

# LITÍGIOS CLIMÁTICOS ESTRATÉGICOS NO BRASIL: O MINISTÉRIO PÚBLICO E O DIÁLOGO COM O SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS

Débora de Souza Costa<sup>1</sup>

Talden Farias<sup>2</sup>

**Resumo:** O presente artigo analisa a atuação do Ministério Público brasileiro em litígios climáticos estratégicos, com ênfase na utilização do processo estrutural e na incorporação dos parâmetros normativos e jurisprudenciais do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Em seguida, examina-se o papel institucional do Ministério Público como agente legitimado para ações estruturantes em matéria ambiental. O estudo do caso da ADPF 708, cujo objeto questiona omissão do Governo Federal na execução do Fundo Clima, violando direitos fundamentais e compromissos ambientais constitucionais, demonstra a viabilidade do processo estrutural no enfrentamento da inércia estatal, com a imposição de deveres positivos e supervisão judicial contínua. A partir da hipótese de que a articulação entre essas ferramentas permite responsabilizar o Estado por omissões climáticas e garantir justiça ambiental, adota-se metodologia qualitativa, com revisão bibliográfica e análise documental. Inicialmente, discute-se a expansão dos litígios climáticos e sua função transformadora na indução de políticas públicas. Por fim, analisa-se a jurisprudência da Corte Interamericana e o Acordo de Escazú como instrumentos normativos que fortalecem a democracia ambiental e orientam a atuação ministerial. Conclui-se que a integração entre o processo estrutural e os marcos interamericanos legitima e qualifica a atuação do Ministério Público, tornando-o protagonista na promoção da justiça climática e na proteção intergeracional do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado.

**Palavras-chave:** Ministério Público; Justiça Climática; Processo Estrutural; Sistema Interamericano; Litígios Estratégicos.

**Sumário:** 1 Introdução; 2 Litígios climáticos estratégicos: conceito, espécies, relevância e expansão dos litígios climáticos estratégicos; 3 O Ministério Público e o processo estrutural em matéria ambiental:

1 Advogada e mestranda em Ciências Jurídicas pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Integrante do Grupo de Pesquisa “Direito Ambiental e Cidades”. Especialista em Direito Ambiental pela Universidade Federal do Paraná (UFPR) e em Direito Administrativo pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP).

2 Advogado e professor da Universidade Federal da Paraíba (UFPB) e da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Pós-doutor e doutor em Direito da Cidade pela UERJ com estágio de doutoramento sanduíche realizado junto à Universidade de Paris 1 – Panthéon-Sorbonne. Coordenador do Grupo de Pesquisa “Direito Ambiental e Cidades”, membro da Comissão de Direito Ambiental do Instituto dos Advogados Brasileiros (IAB) e cofundador e vice-presidente da União Brasileira da Advocacia Ambiental (UBAA). Autor de “Licenciamento ambiental: aspectos teóricos e práticos” (10. ed. JusPodivm, 2025), “Competência administrativa ambiental” (3. ed. Lumen Juris, 2024), “Introdução ao direito ambiental” (DEL REY, 2009) e de outras publicações nas áreas de Direito Ambiental e Urbanístico.

o caso “Fundo Clima” e os deveres estatais positivos; 4 Sistema interamericano de direitos humanos e justiça climática: propostas e convergências para uma atuação estratégica e dialógica; 5 Considerações finais.

## 1. INTRODUÇÃO

A intensificação da crise climática impõe desafios cada vez mais complexos à governança ambiental e à realização dos direitos fundamentais, especialmente em países como o Brasil, cujos tamanho territorial, riqueza ambiental e desigualdade socioambiental tornam os impactos ainda mais graves (MILARÉ, 2015). A resposta do poder público à emergência climática exige mais do que medidas pontuais: requer a responsabilização por omissões estatais e a construção de soluções estruturantes, que articulem democracia ambiental, justiça intergeracional e proteção efetiva do meio ambiente como direito fundamental.

A distinção entre direitos humanos e direitos fundamentais é relevante para a delimitação conceitual do presente estudo, especialmente no que tange à proteção ambiental sob a perspectiva dos direitos garantidos em múltiplos níveis normativos. Os direitos humanos correspondem a prerrogativas inerentes à dignidade da pessoa humana, reconhecidas no plano internacional, consagradas em tratados, convenções e declarações com pretensão universal, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1969). Já os direitos fundamentais representam a positivação desses direitos no ordenamento jurídico interno dos Estados, com consagração constitucional e plena eficácia jurídica, como ocorre no caso brasileiro, em que estão previstos no Título II da Constituição Federal de 1988.

Conforme leciona Ingo Wolfgang Sarlet (2012, p. 57), “direitos humanos são aqueles reconhecidos no plano internacional; direitos fundamentais são os direitos humanos reconhecidos e garantidos pelo direito constitucional positivo de um determinado Estado”. Nessa mesma linha, Bobbio (1992) ressalta que os direitos fundamentais operam no plano jurídico-institucional de cada país, enquanto os direitos humanos assumem uma dimensão ética e política de alcance universal. A distinção, portanto, não é ontológica, mas normativa, conforme sublinha Alexandre de Moraes (2016, p. 23), ao afirmar que “direitos humanos se situam no plano internacional; os direitos fundamentais, no plano constitucional”.

Nesse contexto, os litígios climáticos estratégicos vêm se consolidando como instrumento jurídico de enfrentamento à inação estatal. Esses litígios, ao contrário dos processos convencionais, são orientados por objetivos que visam induzir mudanças estruturais nas políticas públicas, além de promover *accountability* e garantir a efetividade de direitos difusos (SETZER; RODRÍGUEZ-GARAVITO, 2021). No Brasil, tais ações são impulsionadas pelo preceito do art. 225 da Constituição Federal, que consagra o meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental e de titularidade coletiva.

O Ministério Público (MP), como instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado (art. 127 da CF/88; art. 82 do CDC; art. 5º da ACP e art. 176 do CPC), detém legitimidade para defender o meio ambiente por meio de ações civis públicas e outros instrumentos de tutela coletiva. A utilização do processo estrutural, que é a técnica processual voltada à reparação de violações complexas e persistentes (GIDI, 2007; Cappelletti; Garth, 1988), potencializa a atuação do Legitimado Constitucional ao permitir a construção judicial de soluções contínuas e controladas para a implementação de políticas ambientais.

Paralelamente, o Sistema Interamericano de Direitos Humanos tem desempenhado papel central na consolidação do meio ambiente como direito humano autônomo. A Corte Interamericana de Direitos Humanos, em precedentes paradigmáticos<sup>3</sup>, como os casos “Saramaka vs. Suriname”, “Povo Sarayaku vs. Equador” e “Comunidades Afrodescendentes de La Toma vs. Colômbia”, tem reconhecido que o dano ambiental compromete a dignidade, a saúde e os modos de vida de comunidades vulneráveis (CORTE IDH, 2007; 2012; 2015). A isso se soma o Acordo de Escazú, que fortalece os direitos de acesso à informação, à participação e à justiça ambiental na América Latina, funcionando como marco normativo relevante para a atuação dos legitimados que atuam em defesa do meio ambiente (ONU, 2018).

Diante desse panorama, o presente artigo busca responder como o Ministério Público brasileiro pode utilizar o processo estrutural e os parâmetros do Sistema Interamericano de Direitos Humanos para promover litígios climáticos estratégicos e assegurar a efetivação do direito ao meio ambiente equilibrado. Parte-se da hipótese de que a atuação estratégica do MP, orientada por processos estruturais e pelos marcos normativos interamericanos, constitui ferramenta eficaz para responsabilizar o Estado por omissões climáticas e garantir justiça ambiental e intergeracional.

O objetivo geral do trabalho é analisar a atuação do Ministério Público<sup>4</sup> em litígios climáticos estruturais no Brasil à luz dos parâmetros do Sistema Interamericano. Para tanto, os objetivos específicos consistem em: (i) examinar o conceito de litígios climáticos estratégicos e sua relevância jurídica; (ii) investigar o papel do MP na estruturação e execução de decisões judiciais ambientais; (iii) discutir a jurispru-

---

3 Os precedentes utilizados ao longo deste trabalho foram selecionados por sua relevância jurídica, social e institucional, sendo considerados paradigmáticos por tratarem de temas estruturais relacionados à proteção ambiental, aos direitos fundamentais e à atuação do Ministério Público. Incluem-se, nesse rol, decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos, cuja jurisprudência exerce papel normativo complementar e orientador, especialmente em matéria de direitos difusos, justiça climática e proteção intergeracional. A escolha desses julgados busca evidenciar a consolidação de parâmetros normativos e jurisprudenciais essenciais para o enfrentamento da crise climática sob a perspectiva dos direitos humanos.

4 A escolha do Ministério Público como objeto de análise justifica-se por sua posição institucional de destaque na defesa dos interesses coletivos e difusos no Brasil, conforme estabelecido pelo art. 129, III, da Constituição Federal de 1988. Ao atribuir ao Ministério Público a função de promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção do patrimônio público, social e ambiental, a Constituição consolidou seu protagonismo na tutela de direitos transindividuais, conferindo-lhe legitimidade ativa qualificada e papel estratégico na indução de políticas públicas e na responsabilização estatal por omissões inconstitucionais, sobretudo no campo ambiental.

dência do Supremo Tribunal Federal (STF), com ênfase no caso Fundo Clima (ADPF 708)<sup>5</sup>, como exemplo de judicialização da inação estatal; e (iv) identificar a contribuição do Acordo de Escazú e da jurisprudência da Corte Interamericana para o fortalecimento da tutela ambiental no país.

A metodologia utilizada é qualitativa, de caráter teórico-dogmático, com base em revisão bibliográfica e análise documental. A pesquisa apoia-se em marcos normativos nacionais e internacionais, decisões judiciais e contribuições doutrinárias sobre processo estrutural, litígios climáticos e direitos humanos. A partir do referencial teórico, passou-se à concepção do meio ambiente como direito fundamental (BRASIL, 1988), do desenvolvimento dos litígios climáticos estratégicos (SETZER; RODRÍGUEZ-GARAVITO, 2021), da teoria do processo estrutural (FERRAJOLI, 2001; CAPPELLETTI; GARTH, 1988; GIDI, 2007), e da jurisprudência interamericana em matéria socioambiental (CORTE IDH, 2007; 2012; 2015), além da análise do Acordo de Escazú como marco da democracia ambiental (ONU, 2018).

A estrutura do artigo está organizada da seguinte forma: o primeiro item apresenta o conceito, a espécie, a relevância e a expansão dos litígios climáticos estratégicos; o segundo discute o papel institucional do MP e o processo estrutural como técnica de enfrentamento à omissão ambiental; o terceiro analisa o caso Fundo Clima no STF como exemplo de omissão estatal e resposta jurisdicional estruturada; o quarto examina a jurisprudência da Corte IDH e o Acordo de Escazú como fontes normativas para a atuação ministerial; por fim, propõem-se diretrizes para uma atuação estratégica e dialógica do MP no enfrentamento da crise climática.

## **2. LITÍGIOS CLIMÁTICOS ESTRATÉGICOS: CONCEITOS, ESPÉCIES, RELEVÂNCIA E EXPANSÃO DOS LITÍGIOS CLIMÁTICOS ESTRATÉGICOS**

A judicialização das mudanças climáticas é fenômeno crescente no mundo contemporâneo, refletindo a percepção de que os instrumentos tradicionais de governança ambiental têm sido insuficientes para conter os efeitos da crise climática (WEDY, 2018). Os chamados litígios climáticos estratégicos emergem nesse cenário como respostas jurídicas inovadoras, voltadas não apenas à resolução de conflitos pontuais, mas à indução de transformações institucionais, legislativas e políticas (SETZER; RODRÍGUEZ-GARAVITO, 2021).

Por meio da litigância climática, o Estado determina os parâmetros de um direito fundamental à segurança climática e realiza o controle judicial das políticas públicas climáticas. As Cortes Constitucionais

---

5 A ADPF 708 constitui referência central para o presente estudo por representar o primeiro precedente vinculante do Supremo Tribunal Federal a reconhecer, em sede de controle concentrado, a omissão inconstitucional do Poder Executivo em matéria de política climática. O caso, que versa sobre a paralisação do Fundo Clima, assumiu importância majoritária na jurisprudência brasileira por consolidar a possibilidade de judicialização estrutural em temas ambientais, ao mesmo tempo em que afirma o direito fundamental ao meio ambiente equilibrado como direito de eficácia plena e imediata. Sua relevância reside não apenas no conteúdo decisório, mas na metodologia processual adotada, com imposição de deveres positivos ao Estado e contínua supervisão judicial, sendo paradigma para a atuação estratégica do Ministério Público e para o avanço da justiça climática no Brasil.

e Supremas Cortes decidem frequentemente litígios climáticos, o que comprova a necessidade de constitucionalização da temática em evidência. O STF e STJ ocupam-se de julgar os litígios climáticos tendo em vista seu dever de proteção em matéria ambiental. O desenvolvimento da ciência e tecnologia climática determinou progressos nas pesquisas de atribuição, que examinam os efeitos das mudanças climáticas para atribuir o nexo de causalidade a práticas que causam aquecimento global. (SARLET, WEDY, FENSTERSEIFER, 2022).

Por sua vez, como espécie do litígio climático, tem-se a litigância climática estratégica. Litígio climático estratégico é uma modalidade de ação judicial que busca provocar transformações estruturais no enfrentamento da crise climática, utilizando o Judiciário como meio de responsabilizar governos e empresas por condutas ou omissões relacionadas às mudanças climáticas (WEDY, 2023). Diferentemente de litígios convencionais, os litígios estratégicos têm finalidade política e social ampliada: mais do que resolver o conflito entre as partes, eles pretendem influenciar políticas públicas, reforçar a proteção de direitos fundamentais (como o direito ao meio ambiente equilibrado, à saúde e à vida), e gerar precedentes jurídicos transformadores.

No Brasil, o crescimento da litigância ambiental articula-se com a consolidação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental previsto na Constituição de 1988 (art. 225). Diferentemente dos litígios clássicos de responsabilidade civil ambiental, os litígios climáticos estratégicos possuem natureza propositiva, isto é, buscam assegurar a adoção de medidas concretas de mitigação e adaptação por parte do Estado e de grandes emissores, além de garantir a participação social e a justiça intergeracional.

A natureza estratégica desses litígios está ligada à sua intencionalidade transformadora: os demandantes não buscam apenas reparações individuais ou coletivas e indenizações, mas pretendem incidir sobre políticas públicas, provocar reformas normativas e fortalecer a responsabilização por omissões e atuações estatais. Segundo Setzer e Rodríguez-Garavito (2021), esse tipo de litigância possui três características principais: (i) o uso do litígio como ferramenta política; (ii) a articulação com movimentos sociais e comunitários; e (iii) o potencial para gerar precedentes e transformações institucionais mais amplas.

Tais ações têm ganhado espaço diante da insuficiência ou ausência de ação estatal em áreas sensíveis como o cumprimento de metas de redução de emissões, o financiamento de políticas ambientais e a preservação de Espaços Territoriais Especialmente Protegidos (ETEPs) estratégicos. Diante de omissões e atuações reiteradamente questionáveis, a litigância climática assume papel central na exigibilidade de políticas públicas fundadas em evidência científica e direitos humanos.

No plano internacional, observa-se que países como Uruguai, Colômbia, Alemanha e Países Baixos têm jurisprudência robusta sobre o tema, reconhecendo o dever positivo de o Estado proteger o meio ambiente e as gerações futuras (PEEL; OSOFSKY, 2015). No Brasil, esse debate ainda se encontra em con-

solidação, mas casos como a ADO 59<sup>6</sup>, a ADPF 760<sup>7</sup> e, notadamente, a ADPF 708 (Fundo Clima), indicam a formação de um campo jurídico emergente, em que o Judiciário é chamado a intervir para compelir o Poder Executivo a cumprir seus compromissos climáticos.

É nesse espaço de transição entre a inércia e atuação equivocada do Estado e a judicialização estruturante que os litígios climáticos estratégicos adquirem relevância. Eles se constituem como mecanismos de democratização do acesso à justiça, de defesa de interesses difusos e de ressignificação do papel do Judiciário na governança ambiental. Como argumenta Ferrajoli (2001), a jurisdição constitucional deve atuar em defesa dos direitos fundamentais contra os déficits democráticos e estruturais do Estado, sobretudo quando os danos decorrentes da omissão estatal atingem populações vulnerabilizadas.

A litigância climática, portanto, não deve ser entendida como mera intervenção corretiva, mas como instrumento de transformação da política ambiental e de concretização dos princípios constitucionais da prevenção, precaução, vedação ao retrocesso e função social da propriedade. Por meio dela, opera-se uma ampliação da função judicial e uma rediscussão sobre os limites da atuação do Poder Judiciário em matéria ambiental (GIDI, 2007).

O julgamento da ADPF 708 pelo Supremo Tribunal Federal representa a consolidação do processo estrutural como instrumento jurídico apto a enfrentar omissões estatais graves e persistentes na seara ambiental. Ao reconhecer a inércia do Poder Executivo Federal na implementação do Fundo Clima e impor medidas de correção progressiva, com monitoramento judicial contínuo, o STF rompe com o modelo tradicional de jurisdição passiva, assumindo papel ativo na reconstrução de políticas públicas ambientais negligenciadas. Trata-se de um marco jurisprudencial que evidencia a capacidade do processo estrutural de promover transformações institucionais duradouras, mediante decisões complexas, participativas e orientadas por evidências, em diálogo com os princípios da justiça climática e da responsabilidade intergeracional. A ADPF 708, nesse contexto, reafirma não apenas o dever estatal de proteção ambiental, mas também a função garantidora do Judiciário diante de omissões estruturais que comprometam direitos fundamentais difusos.

---

6 A ADO 59 (Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 59) é uma ação ajuizada no Supremo Tribunal Federal (STF) com o objetivo de combater a omissão do Congresso Nacional em regulamentar o art. 6º, caput e inciso VII, da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 95/2016, que reconheceu o direito à educação infantil gratuita de crianças de até cinco anos de idade como direito fundamental de caráter imediato.

7 A ADPF 760 (Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 760) é uma ação paradigmática julgada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) sobre a política ambiental brasileira, em especial no que diz respeito ao combate ao desmatamento da Amazônia Legal.

### 3. O MINISTÉRIO PÚBLICO E O PROCESSO ESTRUTURAL EM MATÉRIA AMBIENTAL: O CASO “FUNDO CLIMA” E OS DEVERES ESTATAIS POSITIVOS

A atuação do Ministério Público brasileiro em matéria ambiental insere-se em um contexto de consolidação de sua função institucional como defensor da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, nos termos do artigo 127 da Constituição Federal de 1988. Em temas ambientais, essa missão adquire especial relevância, uma vez que os danos ecológicos frequentemente afetam coletividades difusas, demandando uma atuação proativa, técnica e estruturante por parte do órgão ministerial (Brasil, 1988).

Nos termos do artigo 129, inciso III, da Constituição, o Ministério Público detém legitimidade para a propositura de ações civis públicas destinadas à proteção do meio ambiente, patrimônio público, consumidor e demais interesses difusos. Essa atuação foi reforçada pela Lei nº 7.347/1985, que regulamenta a ação civil pública, e pela Lei Orgânica do Ministério Público (Lei nº 8.625/1993), conferindo-lhe amplas atribuições extrajudiciais e judiciais.

Nesse cenário, o processo estrutural apresenta-se como uma das ferramentas mais adequadas à superação de omissões ambientais sistêmicas. Diferentemente dos processos tradicionais, voltados à resolução de um litígio específico entre partes determinadas, o processo estrutural objetiva reparar uma violação constitucional persistente, por meio da construção progressiva de soluções estruturadas, sob monitoramento judicial contínuo (CAPPELLETTI; GARTH, 1988; GIDI, 2007). Conforme destaca Owen Fiss (1978), o processo estrutural visa reconstruir instituições públicas ou corrigir distorções estruturais persistentes, por meio de decisões que extrapolam o modelo tradicional de solução binária e definitiva dos litígios.

No âmbito da lógica estrutural, são comumente enfrentadas controvérsias jurídicas de alta complexidade, marcadas por conflitos de direitos fundamentais que se desdobram em uma teia de causas e consequências interligadas. Tais litígios envolvem múltiplos fatores e agentes, além de riscos, impactos sociais e institucionais relevantes, o que impõe ao Judiciário a adoção de decisões de natureza estruturante. Essas decisões, por sua vez, não se limitam a soluções pontuais e imediatas, exigindo a implementação de medidas com caráter prospectivo, contínuo e progressivo, voltadas à transformação de realidades estruturais e à efetivação concreta dos direitos envolvidos.

A lógica do processo estrutural é compatível com o campo ambiental, onde as violações frequentemente derivam da ausência de políticas públicas eficazes, do descumprimento de normas ambientais, ou da omissão do Estado em implementar programas e fundos já existentes, como no caso do Fundo Clima. Ainda, do caso de ações que vão de encontro com os preceitos do Direito Ambiental e da sadia qualidade de vida. Essas omissões e/ou ações não se resolvem com sentenças declaratórias ou condenatórias tradicionais, exigindo um processo que envolva fases de diagnóstico, formulação de planos, cumprimento progressivo, acompanhamento e eventual reavaliação judicial (FERRAJOLI, 2001).

Como ilustração de demanda com caráter estrutural em matéria climática, destaca-se a Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público Federal em virtude dos eventos climáticos extremos que acometeram o estado do Rio Grande do Sul em maio de 2024. A iniciativa visa compelir a União, os Estados e os Municípios afetados a adotarem medidas preventivas e estruturantes em diferentes horizontes temporais — curto, médio e longo prazos —, com especial ênfase na formulação de planos de ação voltados à reconstrução das áreas devastadas. Tais planos devem observar, de forma obrigatória, os critérios de adaptação e resiliência climática, com atenção particular à realidade socioambiental da região do Vale do Taquari (RS).

O MP, por sua capilaridade institucional, legitimidade democrática e expertise técnica, está especialmente qualificado para protagonizar esse tipo de demanda. Sua atuação pode incluir a articulação com órgãos técnicos, universidades, movimentos sociais e organismos internacionais, promovendo soluções participativas e embasadas cientificamente. Além disso, o MP possui ferramentas extrajudiciais que fortalecem sua atuação, como a recomendação, o inquérito civil e os termos de ajustamento de conduta — instrumentos que podem funcionar como fases preliminares de um processo estrutural mais amplo.

A utilização do processo estrutural em matéria ambiental permite ao MP alinhar sua atuação aos princípios constitucionais da precaução, prevenção, informação e participação popular (SANTOS, 2010). Do ponto de vista normativo, nada impede que o Judiciário adote modelos processuais estruturantes. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, especialmente a partir da ADPF 347 (sobre o sistema carcerário)<sup>8</sup> e da ADPF 708 (sobre o Fundo Clima), indica a viabilidade constitucional do processo estrutural como forma de garantir a efetividade de direitos fundamentais. Esses precedentes reforçam a legitimidade do MP para propor ações com foco em soluções institucionais de médio e longo prazo, estruturadas em diálogo com a sociedade civil e supervisionadas pelo Judiciário.

Assim, a inserção do Ministério Público em processos estruturais ambientais contribui não apenas para a reparação de omissões estatais, mas para a reinvenção de políticas públicas ambientais sob a ótica da justiça climática e da responsabilidade intergeracional. Essa atuação, ao mesmo tempo jurídica e política, precisa ser pensada a partir de uma lógica sistêmica, capaz de integrar dados científicos, normativas internacionais e participação social.

A Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 708, conhecida como “caso Fundo Clima”, constitui um marco na consolidação dos litígios climáticos estratégicos no Brasil. A ação, ajuizada por partidos políticos com apoio de entidades da sociedade civil e do Ministério Público Federal, teve por objetivo denunciar a inércia do Poder Executivo Federal na operacionalização do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (Fundo Clima), criado pela Lei nº 12.114/2009 e regulamentado pelo Decreto nº

---

8 A ADPF 347 foi ajuizada pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) com o objetivo de reconhecer o “estado de coisas inconstitucional” no sistema penitenciário brasileiro, caracterizado por violações sistemáticas e generalizadas de direitos fundamentais dos presos. O Supremo Tribunal Federal, em decisão paradigmática, reconheceu esse estado de inconstitucionalidade estrutural, assentando que a omissão do Estado em garantir condições mínimas de dignidade nas prisões configura afronta a preceitos fundamentais, como os direitos à integridade física e moral (art. 5º, CF/88). O caso é emblemático por adotar elementos do processo estrutural, com foco na atuação coordenada entre os Poderes e no monitoramento de medidas voltadas à superação das violações, abrindo precedente para a utilização desse modelo processual em outras áreas de omissão estatal, como a ambiental.



7.343/2010. A omissão governamental em destinar recursos e executar os programas previstos comprometeu diretamente a capacidade estatal de cumprir suas metas climáticas, especialmente no âmbito do Acordo de Paris.

O Supremo Tribunal Federal reconheceu a omissão do Executivo como violação de preceitos fundamentais, notadamente os artigos 225 e 5º, *caput*, da Constituição e determinou a retomada das atividades do Fundo Clima com observância da transparência, da legalidade orçamentária e da participação social. O julgamento proferido em 2022 representou um avanço metodológico importante ao adotar elementos do processo estrutural, estabelecendo prazos, exigindo prestação de contas e condicionando a continuidade do processo à efetiva implementação das políticas públicas suspensas (STF, ADPF 708/DF, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, julgado em 30 de junho de 2022).

Esse precedente reforça a noção de deveres positivos do Estado em matéria ambiental, segundo a qual a proteção ao meio ambiente não se limita à abstenção de condutas lesivas, mas impõe uma atuação ativa do poder público na formulação e execução de políticas ambientais eficazes (SARLET, 2014). A omissão em implementar instrumentos já previstos em lei, como fundos, planos e metas climáticas, configura violação direta ao direito fundamental ao meio ambiente equilibrado; assim como a criação de instrumentos lesivos ao meio ambiente e à sadia qualidade de vida também violam tal direito fundamental.

A atuação do STF no caso Fundo Clima reafirma a possibilidade de controle judicial da discricionariedade administrativa em matéria ambiental, especialmente quando esta se transforma em inércia institucional<sup>9</sup>. Como destaca Barroso (2021), a cláusula da separação de poderes, embora essencial ao Estado Democrático de Direito, não pode ser interpretada como um obstáculo absoluto à atuação jurisdicional, sobretudo quando se está diante de lesão ou ameaça a direitos fundamentais. Nessas hipóteses, a omissão dos Poderes Executivo ou Legislativo impõe ao Poder Judiciário o dever de agir, não como usurpador de competências, mas como garantidor da supremacia e efetividade da Constituição. Trata-se do exercício legítimo da função contramajoritária do Judiciário, que atua para assegurar a integridade da ordem constitucional e a concretização dos direitos fundamentais, especialmente em contextos de omissão estatal inconstitucional.

Do ponto de vista processual, o caso é exemplar ao incorporar elementos típicos do processo estrutural. A decisão proferida não apenas reconheceu a omissão, mas impôs um plano de ação com etapas de monitoramento e resultados mensuráveis. Além disso, o STF determinou que os órgãos responsáveis prestassem contas regularmente, admitindo inclusive a reabertura da fase instrutória em caso de descumprimento, o que caracteriza o modelo de decisão judicial em ciclos, próprio dos litígios estruturais (GIDI, 2007).

9 A expressão “inércia institucional” é utilizada para descrever a omissão prolongada e sistemática do poder público em adotar medidas eficazes diante de obrigações constitucionais e legais previamente estabelecidas, especialmente no que tange à efetivação de direitos fundamentais. No contexto da ADPF 708, julgada pelo Supremo Tribunal Federal, o termo refere-se à paralisia administrativa da União quanto à execução do Plano Nacional sobre Mudança do Clima e à operacionalização do Fundo Clima. Tal inação foi reconhecida pelo STF como violação aos deveres estatais de proteção ambiental e de enfrentamento das mudanças climáticas, caracterizando um estado de inconstitucionalidade por omissão.

A participação do MP no caso foi decisiva tanto no ajuizamento quanto no acompanhamento da demanda. O MPF atuou como fiscal da ordem jurídica e como catalisador de informações técnicas, jurídicas e institucionais, articulando dados científicos, relatórios oficiais e compromissos internacionais assumidos pelo Brasil. Essa atuação evidencia o potencial estratégico do MP em litígios estruturais ambientais, sobretudo quando integrados a uma agenda de justiça climática e responsabilidade intergeracional.

Por fim, destaca-se que o julgamento da ADPF 708 conecta o ordenamento jurídico brasileiro com os parâmetros internacionais de proteção ambiental, inclusive aqueles emanados do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. A Corte Interamericana tem afirmado, de forma reiterada, que os Estados não apenas devem evitar danos ambientais, mas têm o dever de prevenir, regulamentar, fiscalizar e garantir a efetividade dos direitos ambientais (CORTE IDH, OC-23/17). A convergência entre essa jurisprudência internacional e o entendimento do STF no caso Fundo Clima indica uma abertura cada vez maior à incorporação de marcos normativos supranacionais na proteção ambiental doméstica.

#### **4. SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS E CLIMÁTICA: PROPOSTA E CONVERGÊNCIAS PARA UMA ATUAÇÃO ESTRATÉGICA E DIALÓGICA**

A consolidação do meio ambiente como direito humano autônomo no âmbito do Sistema Interamericano de Direitos Humanos representa uma inflexão normativa relevante, com efeitos diretos sobre a atuação institucional do Ministério Público e sobre a modelagem jurídica dos litígios climáticos no Brasil. O reconhecimento de que a degradação ambiental compromete não apenas a biodiversidade, mas a própria dignidade humana, a saúde, a integridade cultural e a vida em condições dignas, reposiciona a proteção ambiental no centro da teoria dos direitos fundamentais.

A jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) tem exercido papel normativo e hermenêutico essencial nesse processo. Em decisões já tidas como paradigmáticas como os casos *Povo Saramaka vs. Suriname* (2007), *Povo Sarayaku vs. Equador* (2012) e *Comunidades Afrodescendentes de La Toma vs. Colômbia* (2015), a Corte estabeleceu que o direito ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado é condição de possibilidade para o exercício de outros direitos, como o direito à vida, à propriedade, à cultura e à autodeterminação dos povos tradicionais (CORTE IDH, 2007; 2012; 2015).

Mais recentemente, a Opinião Consultiva nº 23/17 sobre “Meio Ambiente e Direitos Humanos” firmou posição no sentido de que os Estados têm obrigações positivas, incluindo a adoção de medidas legislativas, administrativas e judiciais, para prevenir danos ambientais significativos, mesmo quando tais danos possam ocorrer fora de seus territórios. Essa opinião reafirma o dever estatal de garantir o direito a um meio ambiente saudável como direito autônomo e indivisível, com aplicação imediata e caráter exigível (CORTE IDH, OC-23/17, 2017).

Esse entendimento interamericano fortalece a ideia de que as omissões estatais em matéria climática configuram violações de direitos humanos. No plano interno, isso amplia o espectro argumentativo dos litígios climáticos estratégicos, ao permitir que o Ministério Público invoque não apenas normas constitucionais e legais brasileiras, mas também obrigações internacionais assumidas pelo Brasil perante a comunidade internacional.

Um dos principais instrumentos normativos que materializam essa interseção entre proteção ambiental e direitos humanos é o Acordo de Escazú, aprovado pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto Legislativo nº 41/2021. O acordo estabelece três pilares fundamentais da democracia ambiental: o acesso à informação ambiental, a participação pública nos processos decisórios e o acesso à justiça em matéria ambiental (ONU, 2018). Esses pilares coincidem com princípios consagrados na atuação ministerial brasileira e contribuem para a qualificação democrática dos litígios estruturais ambientais.

A incorporação do Acordo de Escazú no Brasil impõe ao Ministério Público o dever de atuar como garantidor da democracia ambiental, promovendo a inclusão de populações tradicionalmente excluídas dos processos decisórios – como povos indígenas, comunidades tradicionais e populações periféricas – e assegurando o cumprimento de obrigações internacionais em matéria de prevenção, transparência e participação.

Além disso, a jurisprudência da Corte IDH e o conteúdo normativo de Escazú oferecem parâmetros objetivos de controle judicial, que podem ser mobilizados pelo MP para fundamentar pedidos de tutela estrutural em litígios climáticos. Esses parâmetros envolvem: a necessidade de avaliação ambiental estratégica; a consulta prévia, livre e informada a comunidades afetadas; a transparência nos processos de licenciamento e financiamento climático; e a responsabilização do Estado por omissões relevantes.

Ao articular sua atuação com os parâmetros do Sistema Interamericano, o Ministério Público amplia sua legitimidade e fortalece o diálogo transnacional em matéria de justiça climática. Esse diálogo é especialmente relevante no atual contexto de enfraquecimento institucional e retrocessos ambientais, em que a atuação estratégica do MP torna-se essencial para a construção de uma agenda ambiental coerente com os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil.

Em síntese, a integração do MP ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos não representa apenas um alinhamento normativo, mas uma estratégia de fortalecimento da tutela ambiental e dos mecanismos de justiça intergeracional. O MP, ao incorporar tais parâmetros em sua prática institucional, torna-se agente ativo da implementação do direito humano ao meio ambiente equilibrado, em dimensão tanto nacional quanto internacional.

A análise da atuação ministerial nos litígios climáticos estruturais revela a necessidade de um aprimoramento institucional contínuo e de uma atuação articulada com os marcos normativos internacionais, especialmente os oriundos do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Para além de sua legiti-

midade constitucional, o MP precisa incorporar estratégias estruturantes, dialógicas e colaborativas que potencializem sua intervenção diante da complexidade dos litígios ambientais contemporâneos.

A primeira proposta diz respeito à institucionalização de núcleos especializados em mudanças climáticas nos Ministérios Públicos estaduais e no Ministério Público Federal. Esses núcleos permitiriam maior especialização temática, acúmulo de expertise técnica e articulação interinstitucional, além de ampliar a capacidade de resposta coordenada do MP frente a eventos climáticos extremos, omissões orçamentárias ou retrocessos legislativos.

Em segundo lugar, é fundamental investir na capacitação contínua de membros e servidores com foco em justiça climática, processo estrutural, jurisprudência internacional e ferramentas de litigância estratégica. A formação voltada à interdisciplinaridade, incorporando conhecimentos de direito ambiental, direitos humanos, economia ecológica, ciência climática e sociologia jurídica, é essencial para uma atuação tecnicamente qualificada e politicamente eficaz (SETZER; RODRÍGUEZ-GARAVITO, 2021).

Outro vetor de convergência estratégica está na promoção de alianças com a sociedade civil, movimentos socioambientais, universidades e organismos internacionais. A construção de litígios climáticos eficazes exige um processo de escuta, diálogo e cocriação de soluções com os sujeitos diretamente afetados pela crise climática, além do fortalecimento de redes de litigância climática já existentes no Brasil e na América Latina (PEEL; OSOFSKY, 2015).

A articulação do MP com normativas internacionais também deve ser intensificada, especialmente com o Acordo de Escazú. Isso inclui o monitoramento de sua implementação interna, o uso de seus dispositivos como fundamento argumentativo em ações judiciais, e o fomento à participação pública qualificada em temas climáticos, com ênfase na proteção de defensores ambientais e comunidades vulnerabilizadas.

Paralelamente, é necessário desenvolver parâmetros de efetividade e controle judicial adequados à natureza dos litígios estruturais. Isso implica uma postura mais aberta do Judiciário à adoção de decisões em ciclos, com fases de implementação progressiva, indicadores de resultado, supervisão judicial continuada e possibilidade de readequação processual conforme a evolução dos fatos (GIDI, 2007).

A atuação dialógica pressupõe também a construção de soluções compartilhadas entre poderes e instituições, superando a visão adversarial do processo e promovendo uma lógica de corresponsabilidade. Nessa perspectiva, o Ministério Público deve ser tanto fiscalizador quanto articulador, capaz de provocar compromissos multilaterais em favor de agendas climáticas justas, transparentes e eficazes.

Por fim, é imprescindível que o MP se aproprie do referencial da justiça intergeracional, reconhecendo que sua atuação ambiental não se limita à proteção do presente, mas projeta efeitos sobre as condições de existência das futuras gerações. A centralidade da justiça climática como princípio orientador da ação ministerial reforça a legitimidade democrática do MP e sua função contramajoritária no enfrentamento da crise ecológica contemporânea.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A crise climática desafia os instrumentos tradicionais de responsabilização estatal e impõe a necessidade de novas formas de atuação institucional, jurídica e política, especialmente nos países do Sul Global, como o Brasil. A partir da pergunta orientadora — como o Ministério Público brasileiro pode utilizar o processo estrutural e os parâmetros do Sistema Interamericano de Direitos Humanos para promover litígios climáticos estratégicos e assegurar a efetivação do direito ao meio ambiente equilibrado? —, buscou-se demonstrar, ao longo deste artigo, que a combinação dessas ferramentas normativas e processuais constitui um caminho juridicamente legítimo e institucionalmente necessário para a promoção da justiça climática e a efetivação de direitos fundamentais socioambientais.

A hipótese inicialmente formulada foi confirmada: a atuação estratégica do Ministério Público, orientada por processos estruturais e fundamentada nos marcos normativos e jurisprudenciais do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, mostra-se eficaz para responsabilizar o Estado brasileiro por omissões climáticas persistentes. Mais que isso, revelou-se que tal atuação pode induzir reformas estruturantes nas políticas públicas ambientais, assegurar a participação social qualificada e alinhar o ordenamento jurídico nacional aos compromissos internacionais em matéria ambiental e de direitos humanos.

O objetivo geral — analisar a atuação do Ministério Público em litígios climáticos estruturais à luz dos parâmetros interamericanos — foi atingido por meio do aprofundamento teórico e da análise do caso do Fundo Clima, que serviu como estudo empírico paradigmático da judicialização da inação estatal. Demonstrou-se que o STF, ao julgar a ADPF 708, incorporou elementos do processo estrutural, impondo ao Poder Executivo obrigações concretas de atuação ambiental e abrindo espaço para a supervisão judicial de políticas públicas.

Os objetivos específicos também foram plenamente contemplados: (i) conceituou-se e contextualizou-se o fenômeno dos litígios climáticos estratégicos, com destaque para sua função transformadora; (ii) examinou-se o papel do Ministério Público na estruturação e execução de decisões ambientais complexas, sobretudo por meio do processo estrutural; (iii) discutiu-se a jurisprudência do STF à luz da ADPF 708 como precedente relevante na litigância climática brasileira; e (iv) analisaram-se a jurisprudência da Corte Interamericana e o Acordo de Escazú como aportes normativos e estratégicos para a atuação ministerial orientada pela justiça intergeracional.

Constatou-se que a articulação entre o processo estrutural e os parâmetros do Sistema Interamericano permite ao MP qualificar sua atuação em três dimensões: jurídica, ao reforçar fundamentos normativos para suas pretensões; institucional, ao ampliar sua capacidade de indução de políticas públicas; e democrática, ao legitimar a inclusão de vozes historicamente silenciadas nos processos decisórios ambientais.

Portanto, diante da omissão estatal reiterada e da urgência climática global, é imprescindível que o Ministério Público fortaleça-se como ator estratégico da litigância climática no Brasil. Sua atuação deve ser pautada por uma lógica estrutural, dialógica e multiescalar, capaz de articular marcos internos e in-

ternacionais, técnicas processuais adequadas e compromissos éticos com as gerações presentes e futuras. Nesse sentido, a atuação ministerial não apenas responde à inércia do Estado, mas contribui para a reconstrução democrática das políticas ambientais e para o enraizamento do direito ao meio ambiente como dimensão inegociável da dignidade humana.

## REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. 13. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988.

BRASIL. *Decreto nº 7.343, de 26 de outubro de 2010*. Regulamenta o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 out. 2010.

BRASIL. *Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985*. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 jul. 1985.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1988.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso das Comunidades Afrodescendentes de La Toma vs. Colômbia*. Sentença de 26 de agosto de 2015.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso do Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Equador*. Sentença de 27 de junho de 2012.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso do Povo Saramaka vs. Suriname*. Sentença de 28 de novembro de 2007.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Opinião Consultiva OC-23/17: Meio ambiente e direitos humanos*. Acórdão de 15 de novembro de 2017.

FERRAJOLI, Luigi. *Direito e razão: teoria do garantismo penal*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

FISS, Owen. *The civil rights injunction*. Bloomington: Indiana University Press, 1978.

GIDI, Antônio. O processo civil moderno: entre o modelo adversarial e o inquisitivo. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 151, p. 131-178, set. 2007.

LEHNEN, Ana Maria D'Ávila. *Mudanças climáticas e direitos fundamentais: a judicialização da política climática no Brasil e no mundo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

LITIGÂNCIA climática como estratégia jurisdicional ao aquecimento global antropogênico e mudanças climáticas. *Revista Jurídica Luso-Brasileira*, v. 7, n. 6, p. 473-511, 2021. Disponível em: <[https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2021/6/2021\\_06\\_0473\\_0511.pdf](https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2021/6/2021_06_0473_0511.pdf)>. Acesso em: 22 maio 2025.

MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência e glossário*. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MORAES, Alexandre de. *Direitos humanos fundamentais*. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

ONU. *Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe (Acordo de Escazú)*. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL. Escazú, 2018. Disponível em: <<https://www.cepal.org>>. Acesso em: 10 maio 2025.

PEEL, Jacqueline; OSOFSKY, Hari M. *Climate change litigation: regulatory pathways to cleaner energy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang; WEDY, Gabriel; FENTERSEIFER, Tiago. Litígios climáticos e direitos fundamentais no Brasil. *Revista de Direito Ambiental e Sociedade*, v. 12, n. 1, p. 12-30, jan./abr. 2022. Disponível em: <<http://www.ucs.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/article/view/11031>>. Acesso em: 22 maio 2025.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes. In: SANTOS, Boaventura de Sousa; MENESES, Maria Paula (org.). *Epistemologias do Sul*. São Paulo: Cortez, 2010.

SETZER, Joana; RODRÍGUEZ-GARAVITO, César. Litigância climática estratégica: o papel dos tribunais na governança do clima. In: SARLET, Ingo Wolfgang; FENTERSEIFER, Tiago. *Direito ambiental, climático e ecológico*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021. p. 373-402.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 708/DF*. Rel. Min. Luís Roberto Barroso. Julgado em 30 jun. 2022. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br>>. Acesso em: 10 maio 2025.

WEDY, Gabriel. *Desenvolvimento sustentável na era das mudanças climáticas: um direito fundamental*. São Paulo: Saraiva, 2018. E-book. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553172528/>>. Acesso em: 21 maio 2025.

WEDY, Gabriel. O princípio da precaução e a interrupção do nexo de causalidade. *Revista dos Tribunais*. Disponível em: <<https://revistadostribunais.com.br/>>. Acesso em: 22 maio 2025.