

Estratégias de fomento ao avanço da agenda municipal climática pelo Ministério Público brasileiro

Vinicius Lameira Bernardo*

Resumo

O artigo analisa o papel do Ministério Público brasileiro no fomento da agenda climática em nível municipal, a partir de instrumentos judiciais e extrajudiciais. Examina, inicialmente, a importância da elaboração de políticas municipais de mudanças climáticas, com destaque para iniciativas de indução normativa, princípios jurídicos aplicáveis e a incorporação da variável climática no licenciamento ambiental. Em seguida, aborda a relevância dos colegiados climáticos municipais como espaços de governança, participação social e transparência. Por fim, discute a exigência e o acompanhamento de planos municipais de ação climática, destacando fundamentos normativos, critérios de priorização, articulação federativa, financiamento e experiências institucionais em curso no âmbito do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.

Abstract

This article examines strategies available to the Brazilian Public Prosecutor's Office to promote climate planning at the municipal level, through both judicial and extrajudicial instruments. It addresses the role of municipal climate policies, emphasizing normative induction, environmental law principles, and the incorporation of climate impact assessment into environmental licensing. The study also highlights the importance of municipal climate councils as governance mechanisms that foster social participation, transparency, and policy coherence. Finally, it analyzes the requirement and monitoring of municipal climate action plans, considering legal foundations, prioritization criteria, interinstitutional cooperation, financing mechanisms, and ongoing initiatives within the Public Prosecutor's Office of the State of Rio de Janeiro.

Palavras-chave

Mudanças climáticas; políticas públicas municipais; Ministério Público; governança climática; planos de ação climática.

* Promotor de Justiça do MP RJ. Coordenador do Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Meio Ambiente e Urbanismo. Membro do Grupo de Atuação Especializada em Meio Ambiente (GAEMA). Professor de direito ambiental da escola de governo do MP RJ. 4º Vice-presidente da Abrampa.

Keywords

Climate change; municipal public policies; Public Prosecutor's Office; climate governance; climate action plans.

O presente artigo tem por objetivo abordar estratégias à disposição do Ministério Público brasileiro destinadas a fomentar o planejamento climático em nível municipal, tanto por meio de instrumentos judiciais quanto por extrajudiciais. As estratégias abordadas são as seguintes: elaboração de políticas municipais de enfrentamento a mudanças climáticas, funcionamento de colegiados climáticos e elaboração de planos municipais de ação climática. Ao final são apresentadas as ações do MPRJ relacionadas ao tema.

As *Políticas Municipais de Ação Climática* são um ponto central e consistem na elaboração de uma lei municipal sobre o tema. Destaco aqui a iniciativa do Ministério Público do Tribunal de Contas do Amazonas (MPC-AM),¹ que disponibilizou aos municípios amazonenses um modelo de anteprojeto de lei municipal para auxiliar na criação de seus marcos legais, iniciativa que pode ser reproduzida pelos demais membros do Ministério Público.

O modelo disponibilizado configura poderosa estratégia de impulsionar o debate público nas instâncias municipais quanto à edição de legislação disciplinando as ações locais relacionadas à mitigação, adaptação, governança, financiamento e pesquisa. Destaca-se da estrutura geral do anteprojeto de lei as seguintes previsões: Disposições gerais; ações climáticas a cargo dos municípios; princípios, metas e instrumentos; articulação com políticas setoriais; articulação com leis orçamentárias e fundo climático e Diretrizes dos planos de adaptação à mudança do clima. Passamos a comentar brevemente os principais pontos do anteprojeto.

A política deve ser *baseada em evidências científicas*, vinculando-se aos relatórios do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC), garantindo assim a racionalidade das ações municipais e evitando decisões destoantes das metas climáticas do Estado brasileiro. As estratégias devem incluir *mitigação, adaptação e financiamento com prazos definidos, além de instrumentos econômicos incentivadores* como Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) e créditos de carbono.

O *licenciamento ambiental* é destacado, com a necessidade de *avaliação de impacto climático* (impacto na concentração de GEE e serviços ecossistêmicos), uso da *melhor tecnologia disponível* (menos emissora), e realização de *inventários, mitigação e compensação*. Nesse ponto, remete-se o leitor à nota técnica da ABRAMPA que discorre sobre a inserção da variável climática nos processos de licenciamento ambiental.²

¹ MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO AMAZONAS. *MPC-AM disponibiliza modelo de PL para atuação climática nos municípios*. Manaus, 19 maio 2025. Disponível em: <<https://mpc.am.gov.br/2025/05/mpc-am-disponibiliza-modelo-de-pl-para-atuacao-climatica-nos-municipios/>>

² GATO, Camila; ROSNER, Raquel Frazão; BADARÓ, Tadeu; FERREIRA, Vivian M. *AValiação DE IMPACTOS CLIMÁTICOS EM EMPREENHIMENTOS DE ENERGIA FÓSSIL: estratégias jurídicas para o licenciamento ambiental*. Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público de Meio Ambiente – ABRAMPA, 2022. Disponível

Também consta do anteprojeto a adoção expressa de princípios do direito ambiental. Destaco alguns princípios já tradicionais, como o da prevenção e precaução, e outros que recentemente vêm sendo aplicados pelos tribunais superiores em processos envolvendo a proteção do meio ambiente, como vedação ao retrocesso e à proteção insuficiente. A *Justiça Climática*, princípio fundamental, também é lembrado, focando na proteção de povos e comunidades mais expostas aos riscos. Acrescento aqui que, em termos de justiça climática, a preocupação também deve se estender a grupos impactados pela transição para uma economia de baixo carbono, cujos empregos podem se perder, como o setor do carvão.

Previsão de extrema importância é a exigência de que as metas setoriais do município sejam, no mínimo, tão ambiciosas quanto a Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC) do Brasil junto ao acordo de Paris, e adequadas à realidade local, com um painel de monitoramento acessível, de forma a conferir ampla transparência e publicidade ao monitoramento das estratégias da cidade.

O documento igualmente elenca uma série de instrumentos necessários para alcançar os objetivos da política municipal de mudanças climáticas, a saber: Plano Municipal de Adaptação, com prazo para elaboração; Estratégias setoriais de mitigação e ampliação de sumidouros; Planos municipais de contingência e redução de risco; Conselho Municipal do Clima; Fundo municipal do Clima, e Logística Sustentável e Inventários de Carbono.

Articulação com políticas setoriais, leis orçamentárias e a criação de um fundo climático também foram contempladas. O anteprojeto exige a observância da política climática em todas as políticas setoriais, obras, programas, ações e projetos, sob pena de nulidade. Estabelece um percentual mínimo do orçamento municipal para ações climáticas e a necessidade de regulamentação do Fundo, com proibição de contingenciamento e extensa previsão de receitas, de maneira a garantir recursos suficientes para o custeio das ações municipais de mitigação e adaptação.

Para além da política municipal de mudanças climáticas, um segundo ponto de atenção são os colegiados municipais, poderosa ferramenta de impulsionamento do planejamento climático municipal, na medida em que promovem abertura do processo político à sociedade civil, aumentando os pontos de pressão para que a agenda avance localmente. Quanto aos colegiados, destacamos a necessidade de previsão de participação da sociedade civil, academia, setor público e setor empresarial; definição de atribuições do colegiado, incluindo a competência para debater a elaboração, monitoramento e atualização do plano climático; realização de reuniões periódicas, em local de fácil acesso e com previsão de participação remota; ampla transparência e publicidade.

De maneira a aprofundar qualitativamente as discussões, sugere-se a criação de Câmaras Temáticas, a exemplo do que foi feito junto ao Fórum Estadual de mudanças

em: <<https://abrampa.org.br/file?url=/wp-content/uploads/2023/09/Avaliacao-de-impactos-climaticos-em-empresendimentos-de-energia-fossil-estrategias-juridicas-para-o-lencenciamento-ambiental.pdf>>

climáticas do Estado do Rio de Janeiro,³ que previu a criação das seguintes câmaras setoriais: Câmara Temática de Mitigação de Emissões de GEE e Descarbonização; Câmara Temática de Adaptação e Resiliência às Mudanças Climáticas; Câmara Temática de Pesquisa em Mudanças Climáticas; Câmara Temática de Educação Ambiental e Comunicação Social; e Câmara Temática de Justiça Climática.

Por fim ressaltamos a necessidade de o Ministério Público brasileiro fiscalizar e exigir a elaboração de planos municipais de ação climática. Um plano de ação climática pode ser descrito como um instrumento estratégico que orienta ações locais para enfrentar os desafios das mudanças climáticas. Ele estabelece metas e diretrizes para reduzir emissões de gases de efeito estufa, promover a adaptação aos impactos climáticos e integrar a sustentabilidade nas políticas públicas. O plano envolve diagnóstico ambiental, participação social, definição de prioridades e monitoramento contínuo, visando tornar o município mais resiliente, justo e ambientalmente responsável.

O Conselho Nacional de Procuradores Gerais possui enunciado recomendando aos membros do *Ministério Público brasileiro a instauração de procedimentos destinados a acompanhar a elaboração, execução e aperfeiçoamento de planos de ação climática federal, estadual e municipal*, zelando para que as ambições dos estados e municípios sejam, no mínimo, equivalentes à contribuição nacionalmente determinada apresentada pelo estado brasileiro ao acordo de paris.

Em reforço a este enunciado, destacamos o enunciado 66 do Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal (CEJ/CJF), aprovado durante a I Jornada Jurídica de gerenciamento de prevenção e gerenciamento de crises ambientais.⁴ Segundo o enunciado, *os processos estruturais ambientais devem privilegiar a elaboração dialogada de planos e cronogramas de implementação, avaliação e revisão das reformas necessárias, sempre com a integração de todos os interessados, incluídos os órgãos especializados na proteção do meio ambiente e as comunidades atingidas, salvo impossibilidade justificada*. Como se percebe, o enunciado ampara a pretensão ora defendida de que se exijam dos municípios planos de ação climática e respectivo cronograma de implementação.

A exigência de implementação de planos pelo poder executivo, de maneira a suprir omissão constitucionalmente relevante na proteção de direitos fundamentais, também encontra amparo no TEMA 698 do STF, segundo o qual *“A decisão judicial, como regra, em lugar de determinar medidas pontuais, deve apontar as finalidades a serem alcançadas e determinar à administração pública que apresente um plano e/ou os meios adequados para alcançar o resultado.”*

³ Instituído pelo Decreto Estadual n. 46.912/2020 e alterado pelo Decreto n. 47.162/2020 como um instrumento da Política Estadual sobre Mudança Global do Clima e Desenvolvimento Sustentável, implementada pela Lei Estadual n. 5.690/2010.

⁴ CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. *CEJ publica caderno de enunciados da I Jornada Jurídica de Prevenção e Gerenciamento de Crises Ambientais*. Brasília, jan. 2025. Disponível em: <<https://www.cjf.jus.br/cjf/noticias/2025/janeiro/cej-publica-caderno-de-enunciados-da-i-jornada-juridica-de-prevencao-e-gerenciamento-de-criises-ambientais>>

Os planos de ação climática devem ser elaborados em consonância com a Política Nacional de Mudanças Climáticas e com a lei 14.904/2024, que estabelece diretrizes para a elaboração dos planos de adaptação. Esta última apresenta provisões importantes neste contexto, como o dever de alinhamento dos planos ao Acordo de Paris e à NDC brasileira, adoção de soluções baseadas na natureza, necessidade de participação social, fundamentação em evidências científicas do IPCC, e previsão de financiamento pelo Fundo Clima.

Caso o Ministério Público opte por iniciar a exigência de planos municipais de ação climática de maneira estratégica, sugerimos alguns critérios norteantes dessa escolha. As *prioridades* para a elaboração de planos podem incluir capitais, municípios vulneráveis (consultando o ICM federal ou mapas de risco hidrológico/geológico), municípios que já decretaram calamidade pública e municípios com emissões significativas de GEE (consultando dados do SEEG e inventários estaduais).

Sugere-se aos membros do MP brasileiro que ao tratar do enfrentamento ao aquecimento global procurem atuar em rede, ombreando-se a parceiros cujas finalidades e competências sobre o tema aperfeiçoem a atuação ministerial. O mapeamento desses parceiros inclui universidades, terceiro setor (ICLEI, UN-Habitat, C40), e articulação governamental com Defensorias Públicas e Tribunais de Contas. Quanto às cortes de contas, registramos o lançamento da nota recomendatória conjunta atricon-irb-cnptc n.º 04/2024⁵ — sobre a necessidade de uma atuação prioritária, sistêmica e uniforme no tocante a ações de mitigação e adaptação climáticas.

A *escala dos planos* também deve ser considerada, pois a elaboração do plano para um único município pode não ser a melhor opção, em razão de obstáculos técnicos ou financeiros da municipalidade. À luz do caso concreto e das peculiaridades locais, pode-se prever a elaboração de planos para um conjunto de municípios localizados na mesma bacia hidrográfica, integrantes da mesma região metropolitana ou que já estejam reunidos em consórcio.

A *integração com outros planos*, como o Plano Diretor Municipal (que deve ser ajustado para incluir medidas de mitigação e adaptação conforme Lei 14.904/2024) e planos de recursos hídricos, é crucial. Registramos a edição do enunciado 46 do CJF, segundo o qual “os municípios são obrigados a elaborar e revisar seus planos diretores para ajustá-los aos arts. 42-A e 42-B do Estatuto das Cidades; devendo, ainda, introduzir, em seus planos diretores, medidas de mitigação e adaptação às mudanças do clima, contempladas na Lei n. 14.904/2024”.

A *participação social e transparência* são elementos essenciais a serem observados na elaboração dos planos de ação climática. Recomenda-se que sejam incluídos no processo a realização de consultas e audiências públicas, oficinas temáticas e garantia de oitiva das comunidades mais impactadas, bem como os grupos que

⁵ ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL (Atricon); INSTITUTO RUI BARBOSA (IRB); CONSELHO NACIONAL DE PRESIDENTES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS (CNPTC). *Nota Recomendatória Conjunta n.º 04/2024*. 2024. Disponível em: <<https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2024/07/NOTA-RECOMENDATORIA-CONJUNTA-04-2024-.pdf>>

serão afetados pela transição energética, conforme a Lei 14.904/2024 e a Convenção OIT n.º 169.

De forma a impulsionar a atuação dos membros do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, o Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Meio Ambiente e Urbanismo encontra-se em fase final de publicação de um modelo de recomendação. A recomendação orienta os municípios do Estado a elaborarem seus planos de ação climática, contemplando simultaneamente, e de maneira integrada, estratégias de mitigação, adaptação e financiamento.

Para além dos motivos de fato e de direito que impõem aos municípios o dever de se planejarem para o enfrentamento às mudanças climáticas, a recomendação possui dois anexos, um contemplando o conteúdo mínimo de um plano de ação climática a ser observado pelos municípios (inspirado em documentos semelhantes produzidos pelo ICLEI, ONU Habitat e C40), e outro anexo indicando aos municípios linhas de financiamento existentes em bancos públicos e desenvolvimento (BNDES, Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal) que possam financiar suas iniciativas. O mesmo anexo contém a indicação de programas no âmbito do governo federal e do Estado do Rio de Janeiro destinados a apoiar e financiar elaboração de planos locais (programa ambiente resiliente, no Estado do Rio de Janeiro, e programa adaptacidades, do ministério do meio ambiente e clima)

O programa adaptacidades, do governo federal, prevê diversas ações de apoio aos municípios, já tendo sido inclusive disponibilizada a listagem dos municípios que serão contemplados pelo programa.⁶ O programa oferece capacitação técnica para o planejamento em adaptação à mudança do clima, consistente em disponibilização de orientações metodológicas para a construção de planos municipais e regionais de adaptação à mudança do clima, bem como disponibilização de mentoria e treinamento para a construção dos planos municipais ou regionais de adaptação à mudança do clima. Em acréscimo, oferece disponibilização de informação sobre o risco municipal, ou regional, à mudança do clima e elenca orientações sobre acesso a investimentos e financiamentos para ações locais de adaptação, destacando-se: Fundo Verde para o Clima (GCF), com oportunidades para projetos de adaptação e mitigação; Fundo Global para o Meio Ambiente (GEF); e linhas de crédito e programas operados por bancos de desenvolvimento, como o BNDES e o Banco do Brasil.

Já o programa Ambiente Resiliente, da Secretaria de Ambiente e Sustentabilidade do Estado do Rio de Janeiro, prevê a elaboração de 34 planos municipais de ação climática (adaptação e mitigação), cujas cidades escolhidas ainda não haviam sido publicadas até a data de fechamento do presente artigo. Além da elaboração dos planos municipais, o programa oferece aos municípios treinamentos, confecção de diagnósticos territoriais, fomento a oportunidades de financiamento, um programa piloto cidade esponja e um piloto de soluções baseadas na natureza para drenagem sustentável.

⁶ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. *Adaptacidades*. Disponível em: <<https://www.gov.br/mma/pt-br/composicao/smc/adaptacidades>>

Finalmente, importante registrar aqui algumas ações em curso no Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro destinadas ao enfrentamento das mudanças climáticas.

O Grupo de Atuação Especializada em Meio Ambiente desenvolve as seguintes ações:

- Acompanhamento da elaboração do Plano Estadual de Mudanças Climáticas do Estado do Rio de Janeiro;
- Monitoramento da execução do plano municipal de mudanças climáticas da cidade do Rio de Janeiro;
- Cobrança do funcionamento regular dos fóruns climáticos do Estado do Rio de Janeiro e da cidade do Rio de Janeiro;
- Avaliação de impactos climáticos no bojo dos processos de licenciamento ambiental do Estado do Rio de Janeiro e da cidade do Rio de Janeiro;
- Implementação dos instrumentos da política estadual do Rio de Janeiro e da cidade do Rio de Janeiro;
- Procedimento administrativo no tema desastres socioambientais, investigando-se a fundo inúmeras iniciativas na temática, como sistemas de monitoramento, mapas de risco hidrológico e geológico, existência de planos de contingência e de redução de risco dos municípios, articulação interinstitucional com atores dos níveis federal, estadual e municipal para incremento da capacidade de prevenção e resposta a desastres, dentre outras.
- Já o Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Meio Ambiente e Urbanismo vem desenvolvendo as seguintes ações:
- Desenvolvimento de estratégias que intensifiquem e aperfeiçoem a atuação dos membros no combate ao desmatamento, como acesso a plataformas de georreferenciamento e sensoriamento remoto, como Brasil Mais, Map Biomas e Olho no Verde (programa do governo do Estado do Rio de Janeiro) e capacitação de membros e equipes técnicas para melhor uso das tecnologias disponíveis;
- Acesso ao CAR e Sinaflor;
- Material de apoio ao enfrentamento de crimes ambientais;
- Implantação, ainda em fase de desenvolvimento, de calculadora de dano ambiental desenvolvida pelo Ministério Público do Mato Grosso (Siscal MPMT), que incluirá a quantificação do dano climático;
- Produção de material de apoio aos promotores de justiça no tema desastres socioambientais;

- Convênio com a Universidade Rural e a Universidade Federal do Rio de Janeiro para atuação conjunta na análise do plano de ação climática da cidade do Rio de Janeiro;
- Modelo de recomendação para elaboração dos Planos Municipais de Ação Climática Integrados e Anexo conteúdo mínimo;

Diante da urgência imposta pela crise climática, torna-se imprescindível o fortalecimento da atuação judicial e extrajudicial do Ministério Público na promoção e fiscalização da agenda climática municipal. Como instituição constitucionalmente vocacionada à defesa dos direitos fundamentais e da ordem jurídica, o Ministério Público possui papel estratégico na indução de políticas públicas ambientais, na responsabilização por omissões e na articulação interinstitucional. A atuação dos entes subnacionais, especialmente dos municípios, é decisiva para o enfrentamento do aquecimento global, pois é no território local que os impactos se manifestam com maior intensidade e onde as respostas podem ser mais eficazes. Assim, o engajamento ativo do Ministério Público contribui não apenas para o avanço da governança climática, mas também para a construção de cidades mais resilientes, inclusivas e sustentáveis.

Referências bibliográficas

ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL (Atricon); INSTITUTO RUI BARBOSA (IRB); CONSELHO NACIONAL DE PRESIDENTES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS (CNPTC). *Nota Recomendatória Conjunta nº 04/2024*. 2024. Disponível em: <<https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2024/07/NOTA-RECOMENDATORIA-CONJUNTA-04-2024-.pdf>>

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. *Adaptacidades*. Disponível em: <<https://www.gov.br/mma/pt-br/composicao/smc/adaptacidades>>

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. *CEJ publica caderno de enunciados da I Jornada Jurídica de Prevenção e Gerenciamento de Crises Ambientais*. Brasília, jan. 2025. Disponível em: <<https://www.cjf.jus.br/cjf/noticias/2025/janeiro/cej-publica-caderno-de-enunciados-da-i-jornada-juridica-de-prevencao-e-gerenciamento-de-criises-ambientais>>

GATO, Camila; ROSNER, Raquel Frazão; BADARÓ, Tadeu; FERREIRA, Vivian M. *AValiação DE IMPACTOS CLIMÁTICOS EM EMPREENDIMENTOS DE ENERGIA FÓSSIL: estratégias jurídicas para o licenciamento ambiental*. Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público de Meio Ambiente – ABRAMPA, 2022. Disponível em: <<https://abrampa.org.br/file?url=/wp-content/uploads/2023/09/Avaliacao-de-impactos-climaticos-em-empreendimentos-de-energia-fossil-estrategias-juridicas-para-o-licenciamento-ambiental.pdf>>

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO AMAZONAS. *MPC-AM disponibiliza modelo de PL para atuação climática nos municípios*. Manaus, 19 maio 2025. Disponível em: <<https://mpc.am.gov.br/2025/05/mpc-am-disponibiliza-modelo-de-pl-para-atuacao-climatica-nos-municipios/>>