Capítulo 46

Litigância Climática Estrutural

Structural Climate Litigation

Marcelo Bruno Bedoni de Sousa

Doutorando e Mestre em Ciências Jurídicas na Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Bacharel em Direito na Universidade Federal de Roraima (UFRR). Professor do Curso de Direito da Universidade da Amazônia (UNAMA), na unidade de Boa Vista-RR.

Resumo: O presente estudo analisa a aplicação da teoria dos processos estruturais à litigância climática, buscando compreender como essa abordagem pode contribuir para o enfrentamento das mudanças climáticas e para a efetivação de políticas públicas ambientais. Por meio de uma pesquisa qualitativa, bibliográfica e documental, são examinados os fundamentos da litigância climática e dos processos estruturais, destacando a importância do controle judicial das políticas climáticas. O trabalho identifica a ausência de políticas públicas efetivas como um problema estrutural, especialmente diante da omissão do poder público e da priorização de interesses econômicos em detrimento da proteção ambiental. Nesse contexto, o processo estrutural apresenta-se como um instrumento capaz de promover transformações institucionais, mediante decisões judiciais voltadas à superação de situações de desconformidade. Destacam-se, ainda, seu caráter bifásico, a flexibilidade procedimental e a necessidade de participação democrática e consensual entre os poderes públicos e a sociedade civil. Conclui-se que a litigância climática exige uma abordagem estrutural, capaz de assegurar a efetividade da tutela jurisdicional e a concretização do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado.

Palavras-chave: litigância climática; processo estrutural; políticas públicas; mudanças climáticas; direito ambiental.

Abstract: This study analyzes the application of structural litigation theory to climate litigation, seeking to understand how this approach can contribute to addressing climate change and implementing effective environmental public policies. Through qualitative, bibliographical, and documentary research, the study examines the foundations of climate litigation and structural proceedings, highlighting the importance of judicial review of climate policies. The research identifies the lack of effective public policies as a structural problem, particularly in light of government inaction and the prioritization of economic interests over environmental protection. In this context, structural proceedings emerge as an instrument capable of promoting institutional transformations through judicial decisions aimed at overcoming situations of non-compliance. The study also highlights their two-phase nature, procedural flexibility, and the need for democratic participation and consensus among public authorities and civil society. It concludes that climate litigation requires a structural approach capable of ensuring effective judicial protection and the realization of the fundamental right to an ecologically balanced environment.

Keywords: climate litigation; structural proceedings; public policies; climate change; environmental law.

INTRODUÇÃO

A litigância climática compreende o conjunto de ações judiciais e administrativas que têm por objeto questões relacionadas às mudanças climáticas,

DOI: 10.47573/aya.6228.3.54.46

abrangendo demandas que buscam prevenir, mitigar ou reparar seus impactos, bem como promover a responsabilização dos agentes envolvidos (Setzer; Cunha; Botter Fabbri, *2019*).

Nesse contexto, a presente pesquisa tem como objetivo analisar a aplicação da teoria dos processos estruturais à litigância climática, investigando em que medida essa abordagem pode contribuir para o enfrentamento de conflitos complexos relacionados às mudanças climáticas e para a implementação de medidas capazes de promover transformações institucionais e estruturais.

Para tanto, o estudo adota uma abordagem qualitativa, desenvolvida por meio de pesquisa bibliográfica e documental, com o intuito de examinar os fundamentos teóricos da litigância climática e dos processos estruturais, bem como suas possíveis inter-relações no âmbito da tutela jurisdicional do meio ambiente.

CONTROLE JUDICIAL DA POLÍTICA CLIMÁTICA POR MEIO DO PROCESSO ESTRUTURAL

O processo estrutural possui um papel central nessa tendência de litígios climáticos, tanto porque está teoricamente construído para resolver um problema estrutural, como pela preocupação com uma decisão igualmente estrutural. Como explica Fiss (*2021*, p. *999*), o processo estrutural surge, na prática, quando os juízes federais americanos procuraram implementar a decisão da Suprema Corte, em *1954*, no caso *Brown v. Board of Education*, em que se efetivou uma transformação do sistema nacional de ensino, que antes da decisão estava dividido entre escolas de brancos e escolas de negros/pretos, para um sistema educacional unitário não racial.

Segundo Jobim (*2021*, p. *826*), embora o processo estrutural possa se utilizar de institutos processuais já presentes, especialmente no campo do processo coletivo e do processo civil, é imperioso considerar uma base teórica própria. Dentro dessa construção da teoria, ganham destaque os temas da legitimidade da decisão judicial, das técnicas de concretização, do princípio da separação dos poderes, das polêmicas sobre o ativismo judicial e do controle judicial da política pública (Jobim, *2021*, p. *829*).

Na prática, o processo estrutural parte do pressuposto de que em alguns casos, principalmente diante das demandas do Estado contemporâneo, a tutela jurisdicional efetiva e duradoura é condicionada à alteração do comportamento institucional. Com isso, o processo estrutural implica a implementação de valores públicos reputados juridicamente relevantes, mas que não foram bem-sucedidos espontaneamente, na sociedade (Vitorelli, *2021*). No caso brasileiro, não há dúvidas de que esses valores estão presentes, em nada mais, nada menos, do que na própria Constituição Federal de *1988*.

Antes de apresentar um conceito e as características essenciais do processo estrutural, faz-se necessário explicar algumas características que, embora sejam típicas, não definem necessariamente o caráter estrutural de um processo, quais

sejam, (*1*) multipolaridade, (*2*) coletividade e (*3*) complexidade. Pela natureza desses processos, é comum a presença de um grande e diverso número de partes, afastando-se da ideia binária de autor e réu; assim, são processos, em sua maioria, marcados por uma multiplicidade de interesses envolvidos (Didier Júnior; Zaneti Júnior; Oliveira, *2021*).

Embora a coletividade seja uma característica comumente associada ao processo estrutural, é possível que um processo individual também vincule um problema estrutural, de modo que a situação jurídica coletiva é apenas uma das possibilidades. Por último, não é a maior ou menor complexidade processual que define o processo estrutural, partindo do pressuposto de que complexo é o processo em que se admitem diversas soluções, embora seja um indicador sensível para sua identificação (Didier Júnior; Zaneti Júnior; Oliveira, *2021*).

Superando essas observações metodológicas, Didier Júnior, Zaneti Júnior e Oliveira (*2021*) apontam as seguintes características essenciais do processo estrutural: (*1*) é um processo que se pauta na discussão de um problema estrutural; (*2*) busca uma transição desse estado de desconformidade para um estado ideal de coisas; (*3*) para tanto, se desenvolve num processo bifásico, que inclua o reconhecimento e a definição do problema estrutural e estabeleça o programa ou projeto de reestruturação; (*4*) é marcado pela flexibilidade procedimental, com a possibilidade de adoção de formas atípicas de intervenção de terceiros e de medidas executivas, de alteração do objeto litigioso, de utilização de mecanismos de cooperação judiciária e (*5*) deve ser consensual, de modo a garantir um diálogo principalmente entre Poder Judiciário, Poder Executivo, Poder Legislativo e sociedade civil, abrangendo ainda a adaptação processual.

Problema Estrutural: Ausência de Uma Política Climática Efetiva

Para a caracterização de um processo estrutural, é fundamental a presença de um problema igualmente estrutural, que pode ser definido como um estado de desconformidade sistêmica, seja uma situação de ilicitude contínua e permanente ou uma situação de desconformidade no sentido de não se configurar como um estado de coisas considerado ideal (Didier Júnior; Zaneti Júnior; Oliveira, *2021*). É justamente esse problema que será solucionado por meio de um processo estrutural, de modo que o processo tradicional, por si só, não seria suficiente para fornecer uma tutela jurisdicional efetiva e capaz de fazer cessar o estado de desconformidade.

Como já mencionado, a história do processo estrutural nasce nos Estados Unidos e o primeiro problema estrutural identificado foi a segregação racial no sistema educacional, de modo que não apenas separava brancos e negros/pretos de um lado, como também separava aqueles que teriam mais direitos e menos direitos, tudo isso com base na cor. Certamente, era o preconceito institucionalizado. No caso brasileiro, muitos problemas estruturais podem ser identificados, seja no campo social, como no início desses processos, como também no campo ecológico.

Se no primeiro caso de processo estrutural da história o preconceito estava institucionalizado, atualmente, pode-se identificar que na área ambiental, muitas

vezes é o negacionismo esse elemento que, embora passe como velado, na verdade, representa a alma do negócio. Assim, a ausência de uma política climática efetiva representa, em muitos casos, a falta de vontade política de mãos dadas com o imediatismo de um capitalismo selvagem. Diante desse cenário, em que a problemática climática representa um obstáculo para a maioria da classe política do Brasil, surge o problema estrutural.

Esse problema estrutural passa pela ausência de uma política climática capaz de resolver a crise ecológica anunciada, que vem sendo promovida pelas mudanças climáticas. Assim, quando a União não busca efetivar uma política climática e, pior, quando caminha em direção completamente oposta, no sentido de ainda priorizar grupos econômicos altamente degradadores, não há dúvidas de que há um problema estrutural. De igual modo, quando um Estado-membro prefere colocar toda a responsabilidade numa ação global ou nacional e, simplesmente, se omite de buscar a efetividade de uma política climática, também dá ensejo à criação de um problema estrutural. Em suma, a governança climática brasileira é marcada por problemas estruturais que se materializam, especialmente, quando não existe nenhuma política pública ou quando a política pública existe apenas na folha de papel, e não no mundo dos fatos.

DECISÃO ESTRUTURAL: TRANSIÇÃO DO ESTADO DE DESCONFORMIDADE PARA UM ESTADO IDEAL DE COISAS

Para o problema estrutural, o processo estrutural busca uma decisão também estrutural, que, em essência, é aquela que não necessariamente estrutura, mas sim reestrutura o que estava desorganizado (Didier Júnior; Zaneti Júnior; Oliveira, *2021*). Ou seja, diante de um problema estrutural, o Poder Judiciário deve buscar uma decisão que se adeque àquela realidade e que busque proferir uma decisão que seja capaz de superar o estado de desconformidade. A decisão estrutural, então, é uma marca fundamental desse tipo de processo, porque se, pelo processo tradicional, a resposta a um problema estrutural seria dada com soluções específicas e paulatinas, agora, a decisão deve buscar reestruturar a instituição, a fim de equilibrar as atividades com as normas constitucionais.

No caso de um litígio climático, estruturado pelo controle judicial da política pública, o problema estrutural em regra estará presente, de modo que o Poder Judiciário, após superar todos aqueles requisitos para o controle judicial, bem como buscar as fontes para a política climática, deve se preocupar com a prolação de uma decisão estrutural, capaz de reestruturar a instituição que está propiciando o estado de desconformidade. Para atingir tal finalidade, em regra, o processo estrutural será dividido em duas fases, como será visto no tópico seguinte.

Processo Estrutural é Naturalmente Bifásico

Para o processo estrutural, ainda não existe um procedimento especial específico, mas para Didier Júnior, Zaneti Júnior e Oliveira (*2021*), o processo falimentar apresenta um importante ponto de partida, especialmente na formação

de duas fases. Assim, na primeira fase do processo estrutural, o objetivo principal é estabelecer a meta a ser atingida, ou seja, o estado ideal, enquanto que na segunda fase, o propósito é a implementação das medidas necessárias ao cumprimento da meta estabelecida na decisão estrutural.

A primeira fase processual se encerra com a decisão estruturante, caso seja comprovado o estado de desconformidade anunciado; no entanto, essa decisão não exaure a função jurisdicional, iniciando-se a segunda fase, que possivelmente é a fase mais duradoura. A segunda fase marca a implementação das medidas necessárias para o cumprimento da meta estabelecida na decisão estrutural, de modo que, para se desenvolver com êxito, deve estabelecer, no mínimo, três critérios: (*1*) o tempo, o modo e o grau de reestruturação, (*2*) o regime de transição e (*3*) a forma de avaliação/fiscalização permanente das medidas estruturantes (Didier Júnior; Zaneti Júnior; Oliveira, *2021*).

Processo Estrutural Pressupõe uma Flexibilidade Procedimental

O processo estrutural, para que se possa desenvolver, pressupõe uma flexibilização no procedimento, como, por exemplo: (*1*) atenuação das regras de congruência objetiva externa e da estabilização objetiva da demanda, (*2*) atipicidade dos meios de prova, (*3*) atipicidade das medidas executivas e (*4*) atipicidade da cooperação judiciária. Pela necessidade de resolver um problema estrutural, naturalmente, o processo estrutural não pode se fundamentar nas mesmas regras de um processo onde a pretensão é, por exemplo, uma indenização por danos materiais e morais. Todavia, mesmo com essa necessidade, vale mencionar que o CPC oferece uma ampla possibilidade para os processos estruturais, de modo que toda e qualquer flexibilização pode encontrar sustentação nas normas do processo civil brasileiro (Didier Júnior; Zaneti Júnior; Oliveira, *2021*).

A primeira flexibilização necessária para esses processos é a atenuação da regra de congruência objetiva externa, prevista no art. *141* c/c art. *492*, do CPC, de modo que deve existir uma certa margem entre a decisão tomada e a demanda pretendida, isso porque, em decorrência de um problema estrutural, torna-se uma tarefa excessivamente complexa, para os autores, apontar já na petição inicial qual deve ser o pedido. Somado a isso, também se faz necessário atenuar a regra da estabilização objetiva da demanda, do art. *329* do CPC, para permitir, até mesmo, a alteração completa do objeto pretendido, desde que, certamente, garantidos a ampla defesa e o contraditório (Didier Júnior; Zaneti Júnior; Oliveira, *2021*).

Outra flexibilização necessária, para o desenrolar do processo estrutural, é a adoção de meios atípicos de prova, com base no art. *369* do CPC (Didier Júnior; Zaneti Júnior; Oliveira, *2021*). Nesse sentido, uma característica do processo estrutural é que a instrução probatória estará presente durante todo o procedimento, tanto na primeira fase, a fim de conhecer do estado de desconformidade, como na segunda fase, para implementar um estado ideal (Souza Júnior, *2021*).

Em litígios climáticos, a prova estatística ganha um papel principal, uma vez que já existe um número significativo de estudos comprovando que as mudanças

climáticas estão ocorrendo e que esse processo está sendo gerado pela ação humana. O uso dessa prova, embora sem regulação legal, está acolhido no art. *369* do CPC, uma vez que não veda a possibilidade de obter informações sobre fatos em outras fontes, como é o caso da pesquisa científica (Souza Júnior, *2021*).

No momento da execução de uma decisão estrutural, também deve persistir uma certa flexibilização procedimental, de modo a priorizar uma execução atípica, fundamentada no art. *139*, inc. IV, c/c art. *536*, par. *1º*, do CPC, assim, os magistrados podem, por exemplo, criar entidades de infraestrutura específica para a resolução dos conflitos estruturais; assim, um terceiro ficaria responsável por implementar, total ou parcialmente, a decisão estrutural (Didier Júnior; Zaneti Júnior; Oliveira, *2021*).

Por fim, vale mencionar que o processo estrutural pode se utilizar amplamente das normas processuais previstas no CPC, de modo que toda e qualquer flexibilização pode encontrar amparo no processo civil. Nesse sentido, Didier Júnior, Zaneti Júnior e Oliveira (*2021*) citam alguns exemplos de regras do processo civil que se aplicam no processo estrutural, tais como: (*1*) possibilidade de adaptação às peculiaridades do caso concreto, (*2*) admitir a concessão da tutela provisória, liminarmente ou incidentalmente, (*3*) fracionamento da resolução do mérito da causa, (*4*) cooperação judiciária, (*5*) permitir a celebração de negócios jurídicos processuais e (*6*) autorizar a adoção de medidas executivas atípicas.

O Processo Estrutural deve ser Consensual

Como o processo estrutural pressupõe a correção de um estado de desconformidade, exigindo para tanto um conjunto de reformulações processuais, que, embora não sejam comuns na prática, estão previstas no ordenamento jurídico brasileiro, esse tipo de processo deve se fundamentar na legitimidade democrática (Jobim, *2021*).

É apenas com democracia que se faz uma democracia forte, de modo que o processo estrutural, que busca nada mais que concretizar os valores constitucionais e transpor para as instituições estatais, deve fundamentar toda a flexibilidade processual e a decisão estrutural no consenso entre as partes envolvidas no litígio e nas demais partes interessadas. Nesse sentido, é que o processo estrutural exige a ampla participação de *amici curiae* e de audiências públicas (Didier Júnior; Zaneti Júnior; Oliveira, *2021*).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os litígios climáticos que buscam o controle judicial da política pública são, necessariamente, estruturais. Essa constatação não pode ser relegada a segundo plano, porque, embora esses litígios possam ser instrumentalizados pelo processo constitucional ou coletivo, apenas o processo estrutural tem potencial para garantir o direito fundamental à efetiva tutela jurisdicional. O Poder Judiciário, diante da judicialização da política climática, não pode criar barreiras processuais; muito pelo

contrário, deve adequar as técnicas processuais a fim de cumprir com a ampla tutela do clima no direito brasileiro.

REFERÊNCIAS

DIDIER JÚNIOR, F.; ZANETI JÚNIOR, H.; OLIVEIRA, R. A. de. **Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro.** In: ARENHART, S. C.; JOBIM, M. F. (Org.). Processos estruturais. 3. ed. Salvador: JusPODIVM, 2021. p. 423-462.

FISS, O. **Fazendo da Constituição uma verdade viva: quatro conferências sobre a structural injunction.** In: ARENHART, S. C.; JOBIM, M. F. (Org.). Processos estruturais. 3. ed. Salvador: JusPODIVM, 2021. p. 999-1023.

JOBIM, M. F. **Reflexões sobre a necessidade de uma teoria dos processos estruturais: bases de uma possível construção.** In: ARENHART, S. C.; JOBIM, M. F. (Org.). Processos estruturais. 3. ed. Salvador: Editora JusPODIVM, 2021. p. 815-824.

SETZER, J.; CUNHA, K.; BOTTER FABBRI, A. **Panorama da litigância climática no Brasil e no mundo.** In: SETZER, J.; CUNHA, K.; BOTTER FABBRI, A. (Coord.). Litigância climática: novas fronteiras para o Direito Ambiental no Brasil. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019. p. 59-86.

SOUZA JÚNIOR, U. L. de. **Nem os juízes são cientistas nem os Tribunais são laboratórios - a prova estatística: admissibilidade e aplicação nos processos estruturais.** In: ARENHART, S. C.; JOBIM, M. F. (Org.). Processos estruturais. 3. ed. Salvador: Editora JusPODIVM, 2021. p. 1117-1133.

VITORELLI, E. **Litígios estruturais: decisão e implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual**. In: ARENHART, S. C.; JOBIM, M. F. (Org.). Processos estruturais. 3. ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2021. p. 329-383.