

AS ADPFs DAS QUEIMADAS E O PROCESSO ESTRUTURAL NO STF: CONTROLE JURISDICIONAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS E TUTELA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS

Cyntia Melo Rosa¹

Ulisses Schwarz Viana²

Resumo

O presente artigo examina as Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 743, 746 e 857, ajuizadas perante o Supremo Tribunal Federal em face da crise ambiental relacionada às queimadas nos biomas Amazônia e Pantanal, com o objetivo de investigar em que medida tais demandas consolidam um paradigma de processo estrutural ambiental no âmbito do controle jurisdicional das políticas públicas brasileiras. Parte-se da hipótese de que, mesmo sem o reconhecimento formal do estado de coisas inconstitucional, as decisões proferidas pela Corte revelam a adoção de técnicas próprias do processo estrutural, tais como ordens prospectivas, supervisão institucional continuada, imposição de planos de ação e monitoramento interinstitucional. A pesquisa adota o método hipotético-dedutivo, com abordagem bibliográfica, jurisprudencial e estudo de caso, dialogando com a doutrina nacional e estrangeira. Conclui-se que as ADPFs das queimadas representam importante marco na consolidação de um modelo de tutela jurisdicional estrutural voltado à reorganização de políticas públicas ambientais complexas.

Palavras-chave: processo estrutural; políticas públicas ambientais; Supremo Tribunal Federal; ADPF 743; tutela jurisdicional estrutural.

INTRODUÇÃO

A judicialização das políticas públicas ambientais tem assumido centralidade crescente no constitucionalismo brasileiro contemporâneo, especialmente diante da intensificação de crises ecológicas de larga escala e da

¹ Doutoranda e Mestre em Direito pelo IDP-DF. Assessora de Desembargador no TJGO.

² Doutor em Filosofia e Teoria Geral do Direito pela USP e Mestre em Direito Constitucional pelo IDP-DF. Professor do Doutorado, Mestrado, Pós-Graduação e Graduação do IDP. Visiting Scholar na Pennsylvania State University, Dickinson School of Law. Procurador do Estado do Mato Grosso do Sul.

insuficiência das respostas administrativas tradicionais. Nesse contexto, as Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 743, 746 e 857, ajuizadas no ano de 2020, representam um dos mais relevantes marcos recentes do controle jurisdicional de políticas públicas ambientais pelo Supremo Tribunal Federal.

As ações foram propostas em meio ao agravamento dos incêndios florestais nos biomas Amazônia e Pantanal, cenário marcado por elevação expressiva dos focos de calor, devastação de extensas áreas de vegetação nativa, comprometimento da biodiversidade e impactos severos sobre comunidades tradicionais e povos indígenas³.

A relevância jurídica do caso não reside apenas na gravidade do dano ambiental, mas sobretudo na forma pela qual a controvérsia foi submetida à jurisdição constitucional. Não se tratou de litígio voltado à mera reparação de um ilícito pontual, mas de demanda direcionada à reestruturação do aparato estatal de prevenção, fiscalização e combate às queimadas, alcançando múltiplos órgãos da Administração Pública e impondo a necessidade de coordenação interfederativa.

Esse dado desloca o eixo do debate. A questão central deixa de ser a declaração formal do ECI e passa a recair sobre a estrutura da tutela jurisdicional construída pela Corte. Embora o Supremo Tribunal Federal tenha rejeitado, por maioria, o reconhecimento formal do estado de coisas inconstitucional, a decisão proferida revela a adoção de técnicas típicas do processo estrutural, tais como a determinação de elaboração de plano de ação, supervisão institucional pelo Conselho Nacional de Justiça, exigência de relatórios periódicos e monitoramento continuado do cumprimento das medidas⁴.

³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPFs 743, 746 e 857. Contextualização fática do caso e dados processuais. Documento-base do caso.

⁴ CASIMIRO, Matheus; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. *A banalização do estado de coisas inconstitucional e o futuro das ações estruturais no Supremo Tribunal Federal*. Revista Eletrônica de Direito Processual, v. 26, n. 1, 2025, p. 259-263

A partir desse quadro, o presente estudo busca responder ao seguinte problema de pesquisa: em que medida as ADPFs 743, 746 e 857 consolidam um paradigma de processo estrutural ambiental no Supremo Tribunal Federal, mesmo sem o reconhecimento formal do estado de coisas inconstitucional?

Parte-se da hipótese de que tais ações representam importante marco na evolução da tutela jurisdicional estrutural no Brasil, uma vez que evidenciam a adoção de técnicas decisórias voltadas à reorganização institucional de políticas públicas complexas, prospectivas e de execução continuada.

A pesquisa adota o método hipotético-dedutivo, com revisão bibliográfica, análise jurisprudencial e estudo de caso.

1. PROCESSO ESTRUTURAL: FUNDAMENTOS TEÓRICOS E EVOLUÇÃO DOGMÁTICA

A compreensão do processo estrutural exige, inicialmente, o exame de sua matriz teórica no direito comparado, especialmente no âmbito do *structural reform litigation* desenvolvido na experiência norte-americana.

O marco teórico clássico do tema encontra-se na obra de Owen Fiss, para quem a adjudicação estrutural constitui modalidade de tutela jurisdicional voltada não apenas à solução retrospectiva de controvérsias entre partes determinadas, mas à reorganização institucional de estruturas públicas ou privadas cujo funcionamento produz violação reiterada de valores constitucionais fundamentais⁵.

⁵ FISS, Owen M. *The Supreme Court, 1978 Term: Foreword: The Forms of Justice*. Harvard Law Review, v. 93, n. 1, 1979, p. 2-5.

Na formulação de Fiss, o processo estrutural desloca o eixo tradicional da jurisdição, superando o modelo bilateral clássico do processo civil para assumir feição prospectiva, transformadora e institucional. O juiz deixa de atuar apenas como árbitro de posições subjetivas contrapostas e passa a exercer função de reorganização normativa e estrutural, orientada à concretização de direitos fundamentais.

Essa formulação influenciou fortemente a construção contemporânea da tutela estrutural, especialmente em casos envolvendo políticas públicas, sistema penitenciário, educação, saúde e proteção ambiental.

Em perspectiva crítica, Robert Nagel chama atenção para os riscos institucionais das *structural injunctions*, sobretudo no que se refere à expansão prolongada do papel judicial na condução de políticas públicas complexas⁶.

Para o autor, a utilização de ordens estruturais de longa duração pode tensionar a separação de poderes ao deslocar para o Judiciário funções tipicamente administrativas, especialmente as relacionadas ao planejamento, monitoramento e execução de políticas públicas.

A crítica, contudo, não inviabiliza o instituto; ao contrário, contribui para delimitar seus pressupostos de legitimidade, especialmente em contextos de omissões estatais graves e persistentes.

No plano da doutrina brasileira, Edilson Vitorelli oferece contribuição decisiva ao sistematizar o conceito de processo estrutural como instrumento vocacionado à reestruturação de organizações burocráticas cujo modo de funcionamento gera lesão continuada a direitos fundamentais⁷. Segundo o autor, a nota distintiva do processo estrutural reside menos no pedido

⁶ NAGEL, Robert F. *Controlling the Structural Injunction*. Harvard Journal of Law & Public Policy, v. 7, 1984, p. 395-397.

⁷ VITORELLI, Edilson. *Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças*. Revista dos Tribunais, v. 284, 2018, p. 333-369.

formulado e mais na necessidade de reorganização institucional do ente responsável pela violação.

Fredie Didier Jr. também oferece importante reforço para a sistematização do processo estrutural, ao destacar que essa modalidade processual se caracteriza pela necessidade de transformação progressiva de um estado de desconformidade institucional, mediante decisões prospectivas, flexíveis e supervisionadas. Para o autor, o processo estrutural distingue-se da tutela jurisdicional tradicional justamente por sua vocação para reorganizar estruturas administrativas, burocráticas ou institucionais que produzem lesões reiteradas a direitos fundamentais, exigindo do juiz uma atuação orientada à construção de soluções graduais e adaptativas⁸.

Essa formulação revela-se particularmente adequada ao caso das ADPFs das queimadas, em que a controvérsia ultrapassa a dimensão do dano ambiental concreto e alcança a própria insuficiência estrutural do sistema estatal de prevenção e combate aos incêndios florestais.

Na mesma linha, Eduardo José da Fonseca Costa desenvolve a noção de “execução negociada” de políticas públicas, destacando que a efetivação de decisões judiciais em matéria estrutural exige mecanismos de cumprimento progressivo, cronogramas dialogados, supervisão periódica e participação multilateral⁹.

Essa perspectiva mostra-se especialmente relevante para a análise do caso em estudo, tendo em vista que o Supremo Tribunal Federal determinou a elaboração de planos institucionais, a apresentação de relatórios

⁸ DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. *Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro*. Revista de Processo, São Paulo, v. 303, p. 45-81, 2020.

⁹ COSTA, Eduardo José da Fonseca. *A execução negociada de políticas públicas em juízo*. Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro, n. 59, 2016, p. 109-115.

periódicos e a supervisão por órgãos especializados, o que revela inequívoca aproximação com a lógica da execução estrutural.

2. ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL, PROCESSO ESTRUTURAL E A EXPERIÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

A discussão acerca do processo estrutural no constitucionalismo brasileiro não pode prescindir do exame do Estado de Coisas Inconstitucional (ECI), técnica decisória desenvolvida pela Corte Constitucional colombiana e posteriormente recepcionada, com adaptações, pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

O ECI consiste em uma técnica jurisprudencial destinada ao enfrentamento de violações massivas, reiteradas e sistemáticas de direitos fundamentais, decorrentes de falhas estruturais e omissões persistentes do Poder Público. Sua lógica pressupõe não apenas o reconhecimento judicial da inconstitucionalidade do quadro fático-institucional, mas também a imposição de medidas estruturais voltadas à reorganização dos mecanismos estatais responsáveis pela lesão¹⁰.

A experiência colombiana, sobretudo a partir da década de 1990, consolidou o ECI como instrumento de tutela jurisdicional vocacionado ao tratamento de litígios policêntricos e de alta complexidade institucional, especialmente em casos relativos ao sistema penitenciário, deslocamento forçado interno e direitos sociais.

No Brasil, a incorporação mais emblemática do instituto ocorreu no julgamento da ADPF 347, relativa ao sistema carcerário nacional. Naquela

¹⁰ CASIMIRO, Matheus; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. *A banalização do estado de coisas inconstitucional e o futuro das ações estruturais no Supremo Tribunal Federal*. Revista Eletrônica de Direito Processual, v. 26, n. 1, 2025, p. 261-263.

oportunidade, o Supremo Tribunal Federal reconheceu formalmente o estado de coisas inconstitucional, assentando a existência de violações estruturais e massivas a direitos fundamentais dos custodiados, decorrentes de omissões persistentes e coordenadas de múltiplos órgãos estatais¹¹.

A relevância dogmática da ADPF 347 reside no fato de que a decisão inaugurou, no âmbito do STF, a possibilidade de utilização de técnicas estruturais em sede de jurisdição constitucional concentrada.

Entretanto, a evolução jurisprudencial subsequente demonstra que o reconhecimento formal do ECI não constitui pressuposto necessário para a adoção de tutela estrutural.

É precisamente esse o ponto central das ADPFs das queimadas.

Conforme observa a doutrina recente, o risco de banalização do ECI recomenda cautela na sua utilização como categoria conceitual. Matheus Casimiro e Eduarda França sustentam que a permanência da técnica como rótulo formal não deve obscurecer o verdadeiro problema dogmático, que reside na construção de modelos processuais aptos à superação de falhas institucionais complexas¹².

A advertência é especialmente pertinente ao caso em análise. Nas ADPFs 743, 746 e 857, embora a maioria da Corte tenha rejeitado a declaração formal do estado de coisas inconstitucional, a decisão materialmente assumiu feição estrutural.

Em outras palavras, a ausência do *nomen juris* “ECI” não impede o reconhecimento de que a decisão se insere no paradigma do processo

¹¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 347 MC/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 09 set. 2015.

¹² CASIMIRO; FRANÇA, *A banalização do estado de coisas inconstitucional...*, p. 259-260.

estrutural. O elemento definidor não é a etiqueta jurisprudencial, mas a técnica jurisdicional efetivamente empregada.

É justamente nessa chave analítica que o presente artigo sustenta que as ADPFs das queimadas consolidam um paradigma de processo estrutural ambiental no STF.

3. A CONSOLIDAÇÃO DO PARADIGMA DO PROCESSO ESTRUTURAL AMBIENTAL NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

A hipótese central deste artigo consiste em sustentar que as ADPFs 743, 746 e 857 consolidam, no âmbito do Supremo Tribunal Federal, um paradigma de processo estrutural aplicado à tutela jurisdicional do meio ambiente. Essa conclusão decorre não da nomenclatura adotada pela Corte, mas da análise da arquitetura decisória construída no caso concreto.

O primeiro elemento distintivo reside na natureza estrutural do objeto litigioso. Não se discutiu, nas ações, um ato administrativo isolado, tampouco um ilícito pontual suscetível de tutela reparatoria clássica. O que se submeteu à apreciação do STF foi a própria insuficiência sistêmica da política pública de prevenção e combate às queimadas, envolvendo deficiência orçamentária, falhas de fiscalização, desarticulação institucional e redução da capacidade operacional dos órgãos ambientais¹³.

A controvérsia, portanto, possui inequívoco caráter estrutural, pois o núcleo do litígio consiste no modo de funcionamento de uma estrutura estatal complexa.

¹³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPFs 743, 746 e 857. Estrutura decisória e medidas impostas.

Na formulação de Edilson Vitorelli, o processo estrutural se caracteriza precisamente pela necessidade de reorganização institucional do ente responsável pela violação continuada de direitos fundamentais¹⁴. Essa característica manifesta-se de maneira clara no caso examinado.

O segundo elemento relevante consiste na natureza prospectiva da decisão judicial. Ao determinar a apresentação de planos de ação, cronogramas de implementação, relatórios periódicos e mecanismos de transparência orçamentária, o Supremo Tribunal Federal não se limitou a declarar a invalidade de condutas pretéritas.

A decisão, portanto, projeta-se para o futuro, característica que corresponde ao núcleo dogmático do processo estrutural, cuja finalidade é transformação progressiva de estados de desconformidade institucional, conforme assinala Fredie Didier Jr., para quem a tutela estrutural se distingue pela construção de soluções graduais, flexíveis e supervisionadas, voltadas à reorganização de estruturas que produzem lesões reiteradas a direitos fundamentais, impedindo a perpetuação da lesão¹⁵.

Como observa Owen Fiss, a adjudicação estrutural opera como técnica de reorganização institucional prospectiva, direcionada à concretização de valores constitucionais¹⁶. No caso das ADPFs das queimadas, o valor constitucional em jogo é diretamente o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, previsto no art. 225 da Constituição da República.

O terceiro aspecto central reside na manutenção de mecanismos permanentes de supervisão judicial e interinstitucional. A atribuição de monitoramento ao Conselho Nacional de Justiça e ao Observatório do Meio

¹⁴ VITORELLI, Edilson. *Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças*. Revista dos Tribunais, v. 284, 2018, p. 333-369.

¹⁵ DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. *Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro*. Revista de Processo, São Paulo, v. 303, p. 45-81, 2020.

¹⁶ FISS, Owen M. *The Supreme Court, 1978 Term: Foreword: The Forms of Justice*. Harvard Law Review, v. 93, n. 1, 1979, p. 2-5.

Ambiente afasta a lógica tradicional da sentença instantânea e revela a permanência funcional da jurisdição sobre o caso. Esse prolongamento temporal do controle jurisdicional é característica clássica do processo estrutural.

Robert Nagel, ao tratar das *structural injunctions*, identifica precisamente essa permanência supervisória como elemento definidor da técnica estrutural, ainda que aponte seus riscos institucionais¹⁷. No caso em análise, a supervisão judicial assume especial legitimidade em razão da persistência histórica da omissão estatal e da magnitude dos danos ambientais envolvidos.

Há, ainda, um quarto elemento dogmaticamente relevante: a policentricidade da controvérsia. O litígio envolve múltiplos centros decisórios, órgãos públicos e grupos afetados. A decisão judicial repercute simultaneamente sobre orçamento, fiscalização, gestão territorial, proteção indígena, políticas climáticas e cooperação federativa.

Esse aspecto aproxima o caso da noção de *polycentric disputes*, em que a modificação de um elemento da estrutura decisória repercute sobre todos os demais. Tal policentricidade reforça a inadequação dos modelos tradicionais de tutela individual e justifica o recurso ao processo estrutural.

Por essa razão, é possível sustentar que as ADPFs das queimadas representam uma inflexão importante na jurisprudência do STF: a passagem do processo estrutural como técnica excepcional, associada ao ECI, para um modelo mais maduro de tutela jurisdicional de políticas públicas complexas.

¹⁷ NAGEL, Robert F. *Controlling the Structural Injunction*. Harvard Journal of Law & Public Policy, v. 7, 1984, p. 395-412.

Em outras palavras, o precedente indica que o Supremo Tribunal Federal passou a reconhecer, ainda que implicitamente, a autonomia dogmática do processo estrutural em relação ao estado de coisas inconstitucional.

3.1 A ARQUITETURA DECISÓRIA DO ACÓRDÃO E A TUTELA ESTRUTURAL POR ETAPAS

A análise do acórdão proferido nas ADPFs 743, 746 e 857 revela que a natureza estrutural da tutela jurisdicional não decorre apenas do conteúdo material da controvérsia, mas da própria forma como a decisão foi desenhada.

A estrutura decisória adotada pelo Supremo Tribunal Federal afasta-se do modelo tradicional de sentença de eficácia instantânea, fundada em comando único e cumprimento imediato, aproximando-se de uma lógica de tutela por etapas, característica dos litígios estruturais complexos.

O primeiro aspecto a destacar é a imposição de obrigações escalonadas no tempo. Ao determinar que a União apresentasse, no prazo de noventa dias, plano efetivo de prevenção e combate aos incêndios na Amazônia e no Pantanal, a Corte instituiu uma primeira etapa procedimental orientada à formulação administrativa da resposta estatal¹⁸.

Essa determinação é particularmente significativa porque evidencia que o Tribunal não substituiu diretamente a Administração Pública na elaboração da política pública, mas exigiu a sua formulação em conformidade com parâmetros constitucionais mínimos.

Tal desenho decisório preserva, em certa medida, a discricionariedade técnica do Executivo, ao mesmo tempo em que a submete ao

¹⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPFs 743, 746 e 857. Dispositivo do acórdão e prazo para apresentação do plano.

controle jurisdicional de conformidade constitucional. Essa técnica aproxima-se daquilo que Eduardo José da Fonseca Costa denomina execução negociada e progressiva de políticas públicas, em que a tutela judicial se realiza mediante cronogramas sucessivos, fases de implementação e mecanismos permanentes de supervisão¹⁹.

O segundo elemento estrutural da decisão reside na instituição de supervisão externa continuada. A atribuição ao Conselho Nacional de Justiça da função de acompanhamento dos planos e relatórios demonstra o deslocamento da tutela do plano meramente decisório para uma lógica de monitoramento institucional prolongado.

Nos litígios estruturais, a efetividade da decisão não se esgota na prolação do acórdão, mas depende da existência de mecanismos de acompanhamento do cumprimento. A atuação do CNJ, nesse contexto, assume papel de instância de governança judicial, permitindo o controle continuado da execução das medidas determinadas.

O terceiro elemento relevante consiste na exigência de relatórios semestrais periódicos. A periodicidade dos relatórios demonstra que o STF não concebeu a decisão como comando fechado, mas como processo contínuo de implementação e avaliação.

Esse modelo aproxima-se das chamadas *structural injunctions* descritas por Robert Nagel, especialmente pela permanência da jurisdição sobre a evolução fática e institucional do caso²⁰. Em vez de simples imposição sancionatória, o Tribunal adotou técnica de acompanhamento por ciclos sucessivos de cumprimento. A lógica é tipicamente estrutural: diagnóstico, planejamento, implementação, supervisão e reavaliação.

¹⁹ COSTA, Eduardo José da Fonseca. *A execução negociada de políticas públicas em juízo*. Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro, n. 59, 2016, p. 109-136.

²⁰ NAGEL, Robert F. *Controlling the Structural Injunction*. Harvard Journal of Law & Public Policy, Cambridge, v. 7, p. 395-412, 1984.

O quarto aspecto digno de nota é a realização posterior de audiência de conciliação, designada pelo Ministro Flávio Dino após o trânsito em julgado. A audiência demonstra que a tutela estrutural ambiental não se exaure na fase cognitiva do processo, mas se prolonga na fase de implementação mediante mecanismos dialógicos e participativos.

A participação de múltiplos atores institucionais, como a Procuradoria-Geral da República, Advocacia-Geral da União, ministérios setoriais, CNJ, NUSOL e NUPEC, reforça a dimensão policêntrica do litígio²¹.

A presença desses órgãos evidencia a adoção de modelo decisório cooperativo, próprio dos processos estruturais. A tutela passa a ser construída por sucessivas rodadas de deliberação institucional.

Sob essa perspectiva, o acórdão das ADPFs das queimadas não se limita a decidir um conflito; ele estrutura um procedimento de governança jurisdicional continuada. O processo deixa de ser evento e passa a operar como método institucional de reorganização de políticas públicas ambientais.

Tal arquitetura decisória reforça a conclusão de que o precedente consolida um paradigma de processo estrutural ambiental no Supremo Tribunal Federal.

4. PROCESSO ESTRUTURAL AMBIENTAL E A TUTELA JURISDICIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMPLEXAS

A consolidação do paradigma estrutural nas ADPFs das queimadas possui relevância que transcende o caso concreto. O precedente

²¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPFs 743, 746 e 857. Designação de audiência de conciliação e participação institucional.

projeta consequências teóricas relevantes para a tutela jurisdicional das políticas públicas ambientais no Brasil.

Em primeiro lugar, evidencia que o processo estrutural revela-se especialmente adequado para controvérsias ambientais complexas. Questões relacionadas a queimadas, desmatamento, mudanças climáticas e proteção de biomas dificilmente se acomodam à lógica binária do processo tradicional, fundada em autor, réu, ilícito e reparação.

Ao contrário, tais litígios pressupõem interação entre múltiplos atores institucionais, produção contínua de dados técnicos, necessidade de planejamento progressivo e mecanismos de monitoramento permanente. A tutela jurisdicional ambiental, nesse cenário, aproxima-se de uma jurisdição de governança.

Não se trata de substituir a Administração Pública, mas de exigir que esta cumpra, de forma racional e controlável, os deveres constitucionais de proteção ambiental. A propósito, Eduardo José da Fonseca Costa demonstra que, em matéria de políticas públicas, a execução judicial deve assumir caráter progressivo e negociado, mediante cronogramas e rodadas de supervisão²².

Em segundo lugar, o precedente contribui para superar a aparente dicotomia entre autocontenção judicial e ativismo, uma vez que a atuação jurisdicional, no caso, não decorre de voluntarismo decisório, mas do exercício da jurisdição constitucional diante de omissão estatal estrutural em matéria de proteção ambiental.

À luz do art. 225 da Constituição da República, a intervenção judicial encontra fundamento direto no dever positivo de proteção imposto ao Poder Público, especialmente em contextos de risco massivo e continuado a

²² COSTA, Eduardo José da Fonseca. *A execução negociada de políticas públicas em juízo*. Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro, n. 59, 2016, p. 109-115.

direitos fundamentais difusos²³. Tal compreensão encontra respaldo na própria jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, especialmente no julgamento da ADPF 708, em que a Corte reconheceu a legitimidade do controle jurisdicional sobre a paralisação do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, assentando a existência de dever constitucional de implementação de políticas públicas ambientais²⁴.

Em terceiro lugar, o caso contribui para a consolidação de uma categoria ainda pouco explorada na doutrina nacional: o processo estrutural ambiental. A relevância dessa formulação reside no fato de que os litígios ambientais complexos apresentam especificidades que os diferenciam, em certa medida, de outros processos estruturais tradicionalmente examinados pela doutrina, como aqueles relacionados ao sistema penitenciário, à saúde pública ou à educação.

No campo ambiental, a complexidade estrutural é agravada por três fatores centrais: a pluralidade de atores institucionais envolvidos, a dimensão intergeracional dos direitos tutelados e a natureza frequentemente irreversível dos danos ecológicos. Não se trata apenas de reordenar a atuação administrativa de um único órgão estatal, mas de coordenar múltiplas instâncias decisórias, muitas vezes distribuídas entre União, Estados, órgãos de fiscalização, entidades ambientais, povos tradicionais e organismos de monitoramento técnico.

Além disso, a tutela jurisdicional ambiental opera sob lógica fortemente preventiva e prospectiva. Diferentemente de litígios estruturais voltados predominantemente à correção de violações já consolidadas, o

²³ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito constitucional ambiental*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022, p. 145-162; COSTA, Eduardo José da Fonseca. *A execução negociada de políticas públicas em juízo*. Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro, n. 59, 2016, p. 109-115.

²⁴ A ADPF 708, nesse sentido, constitui precedente paradigmático de transição para uma jurisdição constitucional ambiental de caráter estrutural, cuja maturação se aprofunda nas ADPFs 743, 746 e 857.

processo estrutural ambiental frequentemente se orienta à prevenção do dano futuro e à contenção de riscos sistêmicos, o que reforça sua natureza de governança institucional e de tutela continuada²⁵.

Nesse sentido, as ADPFs das queimadas revelam que a categoria do processo estrutural ambiental se caracteriza pela utilização de técnicas jurisdicionais escalonadas, monitoramento permanente, elaboração de planos de ação e mecanismos de cooperação interfederativa, todos voltados à proteção do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A especificidade da matéria ambiental também projeta a tutela estrutural para além da reparação imediata, alcançando a proteção das futuras gerações, conforme expressamente previsto no art. 225 da Constituição da República. Essa dimensão intertemporal diferencia o processo estrutural ambiental de outras modalidades de litígio estrutural, pois a reorganização institucional imposta judicialmente não visa apenas sanar a omissão presente, mas impedir a perpetuação de riscos ecológicos cumulativos.

Sustenta-se, assim, que as ADPFs 743, 746 e 857 não apenas aplicam técnicas estruturais ao campo ambiental, mas contribuem para a consolidação de um subcampo dogmático próprio no processo civil contemporâneo, cuja autonomia teórica merece maior aprofundamento pela doutrina nacional.

4.1. O DEVER ESTATAL DE PROTEÇÃO ECOLÓGICA E A VEDAÇÃO AO RETROCESSO SOCIOAMBIENTAL.

²⁵ VITORELLI, Edilson. *Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças*. Revista dos Tribunais, São Paulo, v. 284, 2018; SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito constitucional ambiental*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

A consolidação do processo estrutural ambiental no âmbito das ADPFs 743, 746 e 857 também encontra sólido fundamento na dogmática constitucional ambiental brasileira, especialmente a partir da leitura do art. 225 da Constituição da República.

O dispositivo constitucional estabelece que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações²⁶.

A redação constitucional revela que não se trata de mera norma programática, mas de verdadeira imposição de deveres positivos de proteção. Nesse sentido, a doutrina de Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer é particularmente elucidativa ao sustentar que o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado possui dupla dimensão: subjetiva, como direito fundamental titularizado por indivíduos e coletividades, e objetiva, como mandado constitucional de proteção ecológica imposto ao Estado²⁷.

A dimensão objetiva assume especial relevância para o presente estudo, pois é precisamente ela que legitima a atuação jurisdicional em hipóteses de omissão estrutural da Administração Pública. Em outras palavras, a atuação do Supremo Tribunal Federal nas ADPFs das queimadas não se justifica como manifestação voluntarista de expansão judicial sobre a esfera administrativa, mas como resposta institucional à inexecução de um dever constitucional expresso.

A proteção ambiental, nesse cenário, não se apresenta como faculdade política discricionária, mas como imposição constitucional vinculante.

²⁶ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988, art. 225.

²⁷ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito constitucional ambiental*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022, p. 145-162

Tal compreensão é reforçada pelo princípio da vedação ao retrocesso socioambiental.

Segundo Sarlet e Fensterseifer, a vedação ao retrocesso, no âmbito ecológico, impede a supressão ou enfraquecimento injustificado de níveis de proteção ambiental já institucionalmente consolidados, especialmente quando isso comprometer a eficácia do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado²⁸.

As ADPFs das queimadas foram ajuizadas justamente em contexto no qual se alegava desestruturação institucional de órgãos ambientais, redução da fiscalização, inexecução orçamentária e enfraquecimento dos mecanismos de prevenção e combate aos incêndios florestais.

Sob essa perspectiva, a intervenção jurisdicional assume também função de contenção do retrocesso institucional. Não se trata apenas de exigir a implementação de novas medidas, mas de impedir o desmonte de estruturas públicas essenciais à tutela ambiental.

A dimensão preventiva da jurisdição constitucional ambiental é, portanto, central.

O processo estrutural mostra-se particularmente adequado a esse tipo de tutela, uma vez que sua lógica não se limita à repressão de ilícitos consumados, mas orienta-se à reorganização institucional destinada a evitar a perpetuação do dano.

Essa característica se harmoniza com os princípios da prevenção e da precaução, ambos estruturantes do direito ambiental contemporâneo. O princípio da prevenção incide em hipóteses de risco conhecido e cientificamente demonstrável, impondo ao Estado o dever de adotar medidas antecipatórias para impedir a ocorrência do dano. Já o princípio da

²⁸ SARLET; FENSTERSEIFER, *Direito constitucional ambiental*, p. 210-226.

precaução opera em contextos de incerteza científica, exigindo atuação protetiva mesmo diante de risco potencial²⁹.

Em matéria de queimadas e colapso ambiental dos biomas Amazônia e Pantanal, ambos os princípios encontram plena incidência.

A atuação do STF, ao impor planos institucionais, mecanismos de monitoramento e transparência orçamentária, revela nítida sintonia com essa lógica constitucional preventiva. Dessa forma, a tutela estrutural ambiental assume não apenas função reparatória ou reorganizadora, mas também função de garantia intergeracional.

A referência constitucional às presentes e futuras gerações reforça o caráter prospectivo da decisão judicial, aproximando ainda mais a tutela ambiental do paradigma estrutural.

Nesse ponto, o precedente das ADPFs das queimadas representa importante evolução na dogmática processual brasileira, ao demonstrar que a tutela jurisdicional estrutural pode operar como instrumento de concretização do dever constitucional de proteção ecológica e de contenção do retrocesso socioambiental.

CONCLUSÃO

O presente estudo teve por objetivo investigar em que medida as ADPFs 743, 746 e 857 consolidam um paradigma de processo estrutural ambiental no âmbito do Supremo Tribunal Federal, mesmo diante da ausência de reconhecimento formal do estado de coisas inconstitucional.

²⁹ MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente*. 12. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021, p. 273-289.

A hipótese proposta restou confirmada.

A análise do caso demonstrou que a ausência da declaração formal do ECI não impede o reconhecimento da natureza estrutural da tutela jurisdicional adotada pela Corte. Ao contrário, a decisão proferida nas ADPFs das queimadas evidencia a maturação dogmática do processo estrutural no constitucionalismo brasileiro, deslocando o foco da rotulação jurisprudencial para a técnica decisória efetivamente empregada.

Verificou-se que o caso reúne os elementos centrais da tutela estrutural: objeto litigioso policêntrico, multiplicidade de atores institucionais, ordens prospectivas, imposição de planos de ação, supervisão continuada, relatórios periódicos e mecanismos de governança interinstitucional.

Tais características revelam que o Supremo Tribunal Federal, ao enfrentar a crise ambiental nos biomas Amazônia e Pantanal, atuou não como instância de substituição administrativa, mas como órgão de jurisdição constitucional voltado à reestruturação institucional das políticas públicas ambientais.

A pesquisa também demonstrou que a intervenção judicial não pode ser compreendida como manifestação de ativismo arbitrário.

À luz do art. 225 da Constituição da República, a proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado constitui dever positivo imposto ao Poder Público, de modo que o controle jurisdicional de omissões estruturais encontra fundamento direto na própria ordem constitucional. Nesse ponto, a aproximação com a ADPF 708 reforça a consolidação de uma linha jurisprudencial de tutela estrutural ambiental no STF.

Sob perspectiva dogmática, o precedente revela importante avanço: a autonomização do processo estrutural em relação ao estado de coisas inconstitucional.

Em outras palavras, as ADPFs das queimadas demonstram que o processo estrutural não depende, necessariamente, da declaração formal do ECI, bastando que a decisão judicial assuma função reorganizadora de estruturas institucionais responsáveis pela violação continuada de direitos fundamentais.

Essa constatação possui especial relevância para a teoria do processo civil contemporâneo, especialmente no campo dos litígios ambientais complexos.

O precedente, nesse sentido, contribui para a consolidação de uma categoria própria, que este artigo denomina processo estrutural ambiental, caracterizado pela utilização de técnicas jurisdicionais prospectivas e supervisionais voltadas à reorganização de políticas públicas ecológicas.

Conclui-se, assim, que as ADPFs 743, 746 e 857 representam marco paradigmático na consolidação de um paradigma de tutela estrutural ambiental no Supremo Tribunal Federal, projetando relevantes consequências para a proteção jurisdicional do meio ambiente e para a evolução dogmática do processo estrutural no Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 347 MC/DF. Relator: Min. Marco Aurélio. Tribunal Pleno. Julgado em 09 set. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 708/DF. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Tribunal Pleno. Julgado em 01 jul. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPFs 743, 746 e 857. Julgamento conjunto. Acórdão e documentos processuais.

CASIMIRO, Matheus; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. A banalização do estado de coisas inconstitucional e o futuro das ações estruturais no Supremo

Tribunal Federal. *Revista Eletrônica de Direito Processual*, Rio de Janeiro, v. 26, n. 1, p. 259-277, 2025.

COSTA, Eduardo José da Fonseca. A execução negociada de políticas públicas em juízo. *Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, n. 59, 2016.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. *Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro*. Revista de Processo, São Paulo, v. 303, 2020.

MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente*. 12. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

FISS, Owen M. The Supreme Court, 1978 Term: Foreword: The Forms of Justice. *Harvard Law Review*, Cambridge, v. 93, n. 1, , 1979.

NAGEL, Robert F. Controlling the Structural Injunction. *Harvard Journal of Law & Public Policy*, Cambridge, v. 7, 1984.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito constitucional ambiental*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 284, 2018.