2021, o Presidente Biden emitiu nova Ordem Executiva para reestabelecer o grupo de trabalho para garantir a aplicação dos parâmetros científicos e revisar os valores que vinham sendo usados, inclusive para considerar impactos de potencial ocorrência fora dos Estados Unidos nesses cálculos: "*U.S interests are affected by the climate impacts that occur outside U.S borders*" ("interesses americanos são afetados por impactos climáticas que ocorrem fora das fronteiras dos Estados Unidos") (Estados Unidos, 2021, p. 3).

<sup>217</sup> Em *Massachusetts v. EPA* 549 U.S 497 (2007), a Suprema Corte estadunidense entendeu que a agência ambiental deveria regular emissões de GEE. Assim, o país, hoje, possui uma forma de precificar emissões para fins de análises custo-benefício. Outros litígios que tocam no tema também foram processados posteriormente.

<sup>218</sup> Atualmente, são muito utilizados os Modelos de Avaliação Integrados (MAI), a exemplo do Modelo Dinâmico Integrado do Clima e da Economia (DICE), do Modelo de Análise de Políticas para o Efeito Estufa (PAGE) e do Esquema Climático para Incerteza, Negociação e Distribuição (FUND).

<sup>219</sup> O grupo de trabalho estadunidense sobre o tema recomenda que, diante da incerteza da taxa de desconto, considerações intergeracionais sejam levadas em conta na escolha de taxas de desconto futuro. Isso porque, para

estimativa média para o Custo Social do Carbono pode ter sido fortemente subestimada ao longo dos anos, sobretudo no Sul Global (Kikstra *et al.*, 2021), onde há menos pesquisas relativas aos potenciais impactos do aquecimento da Terra. Muito dos desafios da estimação econômica foi superado com o maior conhecimento científico sobre os impactos das mudanças climáticas, porém ainda há limitações relativas à dificuldade de se valorar, por exemplo, danos aos ecossistemas, que não possuem preço de mercado.

Diante desses desafios, União Europeia e Reino Unido passaram a se valer de um “preço sombra” associado ao ônus imposto à sociedade para o cumprimento das metas climáticas e/ou à disposição de um país em pagar pelas reduções de emissões de carbono. Em geral, o preço sombra permite ajustes no Custo Social do Carbono para que se adote uma abordagem mais consistente com as metas climáticas. O Reino Unido, por exemplo, tem valores de carbono estipulados em preços de 2020, em libras esterlinas, por tonelada de CO<sub>2</sub> e até 2050. Para 2024, o preço varia de 128 a 384 libras, a serem atualizados desde 2020 (Reino Unido, 2021). Valores de preço sombra também tendem a necessitar de revisão ao longo dos anos, já que o avanço tecnológico tem reduzido gradualmente os custos de transição energética.

O Custo Social do Carbono e preços sombra não se confundem com valores estipulados nos sistemas regulados de comércio de emissões (ETS, por suas siglas em inglês de *emissions trading system*) ou nos mercados voluntários. Nesse último tipo, empresas e indivíduos compram, de forma opcional, créditos de carbono para compensar suas emissões. Por isso, os preços flutuam conforme as negociações<sup>220</sup>. Nos mercados ou sistemas regulados, os preços são associados aos direitos de emissão de GEE em razão das restrições estabelecidas para determinados setores (Campoli; Feijó, 2022).

Sistemas regulados dessa natureza limitam o nível total de emissões de GEE e permitem que empresas com emissões mais baixas negociem seus créditos de conformidade regulatória (*offset credits*) para aquelas que emitem mais<sup>221</sup>. Em 2020, relatório do Banco

---

casos nos quais os custos incidem logo no início do horizonte temporal e os benefícios ocorrem apenas após décadas ou séculos, como na mitigação de emissões de GEE, a aferição do custo líquido com taxa social de desconto ou com taxa de juros do consumo varia significativamente.

<sup>220</sup> Em 2021, a tonelada de CO<sub>2</sub> estava sendo negociada a US\$ 2 (dólares americanos), em média, após forte queda em razão do excesso de oferta. Escândalos têm sido revelados nesses mercados em razão de fraude ou inexistência dos projetos que supostamente deveriam compensar as emissões de GEE para negociação do crédito (Greenfield, 2023).

<sup>221</sup> Mercados regulados de emissões já existem de alguma forma em países como Nova Zelândia, Reino Unido, China, França, Alemanha, Japão, Canadá etc. Nesses casos, se empresas de determinado setor são licenciadas para emitir 300 toneladas de carbono e uma delas está a caminho de emitir 400, pode comprar créditos de conformidade regulatória de outra empresa que tenha produzido 100 toneladas a menos do que era permitido.

Mundial identificou 61 iniciativas de precificação de carbono implementadas, 31 ETS e impostos de carbono<sup>222</sup> em 46 jurisdições nacionais e 32 subnacionais, o que representava, na época, cobertura de cerca de 22% das emissões globais de GEE. Esses valores do carbono em mercados regulados atuam como um incentivo de redução, mas não refletirão o custo total das políticas e medidas de mitigação necessárias para o alcance da estabilidade climática<sup>223</sup>. Por isso, não se revelam os mais adequados para uso no âmbito de avaliação de impacto climático de políticas e regulações<sup>224</sup>.

Críticos têm destacado que mais de uma década de negociação de créditos de carbono mostrou que esse mercado é “basicamente uma licença para poluir”, quando o que precisamos fazer é simplesmente não poluir (CIEL, 2022). Isso porque os grandes emissores, ao invés de adotarem as medidas necessárias e priorizarem a descarbonização direta de suas cadeias de valores (SBTi, 2024), têm alegado ser “neutros” por comprarem créditos – o que apenas redistribui responsabilidades e perpetua o racismo ambiental. Assim, os valores associados aos mercados de carbono, regulados ou voluntários, não correspondem à métrica adequada para a mensuração de impactos climáticos em uma AIL.

Apesar de cada uma dessas ferramentas de valoração servir a um propósito no contexto climático<sup>225</sup>, para fins de avaliação de impacto e planejamento público com olhar de longo prazo, a adoção de preço sombra consistente com as metas climáticas parece a melhor opção disponível atualmente (Reino Unido, 2021), visto que depende menos de estimativas sobre danos futuros causados por emissões e garante o cumprimento de obrigações legais internacionais e domésticas dos países. Sem a pretensão de aprofundar as minúcias e complexidades metodológicas de cada uma dessas formas de valorar o carbono, é um fato que as melhores práticas para tal são hoje difundidas e, por isso, passíveis de aplicação nos mais diversos países para fins de avaliação de impacto climático de proposta de lei ou regulação.

---

Ao final, o mesmo número global de emissões será gerado, mas empresas têm incentivo para tornar seus processos mais limpos.

<sup>222</sup> Segundo Alatorre *et al.* (2019), em 2019, esses impostos oscilavam entre 1 dólar por tonelada em países como México, Polônia e Ucrânia, até 126 dólares por tonelada, na Suécia. Na Colômbia, identificamos imposto de carbono no valor de 16,22 pesos colombianos.

<sup>223</sup> Exemplo disso é o fato de que o preço dos direitos de emissão diminuiu de 28 a 5 euros nos últimos anos (Alatorre *et al.*, 2019).

<sup>224</sup> Da mesma forma, uma decisão judicial que busque quantificar o impacto de um dano ambiental à mudança climática global (nos termos da Resolução CNJ n.º 433/2021, Política Nacional do Poder Judiciário para o Meio Ambiente) não deveria estabelecer um preço de carbono baseado em valores de mercados voluntários nem compulsórios. O preço sombra se mostra mais adequado por representar as externalidades causadas pelas emissões.

<sup>225</sup> Sob determinadas condições econômicas e de restrição de emissões, as ferramentas de mensuração de valores de carbono deveriam ser praticamente iguais (Campoli; Feijó, 2022).

Portanto, se uma proposta regulatória ou legislativa é acompanhada de redução ou aumento do volume de emissões de GEE, a estimativa dessas emissões deve ser incorporada como benefício ou custo na avaliação sobre os efeitos dessa proposta sobre o clima. Tal conclusão se aplica, inclusive, para hipóteses nas quais o objetivo principal da lei ou regulação não for progredir nas metas climáticas e, ainda assim, puder haver impactos indiretos em emissões.

No Brasil, estudo do IPEA (Campoli; Feijó, 2022) estimou o preço do carbono e sua projeção para 2050, para buscar contribuir com o desenho de políticas públicas e tomadas de decisões governamentais, sobretudo voltadas para investimentos em infraestrutura<sup>226</sup>. A pesquisa, específica para o contexto brasileiro, tem o potencial de contribuir para a estruturação de políticas climáticas efetivas e para a seleção de investimentos com respeito à devida valoração ambiental (Campoli; Feijó, 2022). Contudo, não há ainda guia oficial com a precificação do carbono<sup>227</sup>, assim como segue pendente o projeto que busca regular um Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões e não se tem avançado adequadamente na direção de um debate sobre um imposto de carbono – ainda que no fervor atual da reforma tributária. Enquanto não se prioriza efetivamente o tema e não se valoram emissões no âmbito de AIL, é como se elas tivessem valor equivalente a zero.

#### 4.4.2. *As tentativas de valoração dos custos do dano climático, de desastres e de medidas de adaptação*

Outra possibilidade apresentada pela análise econômica das mudanças climáticas é a estimativa prévia e *a posteriori* de custos de desastres e demais consequências do aquecimento global, já que a ciência revela que serão cada vez mais frequentes e graves. Em uma análise posterior ao evento, por exemplo, estimou-se que o custo econômico do desastre decorrente das

---

<sup>226</sup> O estudo se valeu de meta-análise considerando pesquisas de vários países que estimaram tanto o custo social do carbono quanto valores monetários da curva do MAC. O preço estimado para o Brasil foi de US\$ 8,45 a preços de 2020, com projeção de atingir US\$ 18,29 em 2050 (também a preços de 2020). Como proposta de futuros estudos, sugeriu não apenas a aplicação das estimativas em análises custo-benefício e avaliações *ex ante* e *ex post*, mas também a elaboração de modelos que “capturem a relação entre atividade econômica, tributação de CO<sub>2</sub> e sustentabilidade, a fim de se estimar preços específicos para determinados setores/subsetores da economia brasileira e regiões/localidades caracterizadas por impactar de uma forma mais intensa o meio ambiente” (Campoli; Feijó, 2022, p. 24).

<sup>227</sup> Em 2021, o Ministério da Economia incluiu o “preço sombra de carbono” na lista de parâmetros para a análise custo-benefício para projetos de infraestrutura, mas não indicou valores específicos.

chuvas extremas no Rio Grande do Sul (2024) alcançará US\$ 1 bilhão. Para além dos custos associados à recuperação e à assistência emergencial, prevê-se impactos no mercado do arroz e de laticínios, já que o estado é responsável por grande parte dessas produções no país (Watts, 2024). Em perspectiva mais ampla, estudo do Banco Mundial mostrou que, em países desenvolvidos, o investimento de US\$ 1 em prevenção geraria benefício médio de US\$ 4 (Hallegatte *et al.*, 2019).

Assim, uma avaliação prévia de impacto legislativo-regulatório deve aferir custos de prevenção de desastres, aqueles de recuperação e de adoção de medidas de resiliência e, por certo, valorar adequadamente os impactos ao capital natural e humano. As diversas metodologias existentes<sup>228</sup> já permitem aferir custos a nível global, regional ou setorial, custos de mitigação e de adaptação.

Estudo recente, por exemplo, demonstrou que o custo anual global de danos causados em decorrência das mudanças climáticas alcançaria cerca de US\$ 38 trilhões (em dólares internacionais de 2005) em 2050. Por outro lado, os custos de limitar o aquecimento a 2 °C até 2050 seria de cerca de US\$ 6 trilhões por ano (dólares internacionais de 2005), o que demonstra os benefícios até mesmo econômicos da adoção de medidas de mitigação (Kotz *et al.*, 2024)<sup>229</sup>. Relatório do IPCC (2022) concluiu que, em um cenário de alto aquecimento (atingindo cerca de 4 °C) e baixa adaptação, a perda anual de PIB seria de 10-23% até 2100 – sem considerar impactos distributivos e sociais. Assim, limitar o aquecimento a 2 °C gera mais benefícios econômicos que os custos de mitigação (IPCC, 2022; Kotz *et al.*, 2024).

Para fins de comparação, esse valor de US\$ 6 trilhões por ano estimado para limitação do aquecimento é menor que o valor dado em 2022<sup>230</sup> como subsídios a combustíveis fósseis<sup>231</sup>, de US\$7 trilhões a nível global – o que corresponde a 7,1% do PIB (FMI, 2024). O mesmo estudo indica que o aumento dos preços dos combustíveis para seus níveis de eficiência total reduziria em 34% as emissões globais de GEE de fósseis de 2019, o que atingiria a meta de redução de emissões necessárias até 2030 para conter o aquecimento global conforme o

---

<sup>228</sup> A exemplo da análise custo-benefício, custo-efetividade, análise de cenários, gestão de riscos etc.

<sup>229</sup> Ainda que existam limitações inerentes à incerteza relativa às potenciais mudanças socioeconômicas ou à forma como sistemas naturais responderão às alterações do clima, esses estudos têm apresentado cada vez maior grau de confiança em resultados.

<sup>230</sup> É verdade que a crise energética mundial em razão da guerra entre Rússia e Ucrânia evidenciou os desafios políticos de se promover uma reforma dos subsídios aos combustíveis fósseis. Na crise, os governos priorizam proteger os consumidores de preços mais elevados ao invés de progredirem na eliminação progressiva desse tipo de fonte emissora de GEE.

<sup>231</sup> Subsídios diretos e indiretos.

Acordo de Paris (2015)<sup>232</sup>. No Brasil, em 2022, os subsídios alcançaram US\$ 68,9 bilhões de dólares, o que corresponde a, aproximadamente, 3,63% do PIB nacional naquele ano (FMI, 2024). Plataforma interativa do INESC (2023b), que monitorou subsídios brasileiros a fontes energéticas fósseis e renováveis entre 2018 e 2022, mostra que, nesse período, “a cada R\$ 1,00 investido em renováveis, foram gastos R\$ 5,60 em fósseis”. Finalmente, dados da S&P (2024) demonstram que ainda há amplo financiamento privado para combustíveis fósseis, inclusive carvão – a maior fonte emissora de GEE<sup>233</sup>.

Tais números demonstram o claro descompasso entre a política energética mundial e as recomendações do IPCC. Em sendo possível quantificar investimentos em políticas climáticas, em políticas anticlima e custos de prevenção e enfrentamento a desastres, é necessário que esses dados sejam tomados em conta para a coordenação sistêmica das ações para uma transição energética efetivamente justa e um uso racional dos recursos em prol das gerações presentes e futuras.

A abordagem econômica calcula benefícios líquidos ao descontar os retornos futuros dos investimentos atuais. A conta não é simples, já que os recursos financeiros disponíveis hoje valem mais do que os mesmos ganhos no futuro (OCDE, 2012), o que impõe a aplicação de taxa de desconto sobre esses benefícios futuros<sup>234</sup>. Muito cuidado deve ser tomado para que, porém, a taxa de desconto não seja superestimada, pois quanto maior a taxa de desconto menor o valor dado, por exemplo ao carbono. Conseqüentemente, uma alta taxa de desconto significa que as gerações atuais valem mais do que as futuras (Drupp *et al.*, 2015)<sup>235</sup>. O mesmo vale para a subvalorização de ativos naturais ou de danos econômicos nesse tipo de ponderação (DeFries *et al.*, 2019), sobretudo em análises custo-benefício (Kotz *et al.*, 2024)<sup>236</sup>.

---

<sup>232</sup> Em outros aspectos, o FMI e a Agência Internacional de Energia assinalam que preços elevados de combustíveis fósseis atingem a população mais vulnerável de maneira desproporcional, mas que os subsídios não costumam abordar esse problema – geralmente, beneficiam segmentos mais privilegiados da população.

<sup>233</sup> Segundo a S&P, apenas 26% das instituições financeiras avaliadas em 2022 não financiam carvão ou têm alguma política que restringe esse tipo de financiamento.

<sup>234</sup> A taxa de desconto busca refletir justamente a preferência das pessoas pelo consumo no presente (ou pelo valor do recurso disponível hoje) em relação ao mesmo valor no futuro e pode ser condicionada aos riscos e incertezas associados ao investimento e que podem afetar o valor futuro (por exemplo: doenças, eventos econômicos, crescimento populacional, mudanças climáticas).

<sup>235</sup> Pesquisa realizada com 197 economistas mostrou que a média da taxa de desconto aplicada para o longo prazo é de 2,25% e quase todos eles (92%) ficam satisfeitos com a aplicação de uma taxa que varie entre 1-3% (Drupp *et al.*, 2015).

<sup>236</sup> Kotz *et al.* (2024, p. 553) afirmam que análises formais de custo-benefício da transição de um cenário de emissões para outro geralmente chegam a resultados de que os benefícios líquidos da mitigação só surgem após 2050, “o que pode levar alguns a concluir que os danos físicos das mudanças climáticas simplesmente não são grandes o suficiente para superar os custos de mitigação até a segunda metade do século”. Esses resultados

As avaliações econômicas dos potenciais riscos futuros das alterações climáticas têm omitido ou subestimado grosseiramente muitas das consequências mais graves para vidas e meios de subsistência porque esses riscos são difíceis de quantificar e estão fora da experiência humana. Os líderes políticos e empresariais precisam compreender a dimensão destes “riscos omitidos” porque eles podem ter impactos drásticos e potencialmente catastróficos nos cidadãos, comunidades e empresas (DeFries *et al.*, 2019, p. 3).

Se é verdade que as mudanças climáticas representam mais um fator de risco para a valoração de bens futuros, também é verdade que o capital natural é cada vez mais carregado de valor, diante da transição de um cenário de abundância para um de escassez de recursos naturais e de seus preciosos serviços ecossistêmicos. Com esse pressuposto, pode-se ter, até mesmo, cenários nos quais a consideração de ativos ambientais com seu real valor se revela um verdadeiro investimento para o futuro.

Apesar desta pesquisa possuir limitada capacidade de revisão dos valores estatística e economicamente encontrados para o carbono, custos climáticos e taxas de desconto, ela corrobora a conclusão de que incorporar uma perspectiva sistêmica e ecológica à análise econômica, sobretudo no âmbito da AIL, é essencial tanto para a agenda climática quanto para o próprio aprimoramento regulatório e para a estruturação de um plano de desenvolvimento responsivo com as capacidades regenerativas da Terra e das formas de vida.

#### **4.5. Avaliação de impacto e tomada de decisão legislativo-regulatória à luz do princípio da precaução**

Apesar de não se pretender aqui promover revisão detalhada acerca do clássico princípio da precaução, não se pode deixar de invocá-lo e destacar sua importância como ferramenta orientativa para a tomada de decisão, sobretudo diante de pressões planetárias e limites de recursos. Muito presente no contexto judicial, a aplicação do princípio no contexto legislativo-regulatório poderia representar um passo rumo à virada de paradigma necessária na política regulatória.

---

seriam explicados pelo fato de que os danos no curto prazo são indistinguíveis, ainda que em diferentes cenários de emissão, porque são danos com os quais o mundo já está comprometido/afetado.

A precaução está intrinsecamente conectada ao princípio da equidade intergeracional, já que requer a preservação ambiental por parte dos Estados para permitir às gerações futuras condições similares de desenvolvimento (Corte IDH, 2023). Dada a diversidade de atores e níveis envolvidos na governança climática, como vimos, nenhum regulador tem, sozinho, a visão completa dos riscos associados à temática. Por isso, processos decisórios relativos à mitigação climática, transição energética e adoção de medidas de adaptação poderiam se beneficiar de uma abordagem precautória, assim como políticas em outras esferas que possam afetar as gerações seguintes.

No âmbito da AIL, essa abordagem significaria, em primeiro lugar, buscar efetivamente identificar todos os potenciais riscos da proposta em jogo e suas probabilidades de ocorrência, possíveis fontes, tipos e extensão das consequências que podem ser provocadas. Para isso, dados científicos fiáveis, independentes, checáveis e transparentes são indispensáveis. Contudo, ao longo da revisão dos sistemas e práticas de AIL no Brasil, na Colômbia e na Nova Zelândia, observamos, em diferentes graus, a falta de identificação de riscos associados a propostas regulatórias e de preocupação com eles no médio e longo prazo.

Trazer o princípio da precaução de maneira efetiva para a prática regulatória é ir além e reconhecer a existência de riscos incertos – ao invés de simplesmente silenciá-los, omiti-los ou de não se realizar a devida avaliação de impacto da proposta regulatória. O diagnóstico, a tomada de consciência e a revelação dos potenciais impactos, mas também das incertezas envolvidas em uma proposta e da justificativa acerca da impossibilidade de se conhecer esses riscos ou sua magnitude, têm o potencial de promover postura cautelosa e de fortalecer o aspecto democrático da tomada de decisão<sup>237</sup>. Nesse sentido, os relatórios de avaliação de impacto são importantes veículos para que a sociedade tenha acesso a conclusões sobre riscos aos quais está exposta diante de uma proposta regulatória e na ausência dela – assim como sobre as incertezas. Se elaborado de forma participativa, o relatório também poderá ser capaz de capturar as perspectivas daqueles sob o risco de afetação, para que sejam consideradas.

Alguns têm argumentado que o princípio da precaução é uma grande barreira ao crescimento econômico ao impor ônus excessivos para negócios a partir de presunções de risco, o que levaria supostamente à inação e frearia a inovação. Recente relatório da OCDE (2023b,

---

<sup>237</sup> A incerteza científica pode decorrer da falta de conhecimento ou de dados, da inadequação dos modelos de avaliação de risco, de indeterminação dos fatores que podem influenciar a cadeia de causalidade ou, ainda, de aleatoriedade intrínseca e incontrolável do fenômeno (OCDE, 2023b). O IPCC elaborou notas orientativas acerca do tratamento de incertezas e indica, em seus relatórios, o grau de certeza e confiança sobre cada uma das conclusões apresentadas (muito alto, alto, médio, baixo, muito baixo).

p. 22) acerca do tema no contexto da transição energética pontuou que “o princípio da precaução não se destina a ser aplicado a efeitos hipotéticos ou riscos imaginários, e ele deve ser baseado em um exame científico” No entanto, o princípio cobre justamente a hipótese na qual há incerteza científica ou ausência de certeza absoluta. Isso não corresponde automaticamente à inação ou à inércia, vez que uma abordagem precautória clamaria por intervenções anteriores ao potencial dano (ou até mesmo anteriores à certeza sobre a concretização do dano). Isso pode representar, ao invés da inação, o impulsionamento da agenda legislativo-regulatória em algumas hipóteses. Aplicar o princípio da precaução no âmbito da elaboração legislativa é estimular a inovação de forma segura e direcionada a benefícios distribuíveis entre setores sociais e entre gerações.

Além disso, óbvia cautela na tomada de decisão política é necessária para evitar danos irreversíveis às futuras gerações. Sobretudo no que toca às regulações ambientais ou que provocam impactos dessa natureza, a análise de risco e a postura prudente são essenciais, já que riscos ambientais e climáticos são intergeracionais e podem se materializar como danos irreparáveis. Como vimos anteriormente, tribunais ao redor do mundo têm decidido litígios climáticos com base no princípio da precaução, da mesma forma que parte do setor privado já tem buscado se antecipar e abordar os riscos associados à mudança do clima e à crescente busca por responsabilização corporativa pela crise ecológica<sup>238</sup>. Parece, então, fazer sentido requerer uma abordagem cautelosa também do legislador para que se tenha uma transição energética ágil, eficiente e justa.

Na análise custo-benefício, considera-se haver tradicionalmente um grau de risco aceitável – quando o valor líquido esperado para o presente for positivo –, porque esse tipo de estudo se baseia em probabilidade e magnitude. No entanto, no contexto da elaboração de políticas climáticas, valores situados fora da curva de maior probabilidade de ocorrência também são relevantes, já que podem significar impactos menos prováveis, mas mais graves. Por isso, a avaliação de impacto na perspectiva precautória deve incluir tanto a consideração do pior cenário climático possível como riscos de baixa probabilidade.

Além disso, lembrando a ciclicidade do próprio processo de elaboração legislativo-regulatória, a AIL que adote essa perspectiva explicitará que as decisões que

---

<sup>238</sup> Carney (2015, p. 8) pontua ao invocar precaução: “entretanto, com base na jurisprudência emergente e na legislação cada vez mais rigorosa sobre os planos de transição, não podemos mais nos dar ao luxo de simplesmente presumir que as empresas individuais não têm o dever de fazer sua ‘parte justa’ na luta contra as mudanças climáticas. Tanto os bancos quanto os supervisores devem – mesmo que apenas por precaução – gerenciar o risco de que os tribunais superiores concluam que essa já é uma obrigação obrigatória atualmente”.

precisam ser tomadas hoje a respeito do clima contarão com informação incompleta, com incertezas, e necessitam, portanto, ser revisadas periodicamente<sup>239</sup>. Quanto mais afastado o marcador temporal, maior o grau de incerteza em relação aos cenários traçados, mas, gradualmente, os dados serão mais precisos e importantes para a reavaliação da escolha política e para que uma decisão não afete de maneira permanente e negativa o longo prazo. Diante disso, a institucionalização de revisões periódicas do sistema regulatório revela-se particularmente importante no contexto climático e intergeracional (OCDE, 2023b) e alinhada a uma abordagem precautória.

Dessa forma, à medida em que o tempo avança, a lei produz seus efeitos e outras variáveis se alteram a partir, por exemplo, das condições econômicas, circunstâncias de desenvolvimento tecnológico, grau de estabilidade climática e evolução populacional, os cenários inicialmente projetados vão se comprovando ou sendo refutados e, por essa razão, sendo ajustados. Portanto, mesmo sob determinado grau de incerteza, em um contexto no qual se busca solucionar um problema, é possível vislumbrar alguma alternativa que aponte para consequências mais desejáveis que outras ou um valor esperado maior que as demais.

A precaução não permite que a AIL seja vista como ferramenta isolada na prática regulatória. Garantir a coordenação e o compartilhamento de informações entre instâncias, inclusive internacionais; promover capacidades e recursos para a equipe técnica desses órgãos, mas também de órgãos de monitoramento e fiscalização; implementar plataformas e sistemas integrados para manejo de dados e transparência; fomentar a ciência para promover informação e metodologias fiáveis; e garantir mecanismos fortes de implementação e fiscalização também parecem algumas das medidas essenciais para a superação de desafios institucionais e que, certamente, se enquadram em uma abordagem precautória da política regulatória. Afinal, como já destacamos, na ausência de estruturas institucionais equipadas e preparadas para análises dessa natureza, a avaliação de impacto pode se revelar um mero instrumento formal, como visto em muitos dos relatórios de AIL analisados ao longo da presente pesquisa, e se tornar uma ferramenta de captura regulatória na qual estão representadas apenas perspectivas de alguns grupos ou setores com interesse na matéria ou, se mal feita, colocar barreiras injustificadas para a inovação.

Como políticas públicas e leis não se referem a simples decisões de “tudo ou nada”, legislações experimentais e gradualmente escaláveis também podem ser pensadas como parte

---

<sup>239</sup> Ideia de certa forma coincidente com o processo de decisão sequencial.

de um processo de elaboração baseado no princípio da precaução. Nesse sentido, pautas tidas como urgentes na agenda legislativa deveriam se restringir a determinadas matérias que, de fato, exijam um legislar ágil em razão de medida imediata a ser adotada, e não responder à mera conveniência do jogo político. A prática de estruturação de agenda regulatória anual, já observada em diferentes instâncias e formatos nos três países analisados no âmbito desta pesquisa, poderia ser estendida ao Legislativo, de maneira que também ali houvesse uma definição de pautas a serem debatidas e votadas ao longo do ano – com possibilidade de alteração da agenda apenas em hipóteses restritas e devidamente justificadas.

Tal prática foi observada no Legislativo neozelandês, talvez pela própria natureza do regime parlamentarista. Como a maior parte dos projetos de lei parece ser introduzida pelo governo, tem-se não só uma agenda legislativa anual estruturada como também uma agenda efetivamente baseada em avaliações de impactos futuros das propostas a serem votadas pelo Legislativo. De certa maneira, vislumbra-se que a discricionariedade do Legislativo para votar o que quer conforme sua própria conveniência política, tempo e disposição atende à histórica prática de processos decisórios focados no curto prazo e que negligenciam espectro temporal mais amplo e, portanto, a perspectiva intergeracional.

A existência de uma agenda regulatória, inclusive no Legislativo, parece permitir a condução de debates e planejamentos mais estratégicos e integrados. Seja porque dá a devida transparência com antecedência para que os que queiram possam se engajar nos debates públicos, aportar sugestões e identificar riscos, mas também porque permite um olhar sistêmico e cauteloso sobre as pautas, a identificação de lacuna de dados, a elaboração de estudos e a tomada de decisão mais informada e madura. Em um sistema no qual a qualidade do parlamentar é medida pela quantidade de projetos de lei que se apresenta, temas importantes acabam sufocados em meio ao todo. Outros ganham destaque e prioridade de tramitação devido a interesses nem sempre trazidos à tona ou abertos a questionamento. Uma agenda regulatória articulada entre Poderes de maneira oficial e transparente poderia, até mesmo, contribuir para a governabilidade, para a coerência normativa, a redução da inflação de atos dessa natureza e, principalmente, para que o debate público pudesse efetivamente buscar saber o que se quer como sociedade e como pensamos ser o melhor caminho para chegar lá.

Na temática ambiental e climática, é especialmente relevante que se coordene os diversos órgãos e instâncias regulatórias, que se debata publicamente o que se propõe e se espera em termos de conservação, de desenvolvimento de país e de base econômica. Não é conveniente, coerente, nem alinhado à precaução que um Ministério assumira, sozinho, a

responsabilidade por uma pauta que, em realidade, está em interseção com todos os demais, já que os riscos são sistêmicos e cumulativos. Da mesma forma, é indesejado que um Ministério elabore metas de redução de emissões ambiciosas e relevantes, por exemplo, enquanto outros desenvolvem políticas que, ao final, aumentam emissões.

Um contexto institucional disperso e uma relação fragmentada entre Poderes ou entre entes federativos é, certamente, desfavorável à abordagem efetiva de problemas dessa natureza. Embora sejam muitos os desafios políticos inerentes à coordenação dessas instâncias e interesses, nos parece que a elaboração, a aprovação e o seguimento de uma agenda regulatória ampla poderia ser uma boa prática, já que avaliações de impacto seriam programadas para cumpri-la e com tempo suficiente para a coleta de dados, de perspectivas e para a projeção de impactos. O endosso de altos níveis políticos para o cumprimento da agenda e a efetividade das avaliações seriam também essenciais.

Abordar de forma eficaz a crise climática exige um arcabouço normativo coerente, uma governança colaborativa e a garantia de que todos estejam prontos para um agir baseados em uma abordagem do risco. Se necessitarmos transitar de uma matriz baseada em combustíveis fósseis para outros que não despejem ainda mais carbono na atmosfera, o princípio da precaução deve informar e guiar o setor privado, tribunais, mas também reguladores. É papel desses atores a identificação de potenciais danos associados ao colapso climático, como já abordamos, assim como de potenciais danos e injustiças causados em razão da adoção em larga escala de certas tecnologias energéticas<sup>240</sup> e da manutenção do extrativismo desenfreado – dessa vez voltado a explorar “novos” tipos de recursos naturais em ritmo intensivo. Projeta-se que a demanda pelos agora considerados “minerais críticos” deve crescer 3,5 vezes até 2030. Sem adequada gestão, esse novo extrativismo “ameaça perpetuar a dependência de commodities, exacerbar tensões geopolíticas e desafios ambientais e sociais” (ONU, 2024).

Alguns argumentam que, “até mesmo no melhor dos casos, a magnitude do dano induzido pelo clima é de escala global e muito maior que a maior parte das tecnologias consideradas pela transição energética, que impõem dano muito mais limitado e localizado”

---

<sup>240</sup> Quando avaliado, por exemplo, o emprego de tecnologias como hidrogênio, energia nuclear ou construção de grandes fazendas eólicas, é preciso avaliar o risco à segurança ou o ônus que será imposto às comunidades realocadas, como também o risco de não se empregar determinada tecnologia ou quais seus potenciais substitutos. Quais os impactos de longo prazo do uso de energia nuclear? Quais os riscos do emprego de hidrogênio? Quais as consequências sociais de políticas que favorecem grandes empreendimentos energéticos? Ainda que, pragmaticamente, seja necessário fazer escolhas e ponderar eventuais riscos, é essencial que os relatórios de impacto sejam mais profundos em análise e que a decisão política seja devidamente motivada e embasada.

(OCDE, 2023a, p. 18), o que justificaria a nova onda extrativa. No entanto, é certo que a transição energética não pode implicar a imposição de sacrifício de algumas zonas e comunidades (Sultana, 2022) ou a transição de um modelo carbono intensivo para outro mineral intensivo<sup>241</sup>.

Uma transição energética com foco em direitos humanos e precaução demanda planos para identificar e mitigar riscos, por exemplo, a respeito da nova onda de intensificação da exploração minerária. Entender quais áreas geográficas e, com isso, comunidades e ecossistemas arcarão com os custos da transição e quais se beneficiarão com as estratégias escolhidas é papel de uma AIL que preze por uma perspectiva sistêmica, holística e estratégica. Reconhecer que a gama de riscos climáticos está sendo sentida hoje e o será ainda mais no futuro, assim como evidenciar os impactos imediatos da transição sobre as comunidades mais vulneráveis – particularmente no Sul Global – também. Nesse sentido, encontrar o equilíbrio entre mitigar impactos ambientais e sociais das tecnologias de transição e enfrentar as ameaças climáticas pode ser um desafio.

A AIL deve trazer à tona as complexidades do tema, sem desconsiderar as ameaças impostas pela demora em se fazer cessar a exploração fóssil e os riscos de se reproduzir o modelo imperialista ao se manter o racional mecanicista e extrativista. Promover a transição energética e o desenvolvimento tecnológico sem a devida distribuição de benefícios e custos entre setores e gerações não parece, de nenhuma maneira, “verde” ou “justa”, porque é arcaico o sistema que “inova” colonizando, reproduzindo desigualdades e destruindo a capacidade regenerativa do planeta. Por isso, é importante que avaliação de impacto busque acessar esse tipo de dano em potencial, historicamente invisibilizado.

A avaliação de impacto realizada não apenas com o olhar em uma proposta, mas no sistema como um todo, tem o potencial de fomentar políticas integradas. Não se trata somente de buscar abordar um risco por vez ou de equilibrar riscos intrínsecos a uma única proposta, mas de balancear todas as estruturas normativas e políticas públicas para que a gestão seja estratégica e pensada para o longo prazo. É, sim, necessário e urgente transitar para longe dos combustíveis fósseis e é preciso fazê-lo sem onerar ainda mais aquelas e aqueles já vulnerabilizados. Por isso, tardar em adotar medidas precautórias por temor de provocar

---

<sup>241</sup> Conceito finalmente conhecido e articulado pela Corte IDH (2023), diz respeito a comunidades e ecossistemas historicamente sujeitos à exploração intensiva de recursos naturais e altos níveis de contaminação.

impactos à liberdade atual pode levar à necessidade de adoção de medidas ainda drásticas num futuro não tão distante e que restrinjam ainda mais os direitos.

A aplicação do princípio da precaução à prática regulatória não garante respostas óbvias e não representa a única solução necessária, mas certamente impulsiona o aprofundamento da reflexão e do debate por trás do processo decisório. Decisões embasadas, mecanismos de governança coesos e marcos regulatórios estáveis, por sua vez, têm o potencial de incentivar e direcionar estrategicamente o investimento em inovação para que seja possível resguardar esses direitos para todas e todos.

#### **4.6. Prospecção de impactos regulatórios e enfrentamento da crise climática diante das novas tecnologias e do pensamento futuro**

Que o avanço tecnológico é importante para facilitar e conduzir a transição do modelo energético baseado em combustíveis fósseis para um livre de emissões de GEE não é novidade. Tecnologias a custo acessível voltadas para geração, armazenamento e transmissão de energia limpa, tecnologias para incremento da eficiência energética e agrícola e aquelas direcionadas a impulsionar a transição de materiais e o abandono do plástico são basilares para a redução de gases danosos ao clima. Por sua vez, tecnologias para monitoramento e modelagem do clima aumentam a compreensão sobre os fenômenos e informam a tomada de decisão, enquanto tecnologias de alerta precoce e de infraestrutura sustentável, como jardins de chuva e telhados verdes, ajudam a adaptar e construir resiliência.

Sabendo que a regulação pode sufocar ou incentivar o tipo de inovação necessária para o enfrentamento da crise climática, é crucial que a avaliação de impactos esteja atenta aos efeitos da lei também nessa perspectiva. Com abordagem sistêmica, precautória e baseada em evidências, a avaliação de impactos deve aferir se a regulação proposta impulsiona o ciclo de inovação voltado para a efetiva transição energética e proteção das presentes e futuras gerações.

Em um mundo em que as tecnologias de inteligência artificial avançam a passos largos, é de se ter em mente tanto seu papel na luta contra as mudanças climáticas quanto na própria avaliação regulatória. Na primeira perspectiva, sensores e algoritmos de inteligência

artificial já otimizam o uso de energia em edifícios e redes elétricas, analisam dados ESG<sup>242</sup> para fins de investimentos, apoiam a análise de dados volumosos, facilitam a gestão de recursos para fins de agricultura de precisão, potencializam sistemas de irrigação, rastreiam poluição do ar e desmatamento, e aprimoram a precisão das modelagens climáticas, o que permite respostas mais eficazes a eventos extremos (Atarxo *et al.*, 2024; Herweijer *et al.*, 2019; Clutton-Brock *et al.*, 2021).

Bases de dados georreferenciados têm sido criadas e aprimoradas a partir do aprendizado de máquinas. Uma *database* da Nature Conservancy, por exemplo, mostra as localizações prováveis de ecossistemas dependentes de água subterrânea em zonas de clima seco em todo o mundo<sup>243</sup>. Dados desse tipo são essenciais para o planejamento territorial integrado de um país ou dada região, seja pelo interesse em preservação das fontes hídricas, seja em razão da elevada biodiversidade geralmente presente nessas áreas ou de seu significado cultural e socioeconômico para comunidades. Por sua vez, a integração de abordagens territoriais da ação climática às políticas nacionais tem se mostrado mais efetivas.

Algoritmos aplicados a dados de satélite também têm possibilitado preencher lacunas de dados sobre áreas de acesso remoto na Amazônia e “redes neurais convolucionais” (algoritmos de aprendizado profundo ou *deep learning*) têm sido utilizadas para prever padrões de desmatamento e identificar áreas de maior risco. Por sua vez, o Google tem um modelo meteorológico de curto prazo, baseado em inteligência artificial, que faz previsões “tão precisas quanto as de qualquer agência meteorológica” (Atarxo *et al.*, 2024, p. 35), e se estima que, dentro de algum tempo, a inteligência artificial poderá realizar previsões meteorológicas para muitas décadas adiante, com alta precisão e facilidade.

Segundo estudo da PwC, encomendado pela Microsoft, o uso de ferramentas de inteligência artificial combinadas a outras infraestruturas tecnológicas tem o potencial de incrementar o PIB global em 3,1 a 4,4% enquanto, ao mesmo tempo, reduz as emissões de GEE em 1,5 a 4% até 2030 (Herweijer *et al.*, 2019). Por outro lado, modelos de inteligência artificial estão a remodelar o poder econômico e o próprio comportamento humano e sabe-se que essas ferramentas têm sido aplicadas de maneira a impedir a ação climática efetiva, sobretudo ao

---

<sup>242</sup> A sigla ESG, pelas iniciais em inglês de *Environmental, Social, Governance*, representa a consideração de variáveis ambientais, sociais e de governança na tomada de decisão sobre alocação de investimentos.

<sup>243</sup> A plataforma pode ser acessada em <https://codefornature.projects.earthengine.app/view/global-gde>.

facilitar o compartilhamento de desinformação e estimular a polarização<sup>244</sup>. Pela primeira vez, o IPCC abordou o impacto da desinformação na maneira como países e pessoas respondem à crise climática e aos riscos existenciais colocados por ela. Destacou que os veículos de comunicação e imprensa podem ajudar a acelerar a ação climática porque colaboram para moldar o discurso público sobre o assunto (IPCC, 2023a)<sup>245</sup>.

Não se sabe ainda se esse tipo de tecnologia conseguirá reproduzir aquilo que não existe no histórico de dados usados no processo de aprendizado de máquina, como é o caso dos efeitos não-lineares das mudanças climáticas. Até o momento, o uso dessas ferramentas requer, na maior parte das situações, supercomputadores e alto dispêndio energético – o que, por si só, representa certa contradição com a abordagem da crise. Necessário, portanto, fomentar a instalação de bancos de dados abertos e tornar a preocupação com o clima uma consideração central para o desenvolvimento desse tipo de tecnologia para que as decisões sobre pesquisa e inovação sejam baseadas no potencial impacto positivo que podem provocar.

Também é importante difundir o letramento digital e em clima, assim como garantir o financiamento tanto da etapa de desenvolvimento quanto da mensuração do impacto climático das ferramentas tecnológicas. Nesse sentido, a transferência tecnológica e a cooperação internacional têm sido destacadas nas negociações como etapa crucial para um mundo alinhado às metas do Acordo de Paris (2015). Sem políticas públicas e incentivos para garantir que todas as regiões tenham acesso aos benefícios desse tipo de tecnologia, as desigualdades serão apenas exacerbadas. Assim, qualquer apoio na vertente tecnológica deve contemplar o incremento dramático à capacidade de pesquisa no Sul Global, seja para permitir melhor compreensão sobre os impactos das mudanças climáticas nessas regiões, para que a tecnologia alcance países tradicionalmente excluídos desse universo ou para que a ciência possa adotar lentes decoloniais.

Também é importante que o incentivo às pesquisas não ocorra apenas em campos nos quais a associação com o avanço tecnológico é feita de forma mais direta, mas também avance entusiasticamente para as Humanidades e Ciências Sociais – mas não só nesses campos, nota-se que alguns ramos do conhecimento são frequentemente desvalorizados quando, na verdade, aportam contribuições preciosas nas mais diversas áreas, e não seria diferente na

---

<sup>244</sup> Muito poderia ser dito a esse respeito, que, no entanto, não é o foco do presente trabalho. Conectada a aspectos do mundo contemporâneo, como a crise de desconfiança em notícias e em veículos jornalísticos sólidos, tem-se, gradualmente, ampliado o campo de pesquisa para que se explore quem é responsável pela disseminação desse tipo de desinformação climática, quem lucra com ela, como ela é usada no interesse de políticos e corporações.

<sup>245</sup> Assertiva destacada com médio grau de evidência, mas alto nível de acordo.

questão climática. Exemplo disso é a mais recente descoberta de que oxigênio é produzido em altas profundezas do oceano, onde nenhuma luz pode penetrar, e todo o caminho que se percorreu até que se chegasse a explicações plausíveis a respeito (Sweetman *et al.*, 2024).

Esse fenômeno foi observado pela primeira vez em 2013, em área remota do Oceano Pacífico e, por ser improvável e desconhecido, foi desconsiderado pelo próprio cientista que conduzia a expedição – que acreditou que seu equipamento de monitoramento estava quebrado. Como o que era conhecido pela ciência era o fato de que oxigênio é produzido por meio da fotossíntese, estudos até então realizados em altas profundezas marítimas mostravam que o oxigênio era apenas consumido nessas áreas, não produzido. O real objetivo da expedição era a observação sobre atividade da fauna marinha e de microorganismos<sup>246</sup>, mas levou a um achado apenas encarado com seriedade em 2021 – porém, àquela altura, ainda sem explicações razoáveis (Castelvecchi, 2024). Artigo publicado em julho de 2024 – portanto, mais de uma década após a primeira observação – apresenta o que vem sendo encarado como uma explicação plausível e revolucionária pela comunidade científica: o “oxigênio negro”<sup>247</sup> provém de “nódulos abissais”<sup>248</sup> a partir de processos de eletrólise da água do mar<sup>249</sup> (Sweetman *et al.*, 2024).

Estima-se que a área na qual a descoberta foi realizada, a Zona Clarion-Clipperton, concentra 21,1 bilhões de toneladas secas de nódulos dessa natureza – reserva maior do que todas aquelas terrestres somadas – e, justamente por isso, estava sendo investigada para fins de autorização de mineração em águas profundas (Hunt, 2024). Metais que compõem esses nódulos, como manganês, cobalto, lítio, níquel e cobre, estão em demanda crescente para uso em tecnologias fotovoltaicas, eólicas, baterias para carros elétricos e outros usos “verdes”. No entanto, a mineração em áreas profundas, que agora se tenta regular internacionalmente, tem sido questionada porque pode arrasar o ambiente marinho<sup>250</sup> e, potencialmente, perturbar o armazenamento de carbono no oceano. Antes mesmo desse estudo, mais de 800 cientistas

---

<sup>246</sup> Como realizado em altas profundezas, o estudo era realizado com medidor de oxigênio, esperando-se que os níveis caíssem lentamente – o que demonstraria que estava sendo respirado por seres microscópicos.

<sup>247</sup> O nome foi dado justamente porque ele é produzido sem usar luz solar, como aquele por meio da fotossíntese.

<sup>248</sup> Espécie de pelotas polimetálicas encontradas nas profundezas do oceano.

<sup>249</sup> De maneira mais detalhada, entende-se que os nódulos metálicos agem como uma geobateria quando perturbados, em processo químico semelhante ao de uma bateria convencional quando colocada na água do mar. A voltagem medida para um nódulo é ínfima e seria incapaz de quebrar a água, mas a teoria considera que, quando agrupados, transmitem uma corrente maior. A quantidade de oxigênio, porém, não é pequena. Ao contrário, estima-se ser superior àquela encontrada em áreas superficiais com algas, que realizam fotossíntese.

<sup>250</sup> Os primeiros esforços de mineração na zona pesquisada ocorreram na década de 1980 e, quando realizados novos estudos lá, por biólogos marinhos por volta de 2016, descobriram que “nem mesmo bactérias haviam se recuperado nas áreas mineradas” (Hunt, 2024).

marinhos assinaram uma petição para pedir uma pausa na atividade minerária em águas profundas<sup>251</sup>, enquanto França e Reino Unido adotaram posições cautelosas e declararam moratória da atividade.

O estudo revela a importância de expedições a áreas remotas e a exploração de assuntos por vezes tidos como insignificantes. Seus resultados geram novas perguntas e abrem margem para uma gama de pesquisas sobre as origens da vida e sobre o potencial dos oceanos na solução para a crise climática e de biodiversidade. De onde vem a energia dos nódulos? Explorar a mineração em regiões como essa é realmente mais benéfico que o oxigênio e outros serviços ecossistêmicos oferecidos pelos oceanos? Mais benéfico para quem?

Questões como essas ajudam a entender a relevância de se financiar a pesquisa e a inovação, mas também se de regular as ferramentas de inteligência artificial e de transição energética e de incorporar nelas uma perspectiva holística de avaliação de impacto climático e ambiental. O apoio adequado à inovação de baixo carbono inclui políticas públicas de fomento, capacitação e treinamento, suplementadas por instrumentos regulatórios que tomem em conta impactos distributivos e busquem evitar os efeitos rebote que podem advir de novas tecnologias, sobretudo nas esferas ambiental e social<sup>252</sup>. Regulação precautória que requeira transparência de emissões, eleve níveis de fiscalização, estabeleça padrões de desempenho e metas de eficiência tecnológica, entre outras medidas, pode ser bem-vinda no contexto de inovação.

Além disso, sob a ótica sistêmica, é papel da avaliação de impacto regulatório apontar para as “falsas soluções” climáticas, muitas vezes indicadas como parte da inovação necessária para a solução da crise, mas que, na verdade, incrementam o risco das gerações presentes sem corresponder a benefício real ao clima e às gerações futuras. Exemplo disso são as tecnologias de captura e armazenamento de carbono quando os resultados das modelagens científicas evidenciam que uma das soluções mais poderosas para combater as mudanças climáticas é a retomada da cobertura florestas aos níveis do final do século XX (Richardson *et al.*, 2023). A ausência de governança colaborativa e de esforços coordenados, assim como o foco de energia e recursos em soluções insuficientes, além de reduzirem drasticamente a eficácia da ação climática, incrementam radicalmente seus custos.

---

<sup>251</sup> O chamado *Marine Expert Statement Calling for a Pause to Deep-Sea Mining* está disponível em: <https://seabedminingsciencestatement.org/>.

<sup>252</sup> É, no mínimo, curioso observar que, enquanto a OCDE recomenda uma avaliação de impactos “holística”, que balanceie custos e benefícios, o IPCC (2023a, p. 83) destaca, com alta confiança, que “pacotes de políticas eficazes podem ajudar a criar sinergias, evitar *trade-offs* e/ou reduzir os efeitos rebote”.

É papel da regulação guiar a sociedade para a urgente descarbonização e frear grandes emissores, já que eliminar as causas de emissão de GEE e superar a dependência em fósseis segue sendo a solução indicada pela ciência como mais certa<sup>253</sup>. Uma AIL que não enfrente os desafios sistêmicos que a emergência climática coloca e fragmenta a análise em questões pontuais, não avalia os reais impactos de políticas conectadas com o tema.

Incorporar especialistas independentes e da sociedade civil em grupos de tomada de decisões de interesse público também pode ser importante para a garantia de consideração dos riscos e avanços das próprias tecnologias. Atenção e ação são, portanto, necessárias tanto para mudar o curso das mudanças climáticas quanto para moldar um futuro digital seguro, inclusivo e positivo.

Outra perspectiva, particularmente para a inteligência artificial, decorre de seu uso para a própria AIL. Não se observou, ao longo desta pesquisa, menção ao uso dessas ferramentas para esse fim em nenhum dos três países analisados, nem em documentos da OCDE. No entanto, deparou-se com o fato de que o índice de sustentabilidade da Dow Jones – que inclui 10% das maiores empresas baseado em critérios ambientais, sociais e econômicos de longo prazo – se vale de dados coletados anualmente pelo Corporate Sustainability Assessment, que, dentre outros elementos, já conta com informes diários de riscos gerados por inteligência artificial e aprendizado de máquina, combinados à expertise humana, para revisar e avaliar informação publicamente disponível em 23 idiomas (S&P Global, 2023). Ou seja, diante dos potenciais da inteligência artificial para lidar com grande volume de dados, é possível imaginar que seus avanços gradualmente permitam o emprego em avaliação *ex ante* de regulações, principalmente para a identificação de variáveis e projeção de cenários.

Ainda que os algoritmos não sejam usados para se alcançar as análises finais de impacto, é possível que eles sejam importantes compiladores, processadores de dados e, até mesmo, capazes de guiar o passo a passo de uma avaliação de impactos de longo prazo. E, claro, poderiam ser aplicados de forma muito mais ampla e abrangente do que na projeção de impactos climáticos de um projeto de lei ou regulação, de forma a captar afetações aos limites planetários, aspectos de desigualdade e como isso é transmitido através de gerações.

---

<sup>253</sup> Aqui, importante a distinção entre descarbonização real e *net-zero* (ou emissões líquidas zero). O segundo conceito se baseia no pressuposto de que as emissões realizadas serão compensadas, porém, conforme abordado, mercados de carbono não reduzem emissões – que é a medida a ser adotada –, mas simplesmente redistribuem responsabilidades e beneficiam grandes emissores (CIEL, 2022). Enquanto estes seguem seus negócios como usualmente fizeram, comunidades rurais e tradicionais seguem absorvendo os ônus de novas buscas desenfreadas por matérias supostamente críticas para a transição energética.

Sob outra lógica, aceitar que talvez nem mesmo a máquina, apesar de potencialmente útil se bem empregada, chegará a uma resposta objetiva e única sobre os efeitos da lei no longo prazo é entender a avaliação de impacto como parte do ciclo que é e calibrar as análises ao cada vez mais disseminado “pensamento futuro”. Como parte do processo de formulação de políticas e interferência nas esferas de liberdade, a avaliação de impacto é, em si, um processo construído ao longo do tempo e que não se encerra.

Isso é dizer que a decisão informada que se busca tomar hoje é possível nos limites das avaliações e dos dados disponíveis também hoje, mas que, na postura cíclica, as consultas continuam, a ciência segue evoluindo, as políticas monitoradas e gerando dados para alimentar aprimoramentos e o olhar mirando o futuro. A ausência de resposta final ou definitiva em relatório de impacto não coloca a ferramenta como um mero obstáculo ou papelada sem sentido exigida para a tomada de decisão regulatória, mas relembra o Direito como produto de interações de comunidades cidadãs, ativas e voltadas para um projeto coletivo de sociedade e de futuro.

O pensamento futuro trata justamente da consideração de múltiplos futuros, de questionar nossa visão de mundo e a compreensão de que só há um futuro (Nova Zelândia, 2024h). É sobre explorar incertezas, consequências desejadas e indesejadas e a pluralidade de perspectivas. Em se tratando de múltiplos, de vários, de plurais, sob a ótica desse pensamento, não se busca prever o futuro. Trata-se de um processo exploratório e criativo que, ao contrário da mentalidade analítica e instrumental, reconhece a incerteza e busca muitas respostas possíveis a partir da divergência.

Tem se multiplicado, ao redor do mundo, institutos, *think tanks*, departamentos públicos e centros de pesquisas em universidades dedicados à pesquisa transdisciplinar sobre cenários futuros, mas um número considerável deles já está em operação há décadas<sup>254</sup>. Esses são grupos que estudam vetores de mudança, olham para um futuro mais distante e buscam imaginar um mundo “e se...?”, ao projetarem cenários alternativos e buscarem robustez para decisões tomadas hoje. Como destacado na revisão comparada sobre AIL, uma das

---

<sup>254</sup> Dentre as entidades mapeadas ao longo dessa pesquisa com esse perfil, tem-se o Finland Futures Research Centre (vinculado à Escola de Economia da Universidade de Turku, desde 1992), o Copenhagen Institute for Future Studies (*think tank* sem fins lucrativos, fundado em 1969), Future of Humanity Institute (vinculado à Universidade de Oxford), Institute for Future Studies (fundação de pesquisa independente), Policy Horizons Canada (centro de excelência com o propósito de orientar o governo canadense em um *mindset* voltado ao futuro), Associação de Profissionais Futuristas, UNESCO Chair for Anticipatory Leadership and Future Capabilities, Institute for the Future (organização sem fins lucrativos, fundada em 1968), McGuinness Institute (sem fins lucrativos, fundado em 2004), na Nova Zelândia.

contribuições da pesquisa talvez tenha sido a compreensão sobre o grau de institucionalização dado ao pensamento futuro na Nova Zelândia (2024h). Como parte do Policy Project, tem-se fomentado essa abordagem para tratar de assuntos complexos, com camadas ambíguas, informações incompletas. Ao se investigar mais sobre o tema, também se identificou iniciativa da mesma natureza institucionalizada em âmbito governamental canadense<sup>255</sup>.

A incorporação desse tipo de pensamento nas esferas públicas é útil principalmente na gestão regulatória, na análise de questões intersetoriais e na testagem de políticas quanto à sua relevância futura. Nessas instâncias, observou-se que se busca reduzir o risco a partir do desenvolvimento de políticas mais resilientes aos vetores de mudança e que aproveitem oportunidades, mas, mais além, busca-se pensar criativamente a sociedade na qual se quer viver. Transcendendo o pensamento linear e de curto prazo, acredita-se poder mudar o rumo antes que seja tarde demais. O pressuposto é de que há uma série de futuros possíveis e eles podem ser ativamente moldados pelas decisões que tomamos hoje, como sociedade (Nova Zelândia, 2024h).

A projeção de cenários realizada nos estudos conduzidos por esses institutos se assemelha, em grande medida, ao que se espera dessa mesma etapa em uma AIL. No entanto, como centros especializados em previsões, essas instituições conduzem pesquisas bastante mais amplas que as AIL colocadas em prática. A interrelação é, no entanto, inevitável, assim como a conclusão de que a etapa de definição de problema a ser solucionado, no ciclo de elaboração legislativa e na avaliação prévia de impacto, parece ser da maior relevância para que se possa, de fato, incorporar perspectiva sistêmica e intergeracional a esse processo cíclico.

O Center for Engaged Foresight desenvolveu um jogo, chamado *Dreams and Disruptions* (Sonhos e Disrupções) para facilitar a prática do pensamento futuro e a projeção de cenários<sup>256</sup>. A primeira fase do jogo é aquela do sonho e há, então, três arquétipos: o “estranho”, o “preferido” e o “pior”. Traça-se o horizonte temporal a ser projetado: 10, 30, 100 anos... E busca-se identificar as forças de mudança, sejam elas naturais, políticas, culturais, étnicas, espirituais, tecnológicas ou econômicas. A gamificação envolve o “brincar” com esses

---

<sup>255</sup> O chamado Policy Horizons é um centro de excelência que busca empoderar o governo canadense com mentalidade orientada para o futuro. Mais informações estão disponíveis em: <https://horizons.service.canada.ca/en/about-us/index.shtml>.

<sup>256</sup> Desenvolvido pelo UNESCO Chair on Anticipatory Governance, foi jogado por organizações internacionais, agências governamentais e empresas ao redor do mundo e pode ser acessado em: <https://www.dreamsanddisruptions.com/>.

fatores, tornando-os fixos e variáveis em cada cenário. Não há um vencedor, mas, segundo o desenvolvedor, a experiência permite desenvolver a criatividade e antecipar riscos.

Esse tipo de gamificação também parece ser adaptável ao processo de tomada de decisões. Em perspectiva semelhante, a OCDE (2020) reporta que o município de Yahaba, no Japão, realizou uma experiência, em que buscou ultrapassar as decisões voltadas para o curto prazo na gestão pública. Para debater a visão do município para 2060, foram realizados workshops e criados, dentre os grupos, um imaginário das gerações futuras para negociar com os grupos da geração atual as melhores políticas a serem adotadas. Ao final, mais da metade das propostas oriundas do grupo “gerações futuras” foram escolhidas, o que indica que as preferências da geração atual poderiam ser moldadas para esse tipo de pensamento futuro.

Ao longo desta pesquisa, não se observou que a AIL tenha sido encarada como esses jogos: que permitem sonhar ao se projetar cenários de longo prazo. Como vimos, a prática da AIL não se ocupa, com raras exceções, de projeções distantes temporalmente, de questões sistêmicas ou de questões distributivas intergeracionais. Sua abordagem linear, antropocêntrica e mecanicista parece castrar seu campo de visão e criatividade, mas, se é verdade que o futuro não pode ser previsto, ele pode ser ao menos sonhado.

Ir além do sonho solitário é compartilhá-lo, traçar seu escopo e agir. Assim, encarar as avaliações ciclicamente exigidas para a lei e a política pública sob a lente ecojurídica é também aceitar provocar conversas desconfortáveis, mas necessárias; buscar ideias de futuros comuns; é desafiar a projeção de futuros mais plurais, inclusivos e conectados com o equilíbrio planetário. Incorporar a prática da avaliação legislativa-regulatória de longo prazo é criar senso de agência sobre o futuro e promover a mudança.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os desafios transfronteiriços impostos pela elevada concentração de emissões antrópicas na atmosfera exigem uma nova abordagem do Direito. Esta tese buscou fomentar o movimento de ecologização da disciplina ao investigar se e como são considerados os efeitos futuros da lei em uma avaliação de impacto nos moldes propostos pela Legística.

Após a revisão das evidências científicas a respeito da crise atual a afetar os limites planetários, o Capítulo 1 revisitou as bases da justiça intergeracional como aquela que promove a justa distribuição de bens e recursos entre gerações. No contexto ambiental e climático, viu-se que a adoção do ângulo intergeracional ressalta os riscos inerentes a decisões voltadas para o curto prazo e o dever de conservação dos sistemas que amparam as formas de vida, de maneira a não impor encargos desproporcionais a grupos em atual situação de vulnerabilidade e a não acarretar a deterioração da qualidade ambiental capaz de ameaçar o bem-estar de gerações futuras.

A análise comparada de constituições revelou número considerável de países que incorporam o princípio da solidariedade entre gerações e a expectativa de uma temporalidade estendida para os direitos protegidos por esses instrumentos jurídicos, sobretudo no contexto da tutela ambiental. Por sua vez, o reconhecimento da ausência de limitação temporal dos direitos humanos repercutiu na obrigação dos Estados, que ultrapassa a esfera moral, de instituir mecanismos e leis voltados a prevenir ameaças às gerações futuras e a garantir a progressividade de direitos. A percepção acerca dessa normatividade foi ampliada pela análise jurisprudencial comparada no Capítulo 2.

No exame do modelo de governança do sistema climático, elucidou-se a complexidade da dinâmica operativa multinível em razão da descentralização do poder decisório-regulatório. Ao dialogar com o marco teórico adotado, da necessidade de fazer transitar o Direito para um paradigma sistêmico e relacional (Capra; Mattei, 2018), viu-se como a governança multinível climática ilustra bem como partes e ações fragmentadas não são capazes de conformar o todo, já que a regulamentação de alta qualidade em um nível pode ser inefetiva se descoordenada com políticas de outros níveis.

Diante da necessidade de elevado esforço colaborativo e de coerência de propósitos em temas que ultrapassam fronteiras, ganhou relevo o papel da AIL de apontar para eventuais incongruências de propostas regulatórias com obrigações internacionalmente assumidas pelo

Estado. O levantamento e a revisão de litígios climáticos ao redor do mundo indicaram como cortes têm reafirmado o dever de legislar e agir para enfrentar a crise e, inclusive, invocado o princípio da equidade intergeracional como fundamento. O exame dos casos que revelam o fenômeno da litigância climática reforçou as inquietações que levaram à presente pesquisa, ao evidenciar o crescente protagonismo do Judiciário na pauta e na estrutura multinível, mas também apontou para a relevância que as AILs ainda podem assumir nesse contexto, em razão de seu potencial de aferir e dar transparência a riscos incrementados ou não abordados pela lei.

O cerne da tese se concentrou no Capítulo 3, com as análises comparadas entre modelos e práticas de AIL no Brasil, na Colômbia e na Nova Zelândia. Sob lentes intergeracionais e sistêmicas, observou-se que o Brasil, ainda que venha buscando avançar na institucionalização da ferramenta, ainda pena em sua prática, sobretudo no Legislativo. Embora a hipótese inicial apontasse para uma impressão de que os regramentos e guias acerca da AIL no Brasil não incorporavam a dimensão temporal própria dos direitos de solidariedade intergerações, foram encontradas menções pontuais em instrumentos oficiais sobre a ferramenta no país, mesmo *en passant*. Em sua maioria, porém, os instrumentos orientativos ou normativos parecem conceder maior relevo a questões fiscais, econômicas e ao equilíbrio de contas públicas.

Notou-se certa discrepância entre alguns desses documentos oficiais brasileiros e respostas aos pedidos de acesso à informação – e aqui se remete sobretudo às Casas Legislativas federais. Além disso, observou-se que a natureza dos estudos legislativos publicados pela Câmara dos Deputados e pelo Senado se diferem bastante dos relatórios de AIL publicados pelas instâncias do Executivo, porque os primeiros não abarcam a análise metódica por etapas prescritas pela Legística.

Embora os relatórios oriundos das instâncias do Executivo Federal sigam os procedimentos tradicionalmente recomendados pela Legística, em termos de conteúdo, observou-se um contraste significativo entre o grau de profundidade de avaliação dos impactos ambientais e sistêmicos a depender do órgão responsável por sua elaboração. Mesmo que todas as instâncias selecionadas para a análise tenham atribuições afetas a temas eminentemente ambientais, como água, energia, mineração e petróleo, pareceu-nos que o órgão com atribuição primariamente ambiental, o CONAMA, trata o tema com mais densidade. De maneira geral, observou-se, na institucionalização e na prática brasileiras, uma falta de uniformidade nos formatos e na abordagem adotada para as questões regulatórias, além de óbices culturais a

inviabilizar uma AIL que mire o futuro, garanta a coerência regulatória e de políticas públicas e balanceie interesses econômicos atuais com direitos intergeracionais.

Na análise da institucionalização e da prática da AIL na Colômbia, notou-se gradual avanço das iniciativas para a qualidade da lei, a partir de recomendações da OCDE e sobretudo com a implantação de pilotos, a publicação de diretivas, guias orientativos e bancos de ferramentas, além do fortalecimento das capacidades de gestão. São interessantes as iniciativas do Observatório de Melhora Normativa e a plataforma centralizada na qual seria possível encontrar todos os relatórios de AIL. No entanto, a prática parece revelar desafios, seja pela ausência dos relatórios na referida plataforma, seja pela ausência de institucionalização da prática no Legislativo – com exceção dos estudos de impacto fiscal e apesar da existência de órgãos técnicos nessa esfera.

Verificou-se que critérios ambientais para a AIL são mais presentes e detalhados no âmbito do Ministério de Comércio, Indústria e Turismo, mas, ainda assim, não se observou a incorporação de horizontes temporais amplos e de perspectiva sistêmica e intergeracional. Além de aspectos pertinentes à difusão gradual da ferramenta, o principal dado decorrente da revisão da documentação colombiana foi, certamente, a recomendação da OCDE acerca da necessidade de se definir, na AIL, um horizonte de tempo que permita entender os efeitos da regulação. Embora a recomendação não tenha sido discreta e breve, sugeriu que, para temas ambientais, essas análises abarquem cenários de 20 a 50 anos.

O sistema neozelandês revelou, em diversos aspectos, maior incorporação de olhar sistêmico e de longo prazo na gestão regulatória. A análise observou que a caminhada desse país no tema é constante ao longo dos anos e comprometida com a regulação como ativo. Percebeu-se uma abordagem atenta e ampla do sistema normativo como um todo, tanto ao se considerar as interações de propostas regulatórias com variados instrumentos normativos à primeira vista não conectados a elas quanto ao se projetar futuros e avaliar holisticamente os próprios regimes regulatórios para fins de aprimoramento. As diretivas e os documentos sobre o tema orientam uma gestão regulatória voltada para o futuro, durável, mas flexível, e que busca ouvir os *rangatahi* – as gerações que virão.

Diversos documentos analisados revelaram a orientação e o esforço para a incorporação da cosmovisão Māori no delineamento das leis, das políticas públicas e da própria gestão regulatória, o que dialoga com o marco teórico proposto para esta tese. Ao compreender que não somos donos do Papa-tu-ã-nuku e ser impossível separar o bem-estar humano daquele do meio ambiente, coincide-se com a abordagem do Direito Ecológico de que os recursos

naturais não são bens apropriáveis e que a regulação deve nos guiar para um modo de vida que respeite as capacidades generativas do planeta.

A abordagem holística e intergeracional da gestão de qualidade regulatória neozelandesa também apareceu nos relatórios de AIL analisados, que tratam de impactos de longo prazo em diferentes medidas e trazem considerações sobre o bem-estar econômico, social e cultural, agora e no futuro. Na Nova Zelândia, observou-se uma preocupação com os impactos de propostas regulatórias em crianças e em emissões de GEE, pelo que as AILs contam com ferramentas específicas para esse tipo de mensuração. A prática de análise prévia de impactos das propostas normativas se revelou consistente no país, os documentos são de fácil de acesso e a linguagem é clara. Como no Brasil e na Colômbia, porém, verificou-se que propostas apresentadas por membros do Parlamento não são submetidas ao mesmo tipo de escrutínio público.

A revisão comparada entre modelos e usos de AIL mostrou que a ferramenta se encontra institucionalizada nos três países, inclusive com parâmetros claros, mas que o aspecto cultural imbuído na gestão regulatória acarreta distinções importantes na prática cotidiana. Sobretudo no Brasil e na Colômbia, observou-se que as AILs se ocupam primordialmente de subsidiar a tomada de decisão baseada em fatores econômicos, apesar de as recomendações, mesmo da OCDE, serem no sentido de que devem ser considerados todos os aspectos valorados pela sociedade. Brasil e Colômbia perdem a oportunidade de beber de cosmovisões próprias de povos tradicionais que também conformam suas sociedades e carregam tanto da perspectiva sistêmica em suas matrizes de pensamento.

Entre propostas mais concretas, como a incorporação da avaliação de impactos climáticos na prática da elaboração regulatória, e abstratas, a exemplo das sugestões de transformações sistêmicas, de abordagem precautória e do pensamento futuro, o Capítulo 4 buscou aportar elementos e contribuições para se pensar a AIL prospectiva sob a ótica intergeracional e sistêmica. Para abordar a limitada identificação de impactos ambientais e, sobretudo, distributivos das AILs, sugeriu-se contextualização mais ampla do problema regulatório e abordagem transversal desses impactos nos relatórios. Refletimos sobre a necessidade de fomento à qualidade dos relatórios de impacto, seja pelo reforço dos recursos e capacidades disponíveis, seja pela instituição de mecanismos de certificação de qualidade central desses relatórios em cada uma das esferas federativas e garantia de independência das equipes técnicas.

Os desafios inerentes a uma cultura regulatória mecanicista não parecem facilmente superáveis pela incorporação de critérios extras nos *templates* de AIL, mas essa alternativa não pode ser descartada. A integração de critérios acerca dos impactos sobre o clima, biodiversidade, consumo de recursos naturais e impactos distributivos intra e intergeracionais pode fomentar o olhar para essas esferas quando da projeção regulatória e apoiar a missão da AIL de dar transparência aos riscos colocados pelo sistema normativo aos limites ecológicos. Os ODS e os próprios limites planetários também despontam como possíveis parâmetros de análise para uma AIL que se baseie na razão ecológica.

Ao longo da tese, sugerimos que a transição para uma perspectiva sistêmica também se beneficiaria da inclusão de elementos de participação e diversidade etária na elaboração legislativas, assim como do avanço da literacia climática e do acolhimento do conhecimento tradicional. Se a crise climática necessita de esforços colaborativos e multiníveis, a AIL precisa incorporar lentes holísticas e não só esse tema se beneficiaria desse olhar, por seguro.

O Capítulo 4 também se dedicou aos estudos sobre os avanços e as possibilidades da Ciência Atributiva e da Economia dos Recursos Naturais no âmbito das AILs. Com base na experiência neozelandesa, vimos a importância de se mensurar impactos de propostas regulatórias em emissões de GEE, e ponderamos, inclusive, aspectos a serem melhorados nessa prática. Além disso, verificou-se que não só o volume de emissões impactado por uma proposta pode ser mensurado, mas também a influência dela sobre medidas de adaptação, o que pode impulsionar propostas de regulação que fortaleçam a resiliência de comunidades e ecossistemas.

A análise de vertentes econômicas sobre decrescimento e redução do metabolismo social evidenciou como soluções tecnológicas baseadas na perspectiva mecanicista e no ritmo intensivo-extrativista podem gerar efeitos rebote e serem, na verdade, falsas soluções. Estudos econômicos revisados, em diálogo com o marco teórico, demonstraram como uma transição energética justa e capaz de garantir as necessidades básicas e dignidade para 8,5 bilhões de pessoas exigiria a descomoditização do Sul Global e a descarbonização, sobretudo no Norte Global, para um justo compartilhamento de recursos.

Propusemos que uma AIL de caráter holístico e estratégico incorpore aspectos próprios da análise econômica das mudanças climáticas, uma vez que é possível quantificar investimentos em políticas climáticas e anticlima, assim como custos de prevenção e adaptação a eventos extremos. A valoração adequada do capital natural e humano no âmbito das AILs é

também fundamental para que a ferramenta seja capaz de ofertar subsídios para a tomada de decisões compatíveis com a perspectiva sistêmica.

O trabalho também propôs a consolidação do princípio da precaução no contexto legislativo-regulatório como um passo na transição do paradigma mecanicista para um sistêmico e responsivo com as futuras gerações. Diante da revisão dos inúmeros relatórios de AIL, argumentamos que trazer à tona potenciais impactos, riscos e incertezas associados a uma proposta de regulação tende a promover postura cautelosa diante da lei, a estimular a inovação segura e direcionada a benefícios distribuíveis entre grupos sociais e entre gerações. Sugerimos também que legislações experimentais e gradualmente escaláveis sejam pensadas como parte do processo de elaboração legislativa baseada nesse princípio.

Alinhada à abordagem precautória, observou-se que explicitar a incompletude de informações disponíveis para a tomada de decisão e institucionalizar processos de revisões periódicas do sistema regulatório permite revisitar a própria escolha política a partir de dados mais recentes e do remodelamento de cenários. No Capítulo 4, também avaliamos a relevância de se construir agendas regulatórias, inclusive no Poder Legislativo, para permitir planejamentos mais estratégicos e integrados, subsidiados em estudos e com ampla participação. Verificou-se que, por ser um tema multifacetado, o clima não se beneficia de contextos institucionais dispersos e de relações fragmentadas entre Poderes, pelo que é sempre necessário reforçar o nível de adesão política à pauta e o debate público sobre o que se quer como sociedade e como pensamos ser o melhor caminho para chegar lá.

Diante de dados a revelar nova onda extrativista em razão da necessidade de se alterar o modelo energético atual, lentes sistêmicas e intergeracionais nos pareceram exigir que a AIL se ocupe de diagnosticar impactos desproporcionais de políticas públicas sobre determinadas áreas e populações, além de efeitos da potencial lei sobre o tipo de inovação tecnológica que ela incentiva ou sufoca. A revisão de tendências de tecnologia revelou a importância do fomento a inovações que tenham centralidade no clima, mas também a necessidade de regulação das ferramentas de inteligência artificial e de transição energética, com consideração dos impactos distributivos e dos efeitos rebote que podem advir delas. Com surpresa, não se observou, na análise comparada acerca de AIL no Brasil, Colômbia e Nova Zelândia, menções ao uso de ferramentas tecnológicas nessa prática de avaliação. No entanto, identificou-se algum potencial dessas ferramentas nessa seara e o relevo das AILs para a ação climática efetiva a partir de dados robustos e campo de visão amplo.

A partir deste trabalho surgem várias outras inquietações, sejam elas relativas às dinâmicas negociais climáticas ou aos impactos da onda de litígios dessa natureza na regulação, ambas abordadas no Capítulo 2, sejam também relativas aos efeitos de campanhas de desinformação na esfera de direitos ou aos potenciais das ferramentas de inteligência artificial nas arenas legislativa e climática. Como campo aberto de pesquisa, também se identifica as peculiaridades relativas à AIL no Poder Legislativo, evidenciadas em diversas passagens dos Capítulos 3 e 4, e a relação existente entre a natureza de regimes regulatórios, o tipo de capital principal que eles protegem e o tipo de problema que esses regimes apresentam.

Esta investigação, como etapa e contribuição para a construção de saberes, não se encerra aqui, assim como não se encerra a avaliação de impacto como parte do ciclo regulatório que é. Entendeu-se que avaliar a qualidade da lei a partir da aferição de impactos, sobretudo distributivos, entre a população e ao longo do tempo não é projetar um só futuro ou buscar adivinhá-lo. Trata-se de traçar cenários possíveis a partir de dados disponíveis, da razão ecológica e da identificação de vetores de mudança. Acredita-se que, se oferecer esses subsídios, a AIL cumprirá sua missão de apoiar políticas de longo prazo e direcionar a solidariedade entre gerações.

## REFERÊNCIAS

ÁFRICA DO SUL. Corte Superior de Gauteng Norte (North Gauteng High Court). **Earthlife Africa Johannesburg v. Ministro de Meio Ambiente e outros**. Caso n. 65.662/16, 6 mar. 2017. Disponível em: <https://cer.org.za/wp-content/uploads/2017/03/Judgment-Earthlife-Thabametsi-Final-06-03-2017.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2024.

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS (ANA). **Relatório de Análise de Impacto Regulatório (AIR):** estabelecimento de condições de operação dos reservatórios do Sistema Hídrico do Rio Grande. Brasília, DF: ANA, 2023. 80p. Disponível em: <https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/governanca-regulatoria/analise-de-impacto-regulatorio-air-realizadas/RelatriodeAnalisedeImpactoRegulatrion22023SOE.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2024.

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA (ANEEL). **Regulamentação para o armazenamento de energia elétrica, incluindo usinas hidrelétricas reversíveis:** Relatório de Análise de Impacto Regulatório n.º 1/2023-SGM-SCE-STD-STE/ANEEL. Brasília, DF: ANEEL, 2023. 109p. Disponível em: [https://antigo.aneel.gov.br/web/guest/consultas-publicas?p\\_p\\_id=participacaopublica\\_WAR\\_participacaopublicaportlet&p\\_p\\_lifecycle=2&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&p\\_p\\_cacheability=cacheLevelPage&p\\_p\\_col\\_id=column-2&p\\_p\\_col\\_pos=1&p\\_p\\_col\\_count=2&participacaopublica\\_WAR\\_participacaopublicaportlet\\_idDocumento=52097&participacaopublica\\_WAR\\_participacaopublicaportlet\\_tipoFaseR\\_euniao=fase&participacaopublica\\_WAR\\_participacaopublicaportlet\\_jspPage=%2Fhtml%2Fpp%2Fvisualizar.jsp](https://antigo.aneel.gov.br/web/guest/consultas-publicas?p_p_id=participacaopublica_WAR_participacaopublicaportlet&p_p_lifecycle=2&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_cacheability=cacheLevelPage&p_p_col_id=column-2&p_p_col_pos=1&p_p_col_count=2&participacaopublica_WAR_participacaopublicaportlet_idDocumento=52097&participacaopublica_WAR_participacaopublicaportlet_tipoFaseR_euniao=fase&participacaopublica_WAR_participacaopublicaportlet_jspPage=%2Fhtml%2Fpp%2Fvisualizar.jsp). Acesso em: 28 jul. 2024.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS (ANP). **Relatório de Análise de Impacto Regulatório n.º 1/2023/SEP/ANP-RJ**. Rio de Janeiro, RJ: ANP, 2023. 40p. Disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/analise-de-impacto-regulatorio-air/arquivos/3050345-relatorio-air-sep.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2024.

AGRAWALA, Shardul; MATUS KRAMER, Arnoldo; PRUDENT-RICHARD, Guillaume; SAINSBURY, Marcus. Incorporating climate change impacts and adaptation in environmental impact assessments: opportunities and challenges. **OECD Environmental Working Papers n. 24**, OECD Publishing, 2010. 38p. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/5km959r3jcmw-en.pdf?expires=1722881195&id=id&accname=guest&checksum=593892D702165D10FA3C9F873EC431F6>. Acesso em: 4 ago. 2024.

ALATORRE, José Eduardo; CABALLERO, Karina; FERRER, Jimmy; GALINDO, Luis Miguel. **El costo social del carbono:** una visión agregada desde América Latina. Santiago: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)/Nações Unidas, fev. 2019. 50p.

ALEMANHA. Corte Constitucional. **Neubauer et al. vs. Alemanha**. 24 mar. 2021. Disponível em: [https://climatecasechart.com/wp-content/uploads/non-us-case-documents/2021/20210324\\_11817\\_order-1.pdf](https://climatecasechart.com/wp-content/uploads/non-us-case-documents/2021/20210324_11817_order-1.pdf). Acesso em: 10 ago. 2024.

ARANGO, Catalina Crane. El camino de Colombia a la OCDE: por qué, para qué y cómo se hizo. **Revista Tempo do Mundo**, n. 25, p. 133-153, abr. 2021. Disponível em:

<https://www.ipea.gov.br/revistas/index.php/rtm/article/view/302/284>. Acesso em: 21 maio 2024.

ATARXO, Paulo; RIZZO, Luciana Varanda; MACHADO, Luiz Augusto. Inteligência Artificial e Mudanças Climáticas. **Revista USP**, São Paulo, n. 141, p. 20-40, abr./jun. 2024. Disponível em: <https://jornal.usp.br/wp-content/uploads/2024/05/2-Paulo-Artaxo.pdf>. Acesso em: 9 ago. 2024.

AUSTRÁLIA. New South Wales Land and Environment Court. **Gray v. The Minister for Planning and Ors**. NSWLEC 720, 2006. Disponível em: [https://elaw.org/wp-content/uploads/archive/Gray%20v.%20Minister%20of%20Planning\\_0.pdf](https://elaw.org/wp-content/uploads/archive/Gray%20v.%20Minister%20of%20Planning_0.pdf). Acesso em: 7 ago. 2024.

BELTRÁN, Jäckeln; CABRERA, Franco Salas. **Análisis de Impacto Normativo para pilas tipo zinc carbón y alcalinas - AIN**. Ministério de Comercio, Industria y Turismo - Dirección de Regulación. Bogotá, D.C., Colômbia, 2016. Disponível em: <https://www.mincit.gov.co/minindustria/temas-de-interes/reglamentos-tecnicos-en-el-mcit/documentos/analisis-de-impacto-normativo-para-pilastipo-zinc.aspx>. Acesso em: 16 abr. 2024.

BICHIR, Renata. Governança multinível. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 19, p. 49-55, dez. 2018. Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8969/1/bapi\\_19\\_cap\\_07.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8969/1/bapi_19_cap_07.pdf). Acesso em: 12 abr. 2024.

BORGES, Clarissa Tatiana de Assunção. **Justificação da legislação na perspectiva da legisprudência: princípios de avaliação e controle da legislação**. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal de Minas Gerais, 2011. 123f. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/BUOS-8MQJ47>. Acesso em 23 abr. 2024.

BOYD, David R. Your great-great-great-grandchildren officially have human rights; we must protect them. **Common Dreams**, 13 jul. 2023a. Disponível em: <https://www.commondreams.org/opinion/the-rights-of-future-generations>. Acesso em: 17 jul. 2023.

BOYD, David R. **The right to a healthy environment in Brazil**: Amicus Curiae from the United Nations Special Rapporteur on Human Rights and the Environment. Apresentado no âmbito da ADPF 708, perante o Supremo Tribunal Federal, 2023b. Disponível em: [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Brazilian\\_climate\\_change\\_case.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Brazilian_climate_change_case.pdf). Acesso em: 18 mar. 2024.

BRASIL. Senado Federal. **Resolução n.º 93, de 1970**. Regimento Interno do Senado Federal. Versão consolidada de 04 fev. 2023. Brasil, 1970. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISF+2018+Volume+1.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>. Acesso em: 12 ago. 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 11 fev. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Centro de Documentação e Informação. **Resolução n.º 17, de 1989**. Regimento Interno da Câmara dos Deputados, atualizado até a Resolução n.º 11, de 2024. Brasil, 1989. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/resolucoes/1989/RESOLUCAO-17-89>. Acesso em: 12 ago. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Resolução da Câmara dos Deputados n.º 48, de 26 de agosto de 1993**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/int/rescad/1993/resolucaodacamaradosdeputados-48-26-agosto-1993-321538-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 12 ago. 2024.

BRASIL. **Lei Complementar n.º 95, de 26 de fevereiro de 1998**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp95.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp95.htm). Acesso em: 12 ago. 2024.

BRASIL. **Decreto n.º 2.954, de 29 de janeiro de 1999**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2954.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2954.htm). Acesso em: 14 nov. 2023.

BRASIL. **Decreto n.º 4.176, de 28 de março de 2002**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4176.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4176.htm). Acesso em: 14 nov. 2023.

BRASIL. Lei n. 11.428, de 22 de dezembro de 2006 (Lei da Mata Atlântica). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/111428.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111428.htm). Acesso em: 17 mai. 2024.

BRASIL. **Lei n.º 13.089, de 12 de janeiro de 2015**. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113089.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113089.htm). Acesso em: 8 mar. 2024.

BRASIL. **Decreto n.º 9.191, de 1º de novembro de 2017**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9191.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9191.htm). Acesso em: 14 nov. 2023.

BRASIL. **Decreto n.º 9.588, de 27 de novembro de 2018**. 2018a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9588.htm#art6](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9588.htm#art6). Acesso em: 14 nov. 2023.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Diretrizes gerais e guia orientativo para elaboração de Análise de Impacto Regulatório (AIR)**. Brasília, 2018b. Disponível em: [https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/downloads/diretrizes-gerais-e-guia-orientativo\\_final\\_27-09-2018.pdf/view](https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/downloads/diretrizes-gerais-e-guia-orientativo_final_27-09-2018.pdf/view). Acesso em: 12 ago. 2024.

BRASIL. **Lei n.º 13.848, de 25 de junho de 2019**. 2019a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/113848.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/113848.htm). Acesso em: 24 maio 2024.

BRASIL. **Lei n.º 13.874, de 20 de setembro de 2019**. 2019b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/113874.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/113874.htm). Acesso em: 24 maio 2024.

BRASIL. **Decreto n.º 10.411, de 30 de junho de 2020.** Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/Decreto/D10411.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2010.411%20DE%2030%20DE%20JUNHO%20DE%202020&text=Regulamenta%20a%20an%C3%A1lise%20de%20impacto,que%20lhe%20confere%20o%20art.](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Decreto/D10411.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2010.411%20DE%2030%20DE%20JUNHO%20DE%202020&text=Regulamenta%20a%20an%C3%A1lise%20de%20impacto,que%20lhe%20confere%20o%20art.) Acesso em: 10 jun. 2024.

BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 109, de 15 de março de 2021.** Brasil, 2021a.

Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc109.htm#art1](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc109.htm#art1). Acesso em: 14 nov. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Referencial para avaliação de governança multinível em políticas públicas descentralizadas.** Brasília: TCU, Instituto Rui Barbosa, Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil, 2021b. Disponível em:

<https://portal.tcu.gov.br/data/files/30/90/36/1D/47F5B710140B5BA7F18818A8/Referencial%20de%20Governanca%20Multinivel.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2024.

BRASIL. Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade. **Guia para elaboração de Análise de Impacto Regulatório (AIR).** Brasília, 2021c. Disponível em:

[https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2021/abril/arquivo/af\\_min\\_guiia\\_tecnico\\_plano\\_plurianual\\_alta.pdf](https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2021/abril/arquivo/af_min_guiia_tecnico_plano_plurianual_alta.pdf).

Acesso em: 10 maio 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 708.** 2023a. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5951856>. Acesso em: 15 mar. 2024.

BRASIL. Ministério de Minas e Energia (MME). **Nota Técnica n.º 89/2023/DBIO/SNPGB.**

Brasília, DF: MME, 2023b. 28p. Disponível em: [https://www.gov.br/mme/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/governanca/analise-de-impacto-regulatorio-air-e-avaliacao-de-resultado-regulatorio-arr/relatorios-de-air/copy10\\_of\\_SEI\\_MME0823699NotaTecnica.pdf](https://www.gov.br/mme/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/governanca/analise-de-impacto-regulatorio-air-e-avaliacao-de-resultado-regulatorio-arr/relatorios-de-air/copy10_of_SEI_MME0823699NotaTecnica.pdf).

Acesso em: 28 jul. 2024.

BRASIL. **Decreto n.º 12.002, de 22 de abril de 2024.** 2024a. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2024/decreto/d12002.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/decreto/d12002.htm). Acesso em: 12 jun. 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. **CalReg - Calculadora de Onerosidade Regulatória.** Atualizado em 2 ago. 2024. 2024b. Disponível em:

<https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/reg/noticias/calreg-calculadora-de-onerosidade-regulatoria>. Acesso em: 3 ago. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **PPA 2024-2027: Plano Plurianual.** 2024c. Disponível em:

<https://infograficos.camara.leg.br/ppa-2024-2027/>. Acesso em: 12 ago. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Diretrizes para avaliação do impacto legislativo das leis.**

Brasília, [s.d]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/gestao-na-camara-dos-deputados/gestao-estrategica-na-camara-dos-deputados/arquivos-de-projetos-corporativos/ai/diretrizes-para-avaliacao-do-impacto-legislativo-das-leis>. Acesso em: 12 ago. 2024.

CAMPOLI, Jéssica Suarez; FEIJÓ, Janaína Rodrigues. **Nota Técnica:** preço do carbono para projetos de investimentos de infraestrutura no Brasil. IPEA, n. 102, set. 2022. Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11449/1/NT\\_102\\_Diset\\_Preco\\_Carbono.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11449/1/NT_102_Diset_Preco_Carbono.pdf). Acesso em: 8 jul. 2024.

CAPRA, Fritjof; MATTEI, Ugo. **A Revolução Ecojurídica:** o direito sistêmico em sintonia com a natureza e a comunidade. São Paulo: Editora Cultrix, 2018. 304p.

CARBON DISCLOSURE PROJECT (CDP). **CDP Technical Note:** relevance of scope 3 categories by sector. CDP Corporate Questionnaire, 2022. Disponível em: [https://cdn.cdp.net/cdp-production/cms/guidance\\_docs/pdfs/000/003/504/original/CDP-technical-note-scope-3-relevance-by-sector.pdf](https://cdn.cdp.net/cdp-production/cms/guidance_docs/pdfs/000/003/504/original/CDP-technical-note-scope-3-relevance-by-sector.pdf). Acesso em: 12 ago. 2024.

CARDONA, Sandra Liliana Montenegro. **Retos regulatorios de Colombia frente a la OCDE: implementación del Análisis de Impacto Regulatorio (AIR)**. 2015. 157f. Tesis (Maestria en Análisis de Problemas Políticos, Econômicos e Internacionais Contemporâneos) – Instituto de Altos Estudios para el Desarrollo, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia, 2015. Disponível em: [https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2020/2015\\_s\\_montenegro\\_tesis\\_maestria\\_iaed.pdf](https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2020/2015_s_montenegro_tesis_maestria_iaed.pdf). Acesso em: 14 maio 2024.

CARNEY, Mark. **Breaking the tragedy of the horizon:** climate change and financial stability. Discurso proferido por Mark Carney, Londres, 29 set. 2015. Disponível em: <https://www.bis.org/review/r151009a.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2024.

CASTELVECCHI, Davide. Mystery oxygen source discovered on the sea floor: bewildering scientists. **Nature News**, jul. 2024. Disponível em: <https://www.nature.com/articles/d41586-024-02393-7>. Acesso em: 12 ago. 2024.

CENTER FOR INTERNATIONAL ENVIRONMENTAL LAW (CIEL). **Concern Re:** use of net zero framework to greenwash climate inaction - Submission to the United Nations High-Level Expert Group on the Net Zero Emissions Commitments of Non-State Entities. 31 ago. 2022. Disponível em: [https://www.ciel.org/wp-content/uploads/2022/09/CIEL-submission\\_UNSG-HLEG\\_Net-Zero\\_September-2022.pdf](https://www.ciel.org/wp-content/uploads/2022/09/CIEL-submission_UNSG-HLEG_Net-Zero_September-2022.pdf). Acesso em: 12 ago. 2024.

CHILE. Corte Suprema do Chile (Terceira Sala). **Caso Jara Alarcón Luis v. La Comisión de Evaluación Ambiental de la Región de Tarapacá**. Sentença de reemplazo de 13 de janeiro de 2021. Disponível em: [https://tribunalambiental.cl/wp-content/uploads/2021/07/Sentencia\\_reemplazo-Corte-Suprema\\_8573-2019\\_2TA-141-2017.pdf](https://tribunalambiental.cl/wp-content/uploads/2021/07/Sentencia_reemplazo-Corte-Suprema_8573-2019_2TA-141-2017.pdf). Acesso em: 12 ago. 2024.

CHO, Renée. **Attribution science:** linking climate change to extreme weather. State of the Planet. New York: Columbia Climate School, 2021. Disponível em: <https://news.climate.columbia.edu/2021/10/04/attribution-science-linking-climate-change-to-extreme-weather/>. Acesso em: 12 ago. 2024.

CIFUENTES, Germán E. O.; SALAZAR, Mercedes; PIRE, Santiago; PERDOMO, Carolina; SANTANA, Maria del Carmen; IBARRA, Clara M. **Documento de Análisis de Impacto Normativo**. Proyecto: Revisión de las condiciones para la intervención de la Comisión de

Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico en las controversias de barrido y limpieza de vías y áreas públicas entre personas prestadoras del servicio público de aseo. Ministério de Vivienda, Bogotá, Colômbia, 2018. Disponível em:

[https://www.cra.gov.co/sites/default/files/multimedia\\_case/2019-01/Documento-AIN-709-Final-Dic-018.pdf](https://www.cra.gov.co/sites/default/files/multimedia_case/2019-01/Documento-AIN-709-Final-Dic-018.pdf). Acesso em: 12 ago. 2024.

CIUFFO, Leandro Neumann. Brazil's High Court first to declare Paris Agreement a human rights treaty. **Yale Environment** 360, 10 abr. 2024. Disponível em:

<https://e360.yale.edu/digest/paris-agreement-human-rights-treaty-brazil>. Acesso em: 12 ago. 2024.

CLIMATE ACTION TRACKER. **Brazil**. Disponível em:

<https://climateactiontracker.org/countries/brazil/>. Acesso em: 12 ago. 2024.

CLIMATE ACTION TRACKER. **Colombia**. Disponível em:

<https://climateactiontracker.org/countries/colombia/>. Acesso em: 12 ago. 2024.

CLIMATE ACTION TRACKER. **New Zealand**. Disponível em:

<https://climateactiontracker.org/countries/new-zealand/>. Acesso em: 12 ago. 2024.

CLUTTON-BROCK, Peter; ROLNICK, David; DONTI, Priya L.; KAACK, Lynn H. **Climate Change and AI: recommendations for government action**. Global Partnership on AI Report, Climate Change AI, Centre for AI and Climate, 2021. 94p. Disponível em:

<https://www.gpai.ai/projects/climate-change-and-ai.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2024.

COGAN, Jacob Katz. The regulatory turn in international law. **Harvard International Law Journal**, 52(2), p. 322–372. 2011.

COLÔMBIA. Función Pública. **Ley 1.147 de 2007**. Bogotá, Colômbia, 2007. Disponível em:

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=26310>. Acesso em: 29 jul. 2024.

COLÔMBIA. Unidad Coordinadora de Asistencia Técnica Legislativa (UCATL) del Congreso de la República de Colombia. **Presentación**. 2011. Disponível em:

<https://www.camara.gov.co/camara/visor?doc=/sites/default/files/2017-07/UATL%20Presentacion%20Interna%202011d.pps>. Acesso em: 9 maio 2024.

COLÔMBIA. Conselho Nacional de Política Econômica y Social. **Documento Conpes 3.816 de 2 de Octubre de 2014: mejora normativa – análisis de impacto**. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá D.C, Colômbia, 2014. Disponível em:

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3816.pdf>. Acesso em: 16 abr. 2024.

COLÔMBIA. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Dirección de Regulación.

**Cartilla Análisis de Impacto Normativo, versión 1**. Bogotá, Colômbia, 2015. Disponível em:

<https://www.mincit.gov.co/minindustria/temas-de-interes/reglamentos-tecnicos-en-el-mcit/documentos/cartilla-analisis-de-impacto-normativo.aspx>. Acesso em: 12 abr. 2024.

COLÔMBIA. Corte Constitucional de Colômbia. **Sentencia T-622/16 de 2016**. Colômbia, 2016. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/T-622-16.htm>. Acesso em: 25 jun. 2024.

COLÔMBIA. Corte Suprema de Justiça. **STC 4360-2018, de 5 de abril de 2018**. Relator: Luiz Armando Tolosa Villabona. Disponível em: <https://cortesuprema.gov.co/corte/wp-content/uploads/2018/04/STC4360-2018-2018-00319-011.pdf>. Acesso em: 7 ago. 2024.

COLÔMBIA. Grupo de Asuntos Nucleares. **Documento de Análisis de Impacto Normativo - AIN**. Reglamentación Técnica para el Transporte de Materiales Radiactivos. Ministério de Energía de Colombia, Bogotá, Colômbia, 2019. Disponível em: [https://www.minenergia.gov.co/documents/7831/AIN\\_TRANSPORTE\\_CONTRACTUAL.pdf](https://www.minenergia.gov.co/documents/7831/AIN_TRANSPORTE_CONTRACTUAL.pdf). Acesso em: 7 maio 2024.

COLÔMBIA. Departamento Nacional de Planeación (DNP). **Guía Metodológica para la Elaboración de Análisis de Impacto Normativo (AIN)**. Versión 2.0. Bogotá, março de 2021a. Disponível em: [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/ModernizacionEstado/ERel/Guia\\_Metodologica\\_AIN.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/ModernizacionEstado/ERel/Guia_Metodologica_AIN.pdf). Acesso em 19 ago. 2024.

COLÔMBIA. Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. **Lineamientos de Prevención del Daño en la Producción de Actos Administrativos de Carácter General y Abstracto**. Colômbia, 2021b. Disponível em: [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/ModernizacionEstado/ERel/Lineamientos\\_de\\_prevenicion\\_del\\_dano\\_en\\_la\\_produccion\\_de\\_actos\\_administrativos\\_de\\_caracter\\_general\\_y\\_abstracto\\_ANDJE.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/ModernizacionEstado/ERel/Lineamientos_de_prevenicion_del_dano_en_la_produccion_de_actos_administrativos_de_caracter_general_y_abstracto_ANDJE.pdf). Acesso em: 19 jul. 2024.

COLÔMBIA. Departamento Nacional de Planeación. **Anuario de Buenas Prácticas Regulatorias: primer concurso de buenas prácticas regulatorias - 2021**. Subdirección de Gobierno y Asuntos Internacionales: Bogotá, Colômbia, 2021c. Disponível em: [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/ModernizacionEstado/ERel/Anuario\\_Concursos\\_Buenas\\_Practicas\\_Regulatorias\\_2021.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/ModernizacionEstado/ERel/Anuario_Concursos_Buenas_Practicas_Regulatorias_2021.pdf). Acesso em: 7 maio 2024.

COLÔMBIA. Departamento Nacional de Planeación. **Informe de Resultados: Segundo Concurso de Buenas Prácticas Regulatorias**. Bogotá, Colômbia, 2022a. Disponível em: [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/ModernizacionEstado/ERel/Dictamen\\_ganadores\\_Concurso\\_BPR.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/ModernizacionEstado/ERel/Dictamen_ganadores_Concurso_BPR.pdf). Acesso em: 7 maio 2024.

COLÔMBIA. Senado de la República de Colombia. **Organigrama Senado**. Fecha de aprobación: 26 mai. 2022. Bogotá, Colômbia, 2022b. Disponível em: [https://www.senado.gov.co/images/2022/Organigrama\\_Senadopdf.pdf](https://www.senado.gov.co/images/2022/Organigrama_Senadopdf.pdf). Acesso em: 29 jul. 2024.

COLÔMBIA. Departamento Nacional de Planeación. **Herramientas de la política de mejora normativa**. Colômbia. Atualizado em 2023a. Disponível em: <https://www.dnp.gov.co/LaEntidad/subdireccion-general-prospectiva-desarrollo-nacional/direccion-gobierno-ddhh-paz/Paginas/herramientas-de-la-politica-de-mejora-normativa.aspx>. Acesso em: 19 jul. 2024.

COLÔMBIA. Departamento Nacional de Planeación. **Manual de la Política de Mejora Normativa**. Versión 1, Función Pública, Colômbia, 2023b. Disponível em: <https://www1.funcionpublica.gov.co/documents/28587410/34299507/Mejora+Normativa.pdf/406f9ecb-90b2-e251-0c6b-e7cebed52ef5?t=1683231646930>. Acesso em: 7 maio 2024.

COLÔMBIA. Departamento Nacional de Planeación. **3o Concurso de Buenas Prácticas Regulatorias**. Bogotá, Colômbia, 2023c. Disponível em: [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Gobierno\\_DDHH\\_Paz/Gob\\_Asumtos\\_Internacionales/Mejora\\_Regulatoria/2023/Bases\\_3\\_Concurso\\_Buenas\\_Practicas\\_Regulatorias.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Gobierno_DDHH_Paz/Gob_Asumtos_Internacionales/Mejora_Regulatoria/2023/Bases_3_Concurso_Buenas_Practicas_Regulatorias.pdf). Acesso em: 7 maio 2024.

COLÔMBIA. Ministerio de Educación Nacional. **Guía de Implementación de la Política de Mejora Normativa**. Bogotá, Colômbia, 2023d. Disponível em: [https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-398739\\_Guia\\_0017.pdf](https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-398739_Guia_0017.pdf). Acesso em: 29 jul. 2024.

COLÔMBIA. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. **Análisis de Impacto Normativo - AIN**. Última atualização: 26 dez. 2023e. Bogotá, Colômbia. Disponível em: <https://www.mincit.gov.co/minindustria/temas-de-interes/reglamentos-tecnicos-en-el-mcit/analisis-de-impacto-normativo-ain>. Acesso em: 12 abr. 2024.

COLÔMBIA. Superintendencia de Sociedades. **Análisis de Impacto Normativo Simple relacionado con Política de Prevención del Daño Antijurídico**. Gobernación de Boyacá. Bogotá, Colômbia. Última atualização dez. 2023f. Disponível em: <https://www.sucop.gov.co/entidades/gobernacionboyaca/Normativa?IDNorma=15468>. Acesso em: 29 jul. 2024.

COLÔMBIA. Prensa Camara. **Brindan asesoría técnica a las Comisiones Constitucionales y bancadas del Congreso**. Congreso de la República de Colombia, Câmara de Representantes: Bogotá, Colômbia, 5 set. 2023g. Disponível em: <https://www.camara.gov.co/brindan-asesoria-tecnica-a-las-comisiones-constitucionales-y-bancadas-del-congreso>. Acesso em: 10 maio 2024.

COLÔMBIA. Cámara de Representantes. **Proyecto de Ley No 191/2023C: Modernización Normativa**. Bogotá, Colômbia, 2023h. Disponível em: <https://www.camara.gov.co/imprimir/modernizacion-normativa>. Acesso em: 29 jul. 2024.

COLÔMBIA. Cámara de Representantes. **Informe de ponencia sobre Ley Antileyes - PL 191 de 2023**. Bogotá, Colômbia, 2023i. Disponível em: [https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2023-10/Informe%20de%20ponencia\\_ley\\_antileyes\\_PL\\_191\\_2023\\_C%20%284%29.pdf](https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2023-10/Informe%20de%20ponencia_ley_antileyes_PL_191_2023_C%20%284%29.pdf). Acesso em: 29 jul. 2024.

COLÔMBIA. Departamento Nacional de Planeación. **Infografía AIN Completo**. Colômbia. Disponível em: [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/ModernizacionEstado/EReI/Infografla\\_AIN\\_completo.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/ModernizacionEstado/EReI/Infografla_AIN_completo.pdf). Acesso em: 19 jul. 2024.

COLÔMBIA. Cámara de Representantes. **Página principal**. Bogotá, Colômbia. Disponível em: <https://www.camara.gov.co/>. Acesso em: 29 jul. 2024.

COLÔMBIA. Departamento Nacional de Planeación. **Painel de Indicadores de Gestão Pública**. Observatorio para Mejora Normativa. Colômbia. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiN2Y1ZjEzNGQ0ZTJiMC00MWFiLTkzNjMtZDRkMzdiMDRhNGM3IiwidCI6IjA0MjYwZTIwLTZlZGMtNGM5Zi1hOWRkLTc5Mjg2YjFiNzBhYyIsImMiOiR9>. Acesso em: 19 jul. 2024.

COLÔMBIA. Senado de la República de Colombia. **Página principal**. Bogotá, Colômbia. Disponível em: <https://www.senado.gov.co/>. Acesso em: 29 jul. 2024.

COLÔMBIA. Superintendencia de Sociedades. **Página principal**. Bogotá, Colômbia. Disponível em: <https://www.sucop.gov.co/>. Acesso em: 29 jul. 2024.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). **Resolución 3/2021 - Emergencia Climática: alcance y obligaciones internacionales de derechos humanos**. 31 dez. 2021. Disponível em: <https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2022/045.asp>. Acesso em: 10 abr. 2024.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Our common future (Relatório Brundtland)**. 1987. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2024.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE (CONAMA). **Resolução CONAMA n/ 237, de 19 de dezembro de 1997**. DOU n. 247, de 22 de dezembro de 1997, seção 1, p. 30841-30843.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE (CONAMA). **Nota Técnica n.º 49/2023/COUSF/CGFLO/DBFLO**. Brasília, DF: CONAMA, 2023. 11p. Disponível em: <https://conama.mma.gov.br/component/sisconama/?task=documento.download&id=25473>. Acesso em: 28 jul. 2024.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (Corte IDH). **Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam**. Sentença de 28 de novembro de 2007 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas). Série C No. 172, párr. 126. 271 Cfr. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_172\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_172_esp.pdf). Acesso em: 7 ago. 2024.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (Corte IDH). **Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam**. Sentencia de 12 de agosto de 2008 (Interpretación de la Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas). Serie C No. 185, párr. 42. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_185\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_185_esp.pdf). Acesso em: 12 ago. 2024.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (Corte IDH). **Caso del Pueblo Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador**. Sentencia de 27 de junho de 2012 (Fondo, reparaciones). Série C, No. 245. Disponível em: [https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_245\\_esp.pdf](https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_245_esp.pdf). Acesso em: 08 mai. 2024.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CORTE IDH). **Caso de los Pueblos Indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano y sus miembros Vs. Panamá.** Sentencia de 14 de octubre de 2014. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C No. 284. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_284\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_284_esp.pdf). Acesso em: 01 mai. 2024.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (Corte IDH). **Caso Habitantes de La Oroya vs. Peru:** Sentença de 27 de novembro de 2023. Série C, n. 511, nov. 2023. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_511\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_511_esp.pdf). Acesso em: 12 ago. 2024.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (Corte IDH). **Caso Pueblos Kaliña y Lokono vs. Surinam.** Sentencia de 25 de noviembre de 2015 (Fondo, Reparaciones y Costas). Serie C No. 309, párr. 207, 214, 215. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_309\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_309_esp.pdf). Acesso em: 12 ago. 2024.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (Corte IDH). **Medio ambiente y derechos humanos (obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal - interpretación y alcance de los artículos 4.1 y 5.1, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos).** Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de novembro de 2017. Série A No. 23. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_23\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf). Acesso em: 6 ago. 2024.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (Corte IDH). **Pedido de Opinião Consultiva sobre Emergência Climática e Direitos Humanos à Corte Interamericana de Direitos Humanos da República de Colômbia e República de Chile.** Apresentado em 9 de janeiro de 2023. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/soc\\_1\\_2023\\_es.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/soc_1_2023_es.pdf). Acesso em: 26 fev. 2024.

CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA (CIJ). **Legalidade da ameaça ou emprego de armas nucleares.** Opinião consultiva de 8 de julho de 1996.

DEFRIES, Ruth; EDENHOFER, Ottmar; HALLIDAY, Alex; HEAL, Geoffrey; LENTON, Timothy; PUMA, Michael; RISING, James; ROCKSTROM, Johan; RUANE, Alex C.; SCHELLNHUBER, Hans Joachim; STAINFORTH, David; STERN, Nicholas; TEDESCO, Marco; WARD, Bob. **The missing economic risks in assessments of climate change impacts.** Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, London School of Economics and Political Science, set. 2019. 15p. Disponível em: <https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/wp-content/uploads/2019/09/The-missing-economic-risks-in-assessments-of-climate-change-impacts-1.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2024.

DELLEY, Jean-Daniel. Pensar a lei, introdução a um procedimento metódico. **Cadernos da Escola do Legislativo**, Belo Horizonte, v. 7, n. 12, p. 101-143, jan./jun. 2004.

DIRTH, Elizabeth. **A global review of the implementation of intergenerational equity.** 2018. 159f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) – Utrecht University, Utrecht, 2018. Disponível em: <https://studenttheses.uu.nl/handle/20.500.12932/28652?show=full>. Acesso em: 10 mar. 2024.

DOMINGOS, Tiago; VIEIRA, Ricardo da Silva (Coords.); SOUSA, Tânia; FELÍCIO, Laura; TEIXEIRA, Ricardo; MORAIS, Tiago; O'NEILL, Daniel; RIBEIRO, Tiago; SANTOS, João; TEIXEIRA, Carlos; LOPES RODRIGUES, Oriana; LÍBANO MONTEIRO, Marta; ALMEIDA, Marta; CANAVIEIRA, Paulo. **Limites ecológicos: o impacto intergeracional do uso de recursos naturais.** Relatório final. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian; Associação para o Desenvolvimento do Instituto Superior Técnico, 2021. 147p.

DRUPP, Moritz; FREEMAN, Mark; GROOM, Ben; NEST, Frikk. **Discounting disentangled.** Leeds e Londres: Centre for Climate Change and Policy; Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, 2015. 44p. Disponível em: <https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/wp-content/uploads/2015/06/Working-Paper-172-Drupp-et-al.pdf>. Acesso em: 2 ago. 2024.

EQUADOR. Corte Constitucional del Ecuador. **Sentencia nº 218-15-SEP-CC**, de 9 de julio de 2015.

ELDERSON, Frank. **“Come hell or high water”**: addressing the risks of climate and environment-related litigation for the banking sector. Discurso proferido na Conferência Jurídica do Banco Central Europeu (ECB Legal Conference), Frankfurt, 4 set. 2023.

ENVIRONMENTAL LAW ALLIANCE WORLDWIDE (ELAW). **Notable cases:** a compilation of important environmental law decisions. Disponível em: <https://elaw.org/notablecases>. Acesso em: 24 abr. 2024.

ESTADOS UNIDOS. **Technical support document:** social cost of carbon, methane and nitrous oxide. Interim estimates under executive Order 13990. Interagency Working Group on Social Cost of Greenhouse Gases, United States Government, fev. 2021. Disponível em: [https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/02/TechnicalSupportDocument\\_SocialCostofCarbonMethaneNitrousOxide.pdf](https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/02/TechnicalSupportDocument_SocialCostofCarbonMethaneNitrousOxide.pdf). Acesso em: 1º jul. 2024.

ESTADOS UNIDOS. White House releases first-of-a-kind indigenous knowledge guidance for Federal Agencies. **WH.GOV**, dez. 2022. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/ceq/news-updates/2022/12/01/white-house-releases-first-of-a-kind-indigenous-knowledge-guidance-for-federal-agencies/>. Acesso em: 12 jun. 2024.

FAIRBROTHER, Malcolm. **Potential Institutions for Future Generations (IFGs):** what do current generations think? Results from a six-country public opinion survey. Institute for Future Studies, 2024. Disponível em: [https://www.iffs.se/media/24036/ifg\\_report.pdf](https://www.iffs.se/media/24036/ifg_report.pdf). Acesso em: 10 ago. 2024.

FILHO, João Trindade Cavalcante. **“Marco Temporal” das Terras Indígenas e a discussão de aspectos jurídicos do projeto de lei n. 2.903, de 2023.** Texto para discussão n. 318. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa, Senado Federal, jun. 2023. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td318>. Acesso em: 1º jul. 2024.

FIRTH, John. How to manage the growing risk of climate change litigation. **Strategic Risk**, 4 de outubro de 2023. Disponível em: <https://www.strategic-risk-global.com/esg-risks/how-to->

[manage-the-growing-risk-of-climate-change-litigation/1445776.article?ref=the-wave.net](https://www.theguardian.com/environment/2023/feb/01/managed-the-growing-risk-of-climate-change-litigation/1445776.article?ref=the-wave.net).

Acesso em: 1º fev. 2024.

FUNDAÇÃO CALOUSTE GULBENKIAN (FCG). **Desafios sobre justiça intergeracional:** baseado no trabalho original de Axel Gosseries. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2022. 14p.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (FMI). **Climate change:** fossil fuel subsidies. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Topics/climate-change/energy-subsidies>. Acesso em: 30 jun. 2024.

GOSSERIES, Axel. **What is intergenerational justice?** Cambridge: Polity Press, 2023. 208p.

GOULDER, Lawrence H.; WILLIAMS, Roberton C. Williams III. The choice of discount rate for climate change policy evaluation. **Climate Change Economics**, v. 3, n. 4, p. 1250024, 2012.

GREAVES, Hilary; MACASKILL, William. **The case for strong longtermism.** Global Priorities Institute Working Paper, n. 5, 2021. University of Oxford, 2021. Disponível em: <https://globalprioritiesinstitute.org/hilary-greaves-william-macaskill-the-case-for-strong-longtermism-2/>. Acesso em: 15 abr. 2024.

GREAVES, Hilary; MACASKILL, William; O'KEEFFE-O'DONOVAN, Rossa; TRAMMELL, Philip; TEREICK, Benjamin; MOGENSEN, Andreas; TARSNEY, Christian; ALEXANDRIE, Gustav; SEVRICOURT, Maxime Cugnon de. **Research Agenda for the Global Priorities Institute.** Global Priorities Institute, 2019. 76p. Disponível em: <https://globalprioritiesinstitute.org/wp-content/uploads/GPI-research-agenda-version-2.1.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2024.

GREENFIELD, Patrick. Revealed: more than 90% of rainforest carbon offsets by biggest certifier are worthless, analysis shows. **The Guardian**, 18 jan. 2023. Disponível em: <https://www.theguardian.com/environment/2023/jan/18/revealed-forest-carbon-offsets-biggest-provider-worthless-verra-aoe>. Acesso em: 8 fev. 2023.

HALLEGATTE, Stéphane; RENTSCHLER, Jun; ROZENBERG, Julie. **Lifelines:** the resilient infrastructure opportunity. Sustainable Infrastructure. Washington, DC: World Bank, 2019. Disponível em: <https://hdl.handle.net/10986/31805>. Acesso em: 3 ago. 2024.

HERWEIJER, Celine; COMBES, Benjamin; GILLHAM, Jonathan (Coords.); CHAN, Denise; MOUSSA, Tarik; LEE, Edmond; GOEL, Saloni; RAO, Anand; GOLBIN, Ilana; MOLINE, Robert; BERRIMAN, Richard; MACPHERSON, Alastair; AUDINO, Hannah; MCKELLAR, Duncan; DAVIE, Sophie; DAVIES, Mary; DILLON, Max; GATZ, Laura; JOPPA, Lucas; HENRETIG, Josh; LARIVIERE, Jacob; DODHIA, Rahul; CARDENAS, Alma; KIM, Allen; EWING, Anne; KAIN, Dean; SMITH, Matthew; LANCASTER, Michelle; PATRON, Michelle; ROCA, Thomas; FANKHAUSER, Sam; ZENGHELIS, Dimitri; JOYA, Juan Miguel de. **How AI can enable a sustainable future.** Microsoft, PwC, 2019. 51p. Disponível em: <https://www.pwc.co.uk/sustainability-climate-change/assets/pdf/how-ai-can-enable-a-sustainable-future.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2024.

HESPAÑA, António Manuel. Leis bem feitas e leis boas. **Cadernos de Ciência de Legislação**, n. 50, p. 31-47, 2009.

HICKEL, Jason; SULLIVAN, Dylan. How much growth is required to achieve good lives for all? Insights from need-based analysis. **World Development Perspectives**, v. 35, set. 2024. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2452292924000493>. Acesso em: 12 ago. 2024.

HOLANDA. Supreme Court of the Netherlands, Civil Division. **Urgenda Foundation vs. State of the Netherlands (Appeal in cassation)**. Number 19/00135, 20 dec. 2019. Date published: 13 jan. 2020.

HUNT, Katie. Cientistas descobrem “oxigênio negro” sendo produzido no fundo do oceano. **CNN Brasil**, 23 jul. 2024. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/tecnologia/cientistas-descobrem-oxigenio-negro-sendo-produzido-no-fundo-do-oceano/>. Acesso em: 24 jul. 2024.

INDIA. High Court of Uttarakhand at Nainital. **Judgment of the High Court of Uttarakhand at Naital – Writ Petition n° 140/2015**. 30 mar. 2017.

INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (INESC). **Resumo executivo: subsídios às fontes fósseis e renováveis (2018-2022) - Reformar para uma transição energética justa**. Brasília, dez. 2023a. Disponível em: [https://inesc.org.br/wp-content/uploads/2023/11/resumoexecutivo-subsidio-fosseis\\_renovaveis.pdf?x12453](https://inesc.org.br/wp-content/uploads/2023/11/resumoexecutivo-subsidio-fosseis_renovaveis.pdf?x12453). Acesso em: 10 jun. 2024.

INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (INESC). **Dados interativos subsídios às fontes energéticas fósseis e renováveis (2018-2022)**. Dez. 2023b. Disponível em: [https://inesc.org.br/wp-content/uploads/2023/11/resumoexecutivo-subsidio-fosseis\\_renovaveis.pdf?x12453](https://inesc.org.br/wp-content/uploads/2023/11/resumoexecutivo-subsidio-fosseis_renovaveis.pdf?x12453). Acesso em: 10 jun. 2024.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC). Annex VII: Glossary. [MATTHEWS, J. B. Robin; MOLLER, Vicent; VAN DIEMEN, Renée; FUGLESTVEDT, Jan S.; MASSON-DELMOTTE, Valérie; MÉNDEZ, Carlos; SEMENOV, Sergey; REISINGER, Andy] *In*: MASSON-DELMOTTE, Valerie; ZHAI, Panmao; PIRANI, Anna; CONNORS, Sarah L.; PÉAN, Clotilde; BERGER, Sophie; CAUD, Nada; CHEN, Yang; GOLDFARB, Leah; GOMIS, Melissa I.; HUANG, Mengtian; LEITZELL, Katherine; LONNOY, Elisabeth; MATTHEWS, J. B. Robin; MAYCOCK, Thomas K.; WATERFIELD, Tim.; YELEKÇI, Ozge; YU, Rong; ZHOU, Baiquan (Eds.). **Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change**. Cambridge, UK e NY, USA: Cambridge University Press, 2021, p. 2.215-2.256. 10.1017/9781009157896.022

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC). **Climate Change 2022: impacts, adaptation and vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change**. [O’NEILL, Brian; VAN AALST, Maarten; IBRAHIM, Zelina Z. (Coords). Chapter 16: key risks across sectors and regions. *In*: PORTNER, Hans-Otto; ROBERTS, Debra; TIGNOR, Melinda M. B.; POLOCZANSKA, Elvira; MINTENBECK, Katja; ALEGRIA, Andres; CRAIG, Marlies; LANGSDORF, Stefanie; LOSCHKE, Sina; MOLLER, Vincent; OKEM, Andrew; RAMA,

Bardhyl (Eds.)] Cambridge, United Kingdom; New York, NY, USA: Cambridge University Press, 2022, p. 2.411-2.538.  
10.1017/9781009325844.025.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC). Synthesis report of the IPCC Sixth Assessment Report (AR6), Longer Report. **Climate Change 2023: impacts, adaptation, and vulnerability**. IPCC, Geneva, Switzerland, 85p., 2023a. Disponível em: [https://report.ipcc.ch/ar6syr/pdf/IPCC\\_AR6\\_SYR\\_LongerReport.pdf](https://report.ipcc.ch/ar6syr/pdf/IPCC_AR6_SYR_LongerReport.pdf). Acesso em: 12 ago. 2024.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC). Summary for Policymakers. **Climate Change 2023: synthesis report**. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. IPCC, Geneva, Switzerland, p. 1-34, 2023b. Disponível em: [https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC\\_AR6\\_SYR\\_SPM.pdf](https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC_AR6_SYR_SPM.pdf). Acesso em: 12 ago. 2024.

INTERNATIONAL TRIBUNAL FOR THE LAW OF THE SEA (ITLOS). **Request for an Advisory Opinion submitted by the Commission of Small Island States on Climate Change and International Law**: advisory opinion. May. 2024. Disponível em: [https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/31/Advisory\\_Opinion/C31\\_Adv\\_Op\\_2\\_1.05.2024\\_orig.pdf](https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/31/Advisory_Opinion/C31_Adv_Op_2_1.05.2024_orig.pdf). Acesso em: 31 maio 2024.

JACOB, Klaus; WEILAND, Sabine; FERRETTI, Johanna; WASCHER, Dirk; CHODOROWSKA, Daniela. **Integrating the environment in Regulatory Impact Assessments**. Paris: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), 2011. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/251570832\\_Integrating\\_the\\_Environment\\_in\\_Regulatory\\_Impact\\_Assessments](https://www.researchgate.net/publication/251570832_Integrating_the_Environment_in_Regulatory_Impact_Assessments). Acesso em: 12 ago. 2024.

KAITEL, Cristiane Silva. **A efetividade e a elaboração legislativa do direito à alimentação**: política pública, educação e gestão participativa. 2016. 251f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016.

KEYSSER, Lorentz; LENZEN, Manfred. 1.5 °C regrowth scenarios suggest the need for new mitigation pathways. **Nature Communications**, v. 12, n. 2.676, p. 1-16, maio 2021. Disponível em: <https://www.nature.com/articles/s41467-021-22884-9#citeas>. Acesso em: 15 mar. 2024.

KIKSTRA, Jarmo; WAIDELICH, Paul; RISING, James; YUMASHEV, Dmitry; HOPE, Chris; BRIERLEY, Chris. The social cost of carbon dioxide under climate-economy feedbacks and temperature variability. **Environmental Research Letters**, v. 16, n. 9, set. 2021.  
<https://doi.org/10.1088/1748-9326/ac1d16>

KOTZ, Maximilian; LEVERMANN, Anders; WENZ, Leonie. The economic commitment of climate change. **Nature**, v. 628, n. 8.008, p. 551-557, 17 abr. 2024.  
doi:10.1038/s41586-024-07219-0.

LABORATÓRIOS DE INOVAÇÃO, INTELIGÊNCIA E OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DOS DIVERSOS ÓRGÃOS DO PODER JUDICIÁRIO – LIODS. **JusClima** 2030. Disponível em: <https://jusclima2030.jfrs.jus.br/>. Acesso em: 6 ago. 2024.

LATOUCHE, Serge. **A abundância frugal como arte de viver: felicidade, gastronomia e decrescimento**. 1. ed. Coimbra: Edições 70, 2023. 152p.

LEITE, Henrique Paranhos Sarmiento. **O mercado de carbono explicado em perguntas e respostas**. Câmara dos Deputados, 2023. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/items/c10b3cdd-53a2-48be-b58b-95387d57275f>. Acesso em: 12 ago. 2024.

LEITE, José Rubens Morato. **Direito ambiental na sociedade de risco**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004. 368p.

LEITE, José Rubens Morato; BECKHAUSER, Elisa Fiorin. Pressupostos para o Estado de Direito Ecológico e reflexões sobre agrotóxicos no contexto de retrocessos ambientais. **Direito e Meio Ambiente**, v. 57, p. 208-228, jun. 2021.

LIMA, Lucas Carlos. O parecer consultivo de mudanças climáticas na CIDH. **Consultor Jurídico - Conjur**, 15 maio 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-mai-15/lucas-lima-parecer-mudancas-climaticas-cidh/>. Acesso em: 20 nov. 2023.

LOUREIRO, Sílvia Maria da Silveira. **A reconstrução da subjetividade coletiva dos povos indígenas no Direito Internacional dos direitos humanos: o resgate do pensamento da Escola Ibérica da Paz (Séculos XVI e XVII) em prol de um novo *jus gentium* para o século XXI**. 2015. 352f. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

LUPIN, Dina; BUTLER, Roz; TIGRE, Maria Antonia; LANCASTER, Alana; ATAPATTU, Sumudu; SECK, Sara; URZOLA, Natalia. **Reflections on the call for inputs: enhancing climate change legislation, support for climate change litigation and advancement of the principle of intergenerational justice**. The Global Network for Human Rights and the Environment, 2023. Disponível em: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/climatechange/cfi-enhancing-climate-change-legislation/CFI-SR-Climate-GA-2023-NGO-global-network.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2024.

MACASKILL, Wiliam. Longtermism. **Effective Altruism Forum**, 2019. Disponível em: <https://forum.effectivealtruism.org/posts/qZyshHCNkjs3TvSem/longtermism>. Acesso em: 12 ago. 2024.

MADER, Luzius. Legislação e jurisprudência. **Cadernos da Escola do Legislativo**, Belo Horizonte, v. 9, n. 14, p. 193-206, jan./dez. 2007.

MADER, Luzius. A avaliação legislativa: Uma nova abordagem do direito. **Cadernos de Ciência da Legislação**. Oeiras: Instituto Nacional de Administração, abril-junho, 1991, p. 41-49.

MANRIQUE, Ricardo C. Pérez; POISOT, Eduardo Ferrer Mac-Gregor; MUDROVITSCH, Rodrigo. **Voto concurrente de los jueces Ricardo C. Pérez Manrique, Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot y Rodrigo Mudrovitsch**. Caso Habitantes de La Oroya vs. Perú. Sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos, 27 nov. 2023.

MATTOS, Cesar Costa Alves de. **Política de conteúdo local (PCL) do setor petrolífero brasileiro**. Câmara dos Deputados, 2023. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/items/93884573-b252-474f-a4d4-6a472d0e781e>. Acesso em: 12 ago. 2024.

MAYER, Benoit. International law obligations arising in relation to Nationally Determined Contributions. **Transnational Environmental Law**, v. 7, n. 2, p. 251-275, 2018. 10.1017/S2047102518000110.

MCCARTHY, James; CANZIANI, Osvaldo; LEARY, Neil; DOKKEN, David; WHITE, Kasey. **Climate change 2001: impacts, adaptation and vulnerability**. Contribution of Working Group II to the Third Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), 2001. Disponível em: [https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/03/WGII\\_TAR\\_full\\_report-2.pdf](https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/03/WGII_TAR_full_report-2.pdf). Acesso em: 12 ago. 2024.

MENEGUIN, Fernando Boarato; SILVA, Rafael Silveira e (Orgs.). **Avaliação de impacto legislativo: cenários e perspectivas para sua aplicação**. Brasília, Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2017. 123p. Disponível em: [http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/535244/avaliacao\\_de\\_impacto\\_legislativo\\_1ed.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/535244/avaliacao_de_impacto_legislativo_1ed.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em 27 jul. 2019.

MOREIRA, Danielle; GARRIDO, Carolina; LOPES, Juliana; RICCI, Ana Paula; SCHETTINI, Andrea; STANCHI, Malu; BARROUIN, Nina; DETONI, Thaís; OLIVEIRA, Rudá de; SILVA, Danielle; BRAGA, Pablo; FERREIRA, Bruna; DECLIE, Matheus; MECENA NETO, Sérgio. **Observações escritas ao pedido de parecer consultivo da República da Colômbia e da República do Chile à Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre emergência climática e direitos humanos**. JUMA/PUC-Rio, GEP-SIDH/PUC-Rio, OIMC/UERJ, dez. 2023. Disponível em: [https://corteidh.or.cr/sitios/observaciones/OC-32/6\\_JUMA\\_otros.pdf](https://corteidh.or.cr/sitios/observaciones/OC-32/6_JUMA_otros.pdf). Acesso em: 21 abr. 2024.

MUÑOZ, César Conzalez. **Análisis sobre un tema legislativo: análisis del artículo 31 de la Ley 812 de 2003 - Plan Nacional de Desarrollo**. Oficina de Asistencia Técnica Legislativa, Congreso de la República de Colombia, 2004. Disponível em: <https://www.camara.gov.co/analisis-legislativo-sobre-el-articulo-31-de-la-ley-812-de-2003-plan-nacional-de-desarrollo>. Acesso em: 9 maio 2024.

NEIVA, Julia Mello; MANTELLI, Gabriel. Is there a Brazilian approach to climate litigation? The climate crisis, political instability, and litigation possibilities. **Litigating the climate emergency**, Cambridge University Press, p. 349-363, 10 nov. 2022. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/books/litigating-the-climate-emergency/is-there-a-brazilian-approach-to-climate-litigation/09930CD9D9A501574C57AD40B78F3B5A>. Acesso em: 16 mar. 2024.

NEPAL. **Lei de Florestas 2019 (The Forests Act)**. Disponível em: [https://climatecasechart.com/wp-content/uploads/non-us-case-documents/2019/20191014\\_074-WO-0283\\_na.pdf](https://climatecasechart.com/wp-content/uploads/non-us-case-documents/2019/20191014_074-WO-0283_na.pdf). Acesso em: 18 mar. 2024.

NEPAL. **Lei de Proteção Ambiental 2019 (The Environment Protection Act)**. Disponível em: [https://climatecasechart.com/wp-content/uploads/non-us-case-documents/2019/20191018\\_074-WO-0283\\_na.pdf](https://climatecasechart.com/wp-content/uploads/non-us-case-documents/2019/20191018_074-WO-0283_na.pdf). Acesso em: 18 mar. 2024.

NEPAL. Suprema Corte. **Decisão n. 10210. Shrestha vs. Office of the Prime Minister et al.** Disponível em: [https://climatecasechart.com/wp-content/uploads/non-us-case-documents/2018/20181225\\_074-WO-0283\\_judgment-2.pdf](https://climatecasechart.com/wp-content/uploads/non-us-case-documents/2018/20181225_074-WO-0283_judgment-2.pdf). Acesso em: 20 mar. 2024.

NOVA ZELÂNDIA. Government of New Zealand. **Guide: the Government statement on regulation**. 17 ago. 2009. Disponível em: <https://www.treasury.govt.nz/publications/guide/government-statement-regulation>. Acesso em: 6 jun. 2024.

NOVA ZELÂNDIA. Tribunal de Waitangi. **Ko Aotearoa Tenei: report on the War 262 Claim**. Jul. 2011a. Disponível em: [https://forms.justice.govt.nz/search/Documents/WT/wt\\_DOC\\_68356054/KoAotearoaTeneiTT1W.pdf](https://forms.justice.govt.nz/search/Documents/WT/wt_DOC_68356054/KoAotearoaTeneiTT1W.pdf). Acesso em: 10 jun. 2024.

NOVA ZELÂNDIA. The Treasury. **Regulatory Impact Statement: regulating for better legislation - what is the potential of a Regulatory Responsibility Act?** 2011b. Disponível em: <https://www.treasury.govt.nz/sites/default/files/2011-03/ris-tsy-rbr-mar11.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2024.

NOVA ZELÂNDIA. Cabinet Office. **CO (13) 3: Disclosure Requirements for Government Legislation**. 4 jul. 2013. Disponível em: [https://www.dpmc.govt.nz/sites/default/files/2017-03/coc\\_13\\_03.pdf](https://www.dpmc.govt.nz/sites/default/files/2017-03/coc_13_03.pdf). Acesso em: 6 jun. 2024.

NOVA ZELÂNDIA. Government of New Zealand. **Best practice regulation: principles and assessments**. The Treasury, fev. 2015. Disponível em: <https://www.treasury.govt.nz/sites/default/files/2012-08/bpregpa-feb15.pdf>. Acesso em: 1º jun. 2024.

NOVA ZELÂNDIA. The Treasury. **Ipanz award for regulatory excellence**. Jul. 2016. Disponível em: <https://www.treasury.govt.nz/information-and-services/regulation/regulatory-stewardship/ipanz-award-regulatory-excellence>. Acesso em: 11 jun. 2024.

NOVA ZELÂNDIA. The Treasury. **Regulatory timeline**. 2017a. Disponível em: <https://www.treasury.govt.nz/information-and-services/regulation/regulatory-management-system-overview/regulatory-timeline>. Acesso em: 30 maio 2024.

NOVA ZELÂNDIA. Government of New Zealand. **Government expectations for good regulatory practice**. Abr. 2017b. Disponível em: <https://www.treasury.govt.nz/sites/default/files/2015-09/good-reg-practice.pdf>. Acesso em: 6 jun. 2024.

NOVA ZELÂNDIA. Government of New Zealand. **Building effective regulatory institutions and practices: the government's regulatory management strategy.** Reviews and consultation. Abr. 2017c. Disponível em: <https://www.treasury.govt.nz/sites/default/files/2015-09/reg-inst-practices.pdf>. Acesso em: 28 maio 2024.

NOVA ZELÂNDIA. Parliamentary Counsel Office. **Te Awa Tupua (Whanganui River Claims Settlement) Act 2017.** Mar. 2017d. Disponível em: <https://www.legislation.govt.nz/act/public/2017/0007/latest/whole.html>. Acesso em: 10 jun. 2024.

NOVA ZELÂNDIA. Ministry of Social Development. **Improving the wellbeing of children and young people in New Zealand: child impact assessment guide.** Jul. 2018. Disponível em: <https://www.msd.govt.nz/documents/about-msd-and-our-work/publications-resources/resources/child-impact-assessment-guide-jul18.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2024.

NOVA ZELÂNDIA. Parlamento. **Legislation Act 2019, n. 58, de 28 out. 2019.** 2019a. Atualizado em 23 dez. 2023. Disponível em: <https://www.legislation.govt.nz/act/public/2019/0058/latest/DLM7298125.html>. Acesso em: 18 jun. 2024.

NOVA ZELÂNDIA. Cabinet Office. **CO (19) 5: Te Tiriti o Waitangi (Treaty of Waitangi) Guidance.** Cabinet Office Circular, 22 out. 2019b. Disponível em: <https://www.dpms.govt.nz/publications/co-19-5-te-tiriti-o-waitangi-treaty-waitangi-guidance>. Acesso em: 29 jul. 2024.

NOVA ZELÂNDIA. The Treasury. **Guidance note: effective consultation for impact analysis.** Dez. 2019c. Disponível em: <https://www.treasury.govt.nz/sites/default/files/2019-12/guidance-note-effective-consultation-impact-analysis.pdf>. Acesso em: 3 jun. 2024.

NOVA ZELÂNDIA. Ministry for the Environment. **Climate implications of policy assessment: guide to estimating the greenhouse gas emission impacts of policies.** Wellington: New Zealand Government, 2019d. Disponível em: <https://environment.govt.nz/assets/Publications/Files/climate-implications-of-policy-assessment-guide-updated.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2024.

NOVA ZELÂNDIA. The Treasury. **Regulatory System Reporting.** 18 maio 2020a. Disponível em: <https://www.treasury.govt.nz/information-and-services/regulation/regulatory-stewardship/keeping-regulation-fit-purpose/regulatory-system-reporting>. Acesso em: 17 jun. 2024.

NOVA ZELÂNDIA. Parliamentary Counsel Office. **Public Service Act 2020.** Atualizado em 2020. 2020b. Disponível em: [https://www.legislation.govt.nz/act/public/2020/0040/latest/LMS356871.html?search=sw\\_096be8ed81e69c7e\\_chief+executive\\_25\\_se&p=1&sr=5](https://www.legislation.govt.nz/act/public/2020/0040/latest/LMS356871.html?search=sw_096be8ed81e69c7e_chief+executive_25_se&p=1&sr=5). Acesso em: 29 jul. 2024.

NOVA ZELÂNDIA. Cabinet Office. **CO (20) 2: Impact Analysis Requirements.** Cabinet Office Circular. Jun. 2020c. Disponível em: <https://www.dpms.govt.nz/sites/default/files/2020-06/coc20-2-impact-analysis-requirements.pdf>. Acesso em: 28 maio 2024.

NOVA ZELÂNDIA. The Treasury. **Guide to Cabinet’s Impact Analysis Requirements**. Jun. 2020d. Disponível em: <https://www.treasury.govt.nz/sites/default/files/2020-06/guide-cabinet-ia-requirements-june2020.pdf>. Acesso em: 3 jun. 2024.

NOVA ZELÂNDIA. Cabinet Office. **CO (20) 3: Climate Implications of Policy Assessment Requirements**. Circular, jul. 2020e. Disponível em: <https://www.dPMC.govt.nz/sites/default/files/2020-07/coc20-3-climate-implications-policy-assessment-requirements.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2024.

NOVA ZELÂNDIA. Parliamentary Counsel Office. **Secondary Legislation Act 2021**. Aprovado em 24 mar. 2021a. Disponível em: <https://www.legislation.govt.nz/act/public/2021/0007/latest/LMS268928.html>. Acesso em: 14 jun. 2024.

NOVA ZELÂNDIA. Te Arawhiti – The Office for Māori Crown Relations. **Guidelines for engagement with Māori**. 2021b. Disponível em: <https://www.tearawhiti.govt.nz/assets/Tools-and-Resources/Guidelines-for-engagement-with-Maori.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2024.

NOVA ZELÂNDIA. Legislation Design and Advisory Committee. **Legislation guidelines**. 2021c. Disponível em: <https://www.ldac.org.nz/assets/documents/LDAC-Legislation-Guidelines-2021-edition.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2024.

NOVA ZELÂNDIA. Government of New Zealand. **Starting out with regulatory stewardship**: a resource. Regulatory Stewardship, dez. 2022. Disponível em: <https://www.treasury.govt.nz/sites/default/files/2022-12/regulatory-stewardship-resource.pdf>. Acesso em: 8 jun. 2024.

NOVA ZELÂNDIA. Cabinet Office. **Cabinet Manual 2023**. Wellington, Nova Zelândia, 2023a. Disponível em: <https://www.dPMC.govt.nz/sites/default/files/2023-06/cabinet-manual-2023-v2.pdf>. Acesso em: 30 maio 2024.

NOVA ZELÂNDIA. The Treasury. **He Ara Waiora**. 22 ago. 2023b. Disponível em: <https://www.treasury.govt.nz/information-and-services/nz-economy/higher-living-standards/he-ara-waiora>. Acesso em: 10 jun. 2024.

NOVA ZELÂNDIA. Ministry of Business, Innovation and Employment. **Regulatory Impact Statement**: banning new fossil-fuel baseload electricity generation. Jun. 2023c. Publicado em out. 2023. Disponível em: <https://www.treasury.govt.nz/sites/default/files/2023-10/ris-mbie-bnf-jun23.pdf>. Acesso em: 8 jun. 2024.

NOVA ZELÂNDIA. Ministry for the Environment. **Regulatory Impact Statement**: 2023 update to New Zealand emissions trading scheme limits and price control settings for units. Jul. 2023d. Publicado em set. 2023. Disponível em: <https://www.treasury.govt.nz/sites/default/files/2023-09/ria-mfe-utslpc-jul23.pdf>. Acesso em: 6 jun. 2024.

NOVA ZELÂNDIA. Ministry of Business, Innovation and Employment. **Regulatory Impact Statement**: climate-related disclosures regulations. Out. 2022. Publicado em ago. 2023e.

Disponível em: <https://www.treasury.govt.nz/publications/risa/regulatory-impact-statement-climate-related-disclosures-regulations>. Acesso em: 13 jun. 2024.

NOVA ZELÂNDIA. Department of the Prime Minister and Cabinet. **Regulatory impact statement:** severe weather emergency recovery bill. Mar. 2023. Publicado em mar. 2023f. Disponível em: <https://www.treasury.govt.nz/sites/default/files/2023-03/ria-dpmc-swe-mar23.pdf>. Acesso em: 8 jun. 2024.

NOVA ZELÂNDIA. Ministry of Business, Innovation and Employment. **Regulatory Impact Statement:** regulations to enable the implementation and administration of the Sustainable Biofuels Obligation. Ago. 2022. Publicado em mar. 2023g. Disponível em: <https://www.treasury.govt.nz/sites/default/files/2023-03/ria-mbie-resbo-aug22.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2024.

NOVA ZELÂNDIA. Ministry for the Environment. **Regulatory Impact Statement:** maintaining indigenous biodiversity under the Resource Management Act 1991. Maio 2023h. Publicado em out. 2023. Disponível em: <https://www.treasury.govt.nz/sites/default/files/2023-10/ris-mfe-mibu-may23.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2024.

NOVA ZELÂNDIA. Ministry for the Environment. **Where to from here?** How we ensure the future wellbeing of land and people. The Ministry for the Environment's Long-term Insights Briefing. 2023i. Disponível em: <https://environment.govt.nz/assets/publications/Long-term-Insights-Briefing-final-report-2023.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2024.

NOVA ZELÂNDIA. Ministry for Primary Industries and Ministry for the Environment. **Ngāi Tahu conditional exemption from participation in the Emissions Trading Scheme under section 60 of the Climate Change Response Act 2002.** Maio 2023j. Publicado em jul. 2023l. Disponível em: <https://www.treasury.govt.nz/sites/default/files/2023-07/ria-mpi-nteets-may23.pdf>. Acesso em: 8 jun. 2024.

NOVA ZELÂNDIA. Government of New Zealand. **Legislation disclosures:** severe weather emergency recovery legislation bill. Mar. 2023k. Disponível em: [https://disclosure.legislation.govt.nz/assets/disclosures/bill\\_government\\_2023\\_242.pdf](https://disclosure.legislation.govt.nz/assets/disclosures/bill_government_2023_242.pdf). Acesso em: 13 jun. 2024.

NOVA ZELÂNDIA. Ministry of Transport. **Supplementary Analysis Report:** clean car discount – changes to manage high uptake of the scheme. Maio 2023l. Publicado em maio 2023n. Disponível em: <https://www.treasury.govt.nz/sites/default/files/2023-05/ria-transport-ccdmhs-may23.pdf>. Acesso em: 8 jun. 2024.

NOVA ZELÂNDIA. National Emergency Management Agency. **Regulatory Impact Statement:** emergency management system reforms. Jul. 2022. Publicado em jun. 2023m. Disponível em: <https://www.treasury.govt.nz/sites/default/files/2023-06/ria-nema-emsr-jul22.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2024.

NOVA ZELÂNDIA. The Treasury. **Regulatory stewardship.** 1º maio 2024a. Disponível em: <https://www.treasury.govt.nz/information-and-services/regulation/regulatory-stewardship>. Acesso em: 1º jun. 2024.

NOVA ZELÂNDIA. Legislation Design and Advisory Committee (LDAC). **He kupu mō mātou:** about us. Last updated: 21 jun. 2024. 2024b. Disponível em: <https://www.ldac.org.nz/about>. Acesso em: 22 ago. 2024.

NOVA ZELÂNDIA. The Treasury. **Impact Analysis Requirements for Regulatory Proposals.** 17 maio 2024c. Disponível em: <https://www.treasury.govt.nz/information-and-services/regulation/impact-analysis-requirements-regulatory-proposals>. Acesso em: 18 jun. 2024.

NOVA ZELÂNDIA. Ministry of Business, Innovation and Employment. **Annex to Regulatory Impact Statement:** proposed building for climate change amendments to the building Act 2004. Maio 2023. Publicado em jan. 2024d. Disponível em: <https://www.treasury.govt.nz/sites/default/files/2024-01/aris-mbie-pbccca-may23.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2024.

NOVA ZELÂNDIA. The Policy Project. **Long-term insights briefings, policy stewardship and futures thinking:** what you need to know. Fev. 2024e. Disponível em: <https://www.dpmc.govt.nz/sites/default/files/2024-03/long-term-insights-briefings-stewardship-futures-thinking.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2024.

NOVA ZELÂNDIA. The Policy Project. **Long-term insight briefings:** process guide. Fev. 2024f. Disponível em: <https://www.dpmc.govt.nz/sites/default/files/2024-02/long-term-insights-briefings-process-guide-feb2024.pdf>. Acesso em: 8 jun. 2024.

NOVA ZELÂNDIA. The Policy Project. **Long-term insights briefings.** Fev. 2024g. Disponível em: <https://www.dpmc.govt.nz/our-programmes/policy-project/long-term-insights-briefings>. Acesso em: 11 jun. 2024.

NOVA ZELÂNDIA. Department of the Prime Minister and Cabinet. **Futures thinking.** Policy Methods Toolbox, 2024h. Disponível em: <https://www.dpmc.govt.nz/our-programmes/policy-project/policy-methods-toolbox/futures-thinking>. Acesso em: 8 ago. 2024.

NOVA ZELÂNDIA. The Treasury. **Regulatory Impact Statement - Search.** Dados atualizados até 19 de junho de 2024. Disponível em: [https://www.treasury.govt.nz/publications/search?f%5B0%5D=resource\\_type%3A4499](https://www.treasury.govt.nz/publications/search?f%5B0%5D=resource_type%3A4499). Acesso em: 19 jun. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Consejo de Derechos Humanos (HRC). **Informe del Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible.** Doc. ONU A/HRC/31/52, 01 fev. 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Conselho de Direitos Humanos (Human Rights Council). **Resolution n. 48/13, adopted by the Human Rights Council on 8 October 2021:** The human right to a clean, healthy and sustainable environment. 48<sup>th</sup> session, A/HRC/RES/48/13, out. 2021. Disponível em: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g21/289/50/pdf/g2128950.pdf>. Acesso em: 02 mai. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas**. Nationally determined contributions under the Paris Agreement: Revised synthesis report by the secretariat. Glasgow, 31 October to 12 November 2021. Disponível em: [https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2021\\_08rev01\\_adv.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2021_08rev01_adv.pdf). Acesso em: 12 ago. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Our common agenda**: report of the Secretary-General. 2021. Disponível em: [https://www.un.org/em/content/common-agenda-report/assets/pdf/Common\\_Agenda\\_Report\\_English.pdf](https://www.un.org/em/content/common-agenda-report/assets/pdf/Common_Agenda_Report_English.pdf). Acesso em: 10 mar. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Assembleia Geral (General Assembly). **Resolution n. 76/300, adopted by the General Assembly on 28 July 2022**: The human right to a clean, healthy and sustainable environment. 76<sup>th</sup> session. A/RES/76/300, jul. 2022. Disponível em: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n22/442/77/pdf/n2244277.pdf>. Acesso em: 02 jul. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Comitê de Direitos Humanos (UNHRC). **Daniel Billy & Ors. V. Australia, CCPR/C/135/D/3624/2019, 2 (Sept. 22, 2022)**. Disponível em: [https://ccprcentre.org/files/decisions/CCPR\\_C\\_135\\_D\\_3624\\_2019\\_34335\\_E.pdf](https://ccprcentre.org/files/decisions/CCPR_C_135_D_3624_2019_34335_E.pdf). Acesso em: 15 mar. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Comitê sobre Direitos das Crianças (Committee on the Rights of the Child). **General comment n. 26 (2023) on children's rights and the environment with a special focus on climate change**. CRC/C/GC/26, ago. 2023. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/documents/general-comments-and-recommendations/crcgc26-general-comment-no-26-2023-childrens-rights>. Acesso em: 02 jul. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **The UN Secretary-General's Panel on Critical Energy Transition Minerals**. 2024. Disponível em: <https://www.un.emg/en/climatechange/critical-minerals>. Acesso em: 5 ago. 2024.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Convenção Americana de Direitos Humanos**. Assinada na Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, São José da Costa Rica, 22 de novembro de 1969.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais “Protocolo de São Salvador”**. Concluído em 17 de novembro de 1988, em São Salvador, El Salvador.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Carta Democrática Interamericana**. Aprovada pela Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos em 11 de setembro de 2001.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Declaração Americana sobre Direitos dos Povos Indígenas**. Assembleia Geral, 46<sup>a</sup> sessão, Santo Domingo, República Dominicana. AG/RES.2888(XLVI-O/16), jun. 2016.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Recommendation of the Council on Improving the Quality of Government Regulation**. OECD/LEGAL/0278, 1995.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **The OECD Report on Regulatory Reform**. 1997a. Disponível em: [https://www.oecd-ilibrary.org/governance/the-oecd-report-on-regulatory-reform\\_9789264189751-en](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/the-oecd-report-on-regulatory-reform_9789264189751-en). Acesso em: 19 jul. 2024.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Regulatory Impact Analysis**. 1997b. Disponível em: [https://www.oecd-ilibrary.org/governance/regulatory-impact-analysis\\_9789264162150-en](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/regulatory-impact-analysis_9789264162150-en). Acesso em: 19 jul. 2024.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA): guidance for policy makers**. Paris: OECD Publishing, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/9789264050013-en>. Acesso em: 19 jul. 2024.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Sustainability in Impact Assessments: a review of Impact Assessment Systems in Selected OECD Countries and the European Commission**. Paris: OCDE, 2012.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Regulatory policy in Colombia: going beyond administrative simplification**. OECD Reviews of Regulatory Reform. Paris: OECD Publishing, 2013. Disponível em: [https://read.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-reviews-of-regulatory-reform-colombia-2013\\_9789264201941-en#page4](https://read.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-reviews-of-regulatory-reform-colombia-2013_9789264201941-en#page4). Acesso em: 10 abr. 2024.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Estudio de la OCDE sobre la política regulatoria en Colombia: más allá de la simplificación administrativa**. Paris: OECD Publishing, 2014. Disponível em: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Mejora%20Regulatoria/Presentaciones/Diplomado%20Mejora%20Normativa%202014/Estudio%20OCDE%20Politica%20Regulatoria%20Colombia%202013.pdf>. Acesso em: 3 mar. 2024.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). Guia Metodológica de Análisis de Impacto Normativo [borrador]. Proyecto “Incorporando el uso de Análisis de Impacto Regulatorio en el Proceso de Toma de Decisiones de Colombia”. Bogotá: OCDE, DNP, 2015. Disponível em: [https://cnostatic.s3.amazonaws.com/cno-public/archivosAdjuntos/guia\\_metodologica\\_de\\_analisis\\_de\\_impacto\\_normativo.pdf](https://cnostatic.s3.amazonaws.com/cno-public/archivosAdjuntos/guia_metodologica_de_analisis_de_impacto_normativo.pdf). Acesso em: 11 mai. 2024.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Promoting inclusive growth through better regulation: the role of Regulatory Impact Assessment**. OECD Regulatory Working Papers. Papers N. 3. 2016. Disponível em: [https://www.oecd-ilibrary.org/governance/promoting-inclusive-growth-through-better-regulation\\_5jm3tqwqplvj-en](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/promoting-inclusive-growth-through-better-regulation_5jm3tqwqplvj-en). Acesso em: 19 jul. 2024.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Recommendation of the Council on Policy Coherence for Sustainable Development.** OECD/LEGAL/0381, abr. 2010, emendado em dez. 2019. Disponível em: <https://legalinstruments.oecemorg/en/instruments/OECD-LEGAL-0381>. Acesso em: 12 ago. 2024.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Auditoria de políticas públicas descentralizadas no Brasil:** abordagens colaborativas e baseadas em evidências para melhores resultados. OECD Publishing, Paris, 2020a. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/f02bdf5e-pt>.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Governance for youth, trust and intergenerational justice:** fit for all generations? OECD Public Governance Reviews, 2020b.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **New Zealand:** indicators of regulatory policy and governance 2021. OECD Regulatory Policy Outlook 2021 – New Zealand Country Profile, 2021a. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/new-zealand-country-profile-regulatory-policy-2021.pdf>. Acesso em: 4 jun. 2024.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OECD). **Colombia:** indicators of regulatory policy and governance 2021. OECD Regulatory Policy Outlook 2021, Colombia Country Profile, 2021b. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/colombia-country-profile-regulatory-policy-2021.pdf>. Acesso em: 3 jun. 2024.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Roadmap for the OECD Accession Process of Brazil.** Adopted by the Council at Ministerial level on 10 June 2022. Meeting of the Council at Ministerial Level, 9-10 June 2022. Paris: OCDE, 2022.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Better regulation for Green Transition.** OECD Public Governance Policy Papers, nov. 2023a. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserverem91a04bc-en.pdf?expires=1719932972&id=id&acname=guest&checksum=C58D9E7FAEFD4A8D0470A1064BBDA20B>. Acesso em: 30 maio 2024.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Understanding and applying the precautionary principle in the energy transition.** Paris: OECD Publishing, 2023. 2023b. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/5b14362c-en.pdf?expires=1720998316&id=id&acname=guest&checksum=11198320B5175D798DABABF29E3C0C71>. Acesso em: 12 ago. 2024.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Regulatory Reform.** [s.d] Disponível em: <https://t4.oecd.org/gov/regulatory-policy/Colombia-2016-web.pdf>. Acesso em: 08 abr. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. Brasília, 2020. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2024.

OSKARSON, Annika. **Intergenerational equity: protecting future generations through domestic action**. 2009. 60f. Master thesis (Master in Environmental Law) – University of Lund, Lund, 2009. Disponível em: <https://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordOid=1561052&fileOid=1565510>. Acesso em: 10 mar. 2024.

PAÍS DE GALES. **Well-being of Future Generations (Wales) Act 2015**. 2015. Disponível em: <https://www.legislation.gov.uk/anaw/2015/2/contents/enacted>. Acesso em: 5 ago. 2024.

PAQUISTÃO. Lahore High Court Green Bench. **Ashgar Leghari v. Federation of Pakistan (W. P No. 25501/2015)**. Decisão de 4 de setembro de 2015. 2015a. Disponível em: [https://elaw.org/wp-content/uploads/archive/attachments/publicresource/pk.leghari.090415\\_1.pdf](https://elaw.org/wp-content/uploads/archive/attachments/publicresource/pk.leghari.090415_1.pdf). Acesso em: 14 mar. 2024.

PAQUISTÃO. Lahore High Court Green Bench. **Ashgar Leghari v. Federation of Pakistan (W. P No. 25501/2015)**. Decisão de 14 de setembro de 2015. 2015b. Disponível em: [https://elaw.org/wp-content/uploads/archive/attachments/publicresource/pk.leghari.091415\\_1.pdf](https://elaw.org/wp-content/uploads/archive/attachments/publicresource/pk.leghari.091415_1.pdf). Acesso em: 14 mar. 2024.

PEEL, Jacqueline. **Unlocking UNCLOS: how the ITLOS Advisory Opinion Delivers a holistic vision of climate-relevant international law**. Climate Law, may 2024. Disponível em: [https://blogs.law.columbia.edu/climatechange/2024/05/24/unlocking-unclos-how-the-itlos-advisory-opinion-delivers-a-holistic-vision-of-climate-relevant-international-law/?mc\\_cid=bb58fca7b5&mc\\_eid=9154c6695a](https://blogs.law.columbia.edu/climatechange/2024/05/24/unlocking-unclos-how-the-itlos-advisory-opinion-delivers-a-holistic-vision-of-climate-relevant-international-law/?mc_cid=bb58fca7b5&mc_eid=9154c6695a). Acesso em: 1º jun. 2024.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Planetary pressures–adjusted Human Development Index (PHDI)**. Disponível em: <https://hdr.undp.org/planetary-pressures-adjusted-human-development-index#/indicies/PHDI>. Acesso em: 12 ago. 2024.

PROLO, Caroline; ANGELO, Claudio; CÁRCAMO, Anna Maria; HERSCHMANN, Stela; SANTOS, André Castro; SETTE, Luísa (Coords.). **Acordo de Paris: um guia para os perplexos. Observatório do Clima e LACLIMA**, 2021. 41p. Disponível em: <https://laclima.org/files/acordo-parias-guia-perplexos.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2024.

REINO UNIDO. **Policy paper - Valuation of greenhouse gas emissions: for policy appraisal and evaluation**. Set. 2021. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/publications/valuing-greenhouse-gas-emissions-in-policy-appraisal/valuation-of-greenhouse-gas-emissions-for-policy-appraisal-and-evaluation>. Acesso em: 5 jul. 2024.

RESTREPO, Alejandro Ramirez. **Estudio de antecedentes: sector solidario, análisis legislativo e incidencia en la economía nacional**. Oficina de Asistencia Técnica Legislativa, Congreso de la República de Colombia, 2004. Disponível em:

<https://www.camara.gov.co/sector-solidario-analisis-legislativoem-incidencia-en-la-economia-nacional>. Acesso em: 9 maio 2024.

RICHARDSON, Katherine; STEFFEN, Will; LUCHT, Wolfgang; BENDTSEN, Jorgen; CORNELL, Sarah; DONGES, Jonathan; DRUKE, Markus; FETZER, Ingo; BALA, Govindasamy; VON BLOH, Werner; FEULNER, Georg; FIEDLER, Stephanie; GERTEN, Dieter; GLEESON, Tom; HOFMANN, Matthias; HUISKAMP, Willem; KUMMU, Matti; MOHAN, Chinchu; NOGUES-BRAVO, David; PETRI, Stefan; PORKKA, Miina; RAHMSTORF, Stefan; SCHAPHOFF, Sibyll; THONICKE, Kirsten; TOBIAN, Arne; VIRKKI, Vili; WANG-ERLANDSSON, Lan; WEBER, Lisa; ROCKSTRÖM, Johan. Earth beyond six of nine planetary boundaries. *Science Advances*, v. 9, n. 37, p. 1-16, set. 2023. DOI: [10.1126/sciadv.adh2458](https://doi.org/10.1126/sciadv.adh2458)

RIGHTS OF FUTURE GENERATIONS. Maastricht Principles on the Human Rights of Future Generations. *The Principles*. Jul., 2023. Disponível em: <https://www.rightsoffuturegenerations.org/home>. Acesso em: 12 ago. 2024.

ROCKSTRÖM, Johan; STEFFEN, Will; NOONE, Kevin; PERSSON, Asa; CHAPIN III, F. Stuart; LAMBIN, Eric; LENTON, Timothy M.; SCHEFFER, Marten; FOLKE, Carl; SCHELLNHUBER, Hans Joachim; NYKVIST, Bjorn; WIT, Cynthia A. de; HUGHES, Terry; LEEUW, Sander van der; RODHE, Henning; SORLIN, Sverker; SNYDER, Peter; CONSTANZA, Robert; SVEDIN, Uno; FALKENMARK, Malin; KARLBERG, Louise; CORELL, Robert; FABRY, Victoria; HANSEN, James; WALKER, Brian; LIVERMAN, Diana; RICHARDSON, Katherine; CRUTZEN, Paul; FOLEY, Jonathan. A safe operating space for humanity. *Nature*, v. 461, p. 472-475, 2009. <https://doi.org/10.1038/461472a>

ROCKSTRÖM, Johan; GUPTA, Joyeeta; QIN, Dahe; LADE, Steven J.; ABRAMS, Jesse F.; ANDERSEN, Lauren S.; ARMSTRONG MCKAY, David I.; BAI, Xuemei; BALA, Govindasamy; BUNN, Stuart E.; CIOBANU, Daniel; DECLERCK, Fabrice; EBI, Kristie; GIFFORD, Lauren; GORDON, Christopher; HASAN, Syezlin; KANIE, Norichika; LENTON, Timothy M.; LORIANI, Sina; LIVERMAN, Diana M.; MOHAMED, Awaz; NAKICENOVIC, Nebojsa; OBURA, David; OSPINA, Daniel; PRODANI, Klaudia; RAMMELT, Crelis; SAKSCHEWSKI, Boris; SCHOLTENS, Joeri; STEWART-KOSTER, Ben; THARAMMAL, Thejna; VAN VUUREN, Detlef; VERBURG, Peter H.; WINKELMANN, Ricarda; ZIMM, Caroline; BENNETT, Elena M.; BRINGEZU, Stefan; BROADGATE, Wendy; GREEN, Pamela A.; HUANG, Lei; JACOBSON, Lisa; NDEHEDEHE, Christopher; PEDDE, Simona; ROCHA, Juan; SCHEFFER, Marten; SCHULTE-UEBBING, Lena; DE VRIES, Wim; XIAO, Cunde; XU, Chi; XU, Xinwu; ZAFRA-CALVO, Noelia; ZHANG, Xin. Safe and just Earth system boundaries. *Nature*, v. 619, p. 102-111, jul. 2023. <https://doi.org/10.1038/s41586-023-06083-8>

RODRÍGUEZ-GARAVITO, Cesar. Human rights: the Global South's route to climate litigation. *AJIL Unbound*, v. 114, p. 40-44, 2020.

VOLLMER, Abby R. Mobilizing human rights to combat climate change through litigation. In: DUYCK, Sébastien; JODOIN, Sébastien; JOHL, Alyssa (Eds.). *Routledge handbook of human rights and climate governance*. 1st edn. Londres: Routledge, 2018, p. 359-371.

S&P GLOBAL. **Dow Jones sustainability indices: methodology.** S&P Global, dez. 2023. Disponível em: <https://www.spglobal.com/spdji/en/methodology/article/dow-jones-sustainability-indices-methodology/>. Acesso em: 8 ago. 2024.

S&P GLOBAL. **Coal power, mining and finance are still obstacles to net-zero.** 9 jan. 2024. Disponível em: <https://www.spglobal.com/esg/insights/featured/special-editorial/coal-power-mining-and-finance-are-still-obstacles-to-net-zero>. Acesso em: 28 jun. 2024.

SABIN CENTER FOR CLIMATE CHANGE LAW (Sabin Center). Columbia Law School. **Climate Case Chart.** 2024a. Disponível em: <https://climatecasechart.com/>. Acesso em: 7 ago. 2024.

SABIN CENTER FOR CLIMATE CHANGE LAW (Sabin Center). **About.** Columbia Law School, 2024b. Disponível em: <https://climatecasechart.com/about/>. Acesso em: 19 abr. 2024.

SABIN CENTER FOR CLIMATE CHANGE LAW (Sabin Center). Columbia Law School. **Urgenda Foundation v. Kingdom of the Netherlands.** Disponível em: <https://climatecasechart.com/non-us-case/urgenda-foundation-v-kingdom-of-the-netherlands/>. Acesso em: 7 ago. 2024.

SAMUEL, Sigal. Effective altruism's most controversial idea. **Vox**, 6 set. 2022. Disponível em: <https://www.vox.com/future-perfect/23298870/effective-altruism-longtermism-will-macaskill-future>. Acesso em: 3 fev. 2023.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Uma cartografia simbólica das representações sociais: prolegómenos a uma concepção pós-moderna do Direito. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 24, p. 139-172, mar. 1988. Disponível em: [http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/pdfs/Cartografia\\_simbolica\\_RCCS24.PDF](http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/pdfs/Cartografia_simbolica_RCCS24.PDF). Acesso em: 20 jul. 2019.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. The Climate Fund case: the fundamental right to a healthy environment and climate protection in Brazil. **Open Global Rights**, fev. 2024. Disponível em: <https://www.openglobalrights.org/Climate-Fund-right-to-healthy-environment-Brazil/>. Acesso em: 10 abr. 2024.

SCIENCE BASED TARGETS INITIATIVE (SBTi). **SBTi Releases Technical Publications in an Early Step in the Corporate Net-Zero Standard Review.** 30 jul. 2024. Disponível em: <https://sciencebasedtargets.org/news/sbti-releases-technical-publications-in-an-early-step-in-the-corporate-net-zero-standard-review>. Acesso em: 31 jul. 2024.

SETZER, Joana; HIGHAM, Catherine. **Global trends in climate change litigation: 2023 snapshot.** Londres: Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment and Centre for Climate Change Economics and Policy, London School of Economics and Political Science, 2023. 58p.

SOARES, Fabiana de Menezes. **Produção do direito e conhecimento da lei a luz da participação popular e sob o impacto da tecnologia da informação.** Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito, 2002. 342f.

SOARES, Fabiana de Menezes. **Teoria da Legislação: formação e conhecimento da lei na idade tecnológica**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2004. 316p.

SOARES, Fabiana de Menezes. Legística e o desenvolvimento da qualidade da lei no quadro da otimização de uma melhor legislação. **Cad. Esc. Legisl.**, Belo Horizonte, v. 9, n. 14, p. 7-34, jan./dez. 2007. Disponível em:

<https://dspace.almg.gov.br/xmlui/bitstream/handle/11037/1278/0001278.pdf?sequence=3>.

Acesso em: 10 maio 2024.

SOARES, Fabiana de Menezes; BARROS, Louise Menegaz e; FARAJ, Natália de Assis. Legimática: a tecnologia da informação aplicada à qualidade da produção legislativa. **Revista da Faculdade de Direito UFMG**, Belo Horizonte, n. 53, p. 45-78, jul./dez. 2008.

SOARES, Fabiana de Menezes; KAITEL, Cristiane Silva. Análise econômica do Direito à serviço da legística material: os artigos 1º e 4º da Constituição Federal de 1988. In: MATOS, Andityas Soares de Moura Costa (coord). **Fundamentos Críticos do Pensamento Jurídico-Filosófico**. Belo Horizonte: Initia Via Editora, 2012, p. 98-141.

STOTT, Peter; STONE, David A.; ALLEN, Myles R. Human contribution to the European heatwave of 2003. **Nature**, v. 432, p. 610-614, 2004.

<https://doi.org/10.1038/nature03089>

SUÍÇA. **Analyse d'impact de la réglementation**. Última modificação: 27 jun. 2024.

Disponível em: <https://www.seco.admin.ch/seco/fr/home/wirtschaftslage---wirtschaftspolitik/wirtschaftspolitik/regulierung/regulierungsfolgenabschaetzung.html>.

Acesso em: 1º jul. 2024.

SULTANA, Farhana. The unbearable heaviness of climate coloniality. **Political Geography**, v. 99, p. 102638, 2022.

10.1016/j.polgeo.2022.102638.

SURMA, Katie. Q&A: to save the planet, traditional indigenous knowledge is indispensable. **Inside Climate News**, 14 fev. 2024. Disponível em:

<https://insideclimatenews.org/news/14022024/to-save-the-planet-traditional-indigenous-knowledge-is-indispensable/>. Acesso em: 15 abr. 2024.

SWEETMAN, Andrew K.; SMITH, Alycia J.; JONGE, Danielle S. W. de; HAHN, Tobias; SCHROEDL, Peter; SILVERSTEIN, Michael; ANDRADE, Claire; EDWARDS, R. Lawrence; LOUGH, Alastair J. M.; WOULDLS, Clare; HOMOKY, William B.; KOSCHINSKY, Andrea; FUCHS, Sebastian; KUHN, Thomas; GEIGER, Franz; MARLOW, Jeffrey J. Evidence of dark oxygen production at the abyssal seafloor. **Nature Geoscience**, v. 17, p. 737-739, jul. 2024.

<https://doi.org/10.1038/s41561-024-01480-8>

TIGRE, Maria Antonia; SETZER, Joana. Human rights and climate change for climate litigation in Brazil and beyond: an analysis of the climate fund decision. **Georgetown Journal of International Law**, v. 54, p. 593-637, 2023.

TIGRE, Maria Antonia. Advancements in climate rights in courts around the world. **Climate Law**, Columbia Law School, jul. 2022. Disponível em:

<https://blogs.law.columbia.edu/climatechange/2022/07/01/advancements-in-climate-rights-in-courts-around-the-world>. Acesso em: 10 abr. 2024.

TROUT, Kelly; MUTTITT, Greg; LAFLEUR, Dimitri; VAN DE GRAAF, Thijs; MENDELEVITCH, Roman; MEI, Lan; MEINSHAUSEN, Malte. Existing fossil fuel extraction would warm the world beyond 1.5 °C. **Environmental Research Letters**, v. 17, n. 6, maio 2022. Disponível em: <https://iopscience.iop.org/article/10.1088/1748-9326/ac6228>. Acesso em: 30 jul. 2024.

UNESCO. **Declaração sobre as responsabilidades das gerações presentes em relação às gerações futuras**. Paris: UNESCO, 1997. Disponível em: [https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000110827\\_por](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000110827_por). Acesso em: 12 ago. 2024.

UNESCO. **Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural**. Aprovada na 17ª Conferência Geral da UNESCO, em Paris, 1972. Disponível em: <https://whc.unesco.org/archive/convention-pt.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2024.

UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME (UNEP). **Environmental rule of law: first global report**. Nairobi: UNEP, jan. 2019. Disponível em: <https://www.unep.org/resources/assessment/environmental-rule-law-first-global-report>. Acesso em: 12 ago. 2024.

UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME (UNEP). **Global Climate Litigation Report: 2023 Status Review**. Nairobi, 2023. Disponível em: [https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/43008/global\\_climate\\_litigation\\_report\\_2023.pdf?sequence=3](https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/43008/global_climate_litigation_report_2023.pdf?sequence=3). Acesso em: 8 mar. 2024.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS (UNHCHR). **Bachelet welcomes top court's landmark decision to protect human rights from climate change**. Press Release, 20 dez. 2019. Disponível em: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25450&LangID=E>. Acesso em: 7 ago. 2024.

VELARDE, Juan Carlos Cortázar. **Entrando al club: la Gestión de las campañas de política pública. El caso del acceso de Colombia a la OCDE (2011-2018)**. Brasília: Enap, 2022. 96p. Disponível em: [https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/7372/2/Entrando\\_para\\_o\\_Clube\\_espanhol.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/7372/2/Entrando_para_o_Clube_espanhol.pdf). Acesso em: 11 mai. 2024.

VIEIRA, Eduardo S. S. Desafios e estratégias para a implementação da avaliação de impacto legislativo. In: MENEGUIN, Fernando Boarato; SILVA, Rafael Silveira e (Orgs.). **Avaliação de impacto legislativo: cenários e perspectivas para sua aplicação**. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2017, p. 46-70. Disponível em: [http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/535244/avaliacao\\_de\\_impacto\\_legislativo\\_o\\_1ed.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/535244/avaliacao_de_impacto_legislativo_o_1ed.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em: 27 jul. 2019.

WATTS, Jonathan. Devastating Brazil floods made twice as likely by burning of fossil fuels and trees. **The Guardian**, 3 jun. 2024. Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/article/2024/jun/03/devastating-brazil-floods-made-twice-as-likely-by-burning-of-fossil-fuels-and-trees>. Acesso em: 4 jul. 2024

WINTER, Christoph; SCHUETT, Jonas; MARTÍNEZ, Eric; VAN ARSDALE, Suzanne; ARAÚJO, Renan; HOLLMAN, Nick; SEBO, Jeff; STAWASZ, Andrew; O'KEEFE, Cullen; ROTOLA, Giuliana. **Legal priorities research: a research agenda**. Legal Priorities Project, jan. 2021. Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3931256](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3931256). Acesso em: 8 jul. 2024

WINTGENS, Luc J. **Legisprudence: practical reason in legislation**. Farnham: Ashgate, 2012. 350p.

WINTGENS, Luc J. (Ed.). **Legislation in context: essays in legisprudence**. Ashgate: Routledge, 2007. 220p.

WINTGENS, Luc J.; OLIVER-LALANA, A. Daniel (Eds.). **The rationality and justification of legislation: essays in legisprudence**. Heidelberg, New York, Dordrecht, London: Springer International Publishing Switzerland, 2013. 186p.

WORLD BUSINESS COUNCIL FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT; WORLD RESOURCES INSTITUTE (WBCSD/WRI). **The Greenhouse Gas Protocol: a corporate accounting and reporting standard (revised edition)**. WBCSD/WRI, [s.d]. Disponível em: <https://ghgprotocol.org/sites/default/files/standards/ghg-protocol-revised.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2024.

WORLD WEATHER ATTRIBUTION. **Climate change, El Niño and infrastructure failures behind massive floods in southern Brazil**. Jun. 2024. Disponível em: <https://www.worldweatherattribution.org/climate-change-made-the-floods-in-southern-brazil-twice-as-likely/>. Acesso em: 4 jul. 2024.

XAVIER, Luís Lobo; ANDRADE, Catarina. **Gulbenkian Intergeracional: um compromisso com o futuro**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2022. 42p.

ZHOURI, Andrea. Megaprojects, epistemological violence and environmental conflicts in Brazil. **Revista Perfis Econômicos**, n. 5, p. 7-33, set. 2018.

ZHOURI, Andrea. Violência, memória e novas gramáticas da resistência: o desastre da Samarco no Rio Doce. **Revista Pós Ciências Sociais**, v. 16, n. 32, p. 51-68, jan. 2020.