

Cartilha para a atuação
do Ministério Público

Fiscalização dos Planos Locais de Ação Climática

Caminhos para
a adaptação



COORDENAÇÃO DO
PROJETO ABRAMPA
PELO CLIMA

Alexandre Gaio

AUTORES

Raquel Frazão Rosner
Vivian M. Ferreira
André Dickstein Vinicius
Lameira Bernardo

CONSULTORIA
METODOLÓGICA
PARA O NÚCLEO DE
DEBATES SOBRE
MUDANÇAS CLIMÁTICAS

Entremeios – Articulação
e Formação

MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO QUE
CONTRIBUÍRAM PARA A CONSTRUÇÃO DA CARTILHA

Alexandra Facciolli Martins (MPSP), Belize
Câmara (MPPE), Daniel Pedro Lourenço (MPPR),
Flávia Rigo Nóbrega (MPF-RS), Giovani Ferri
(MPPR), Ivo Scherer (MPRO), Leonardo Castro
Maia (MPMG), Marcelo Lemos (MPES), Rachel
Germano (MPRN), Sandra Kishi (MPF-SP) Sílvia
Cappelli (MPRS) Suzana Fairbanks (MPF-SP),
Tadeu Badaró (MPSP) e Ximena Cardozo (MPRS)

REVISORES

Carlos Alberto Valera (MPMG),
Ivan Carneiro Castanheiro (MPSP)
e Luciano Furtado Loubet (MPMS)

PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO
Luisa Rivas

ABRAMPA, 2026

abrampa.pelo.clima@abrampa.org.br



Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Fiscalização dos planos locais de ação climática
[livro eletrônico] : caminhos para a adaptação /
Raquel Frazão Rosner...[et al.]. --
Belo Horizonte, MG : Abrampa, 2026.
PDF

Inclui bibliografia

Outros autores: Vivian Maria Pereira Ferreira,
André Dickstein, Vinicius Lameira Bernardo.
Bibliografia.
ISBN 978-65-978139-0-2

1. Adaptação 2. Meio ambiente 3. Ministério
Público 4. Mudanças climáticas - Aspectos
sociambientais 5. Planejamento ambiental
6. Problemas sociais I. Rosner, Raquel Frazão.
II. Ferreira, Vivian Maria Pereira. III. Dickstein,
André. IV. Bernardo, Vinicius Lameira.

26-404440.0

CDD-363.73874

Índices para catálogo sistemático:

1. Mudanças climáticas : Problemas ambientais
363.73874

Aline Grazielle Benitez - Bibliotecária - CRB-1/3129



Apresentação

O projeto ABRAMPA pelo Clima promove a articulação estratégica entre o Ministério Público, o terceiro setor e o Poder Público, com a criação e disseminação de teses, ferramentas jurídicas e estratégias de atuação em prol da estabilidade climática.

Com esses objetivos em mente, foi criado o Núcleo de Debates sobre Mudanças Climáticas, um fórum de membros do Ministério Público interessados em aprimorar o seu conhecimento e a sua atuação na seara climática. Entre 2024 e 2025, esse grupo realizou uma série de encontros online para desenvolver, coletivamente, estratégias para um combate mais eficiente às mudanças climáticas, com foco na fiscalização dos processos de criação, implementação e monitoramento dos planos de adaptação.

A presente cartilha representa o esforço de resumir as discussões do grupo e sistematizar toda a riqueza das informações e experiências trocadas, com o objetivo de transformá-las em um material de apoio que sirva como guia de consulta para todos aqueles que queiram atuar no tema, bem como pensar em outras frentes de atuação em prol da adaptação. Trata-se do segundo volume de uma coletânea de cartilhas que buscam consolidar, de forma didática, clara e direta, os fundamentos técnicos e jurídicos para uma atuação climática estratégica, segura e eficiente.

Esperamos que o material seja proveitoso para todos que queiram contribuir para o avanço da agenda climática no Brasil.

Equipe ABRAMPA pelo Clima



Glossário

De acordo com os conceitos da [Lei Federal nº 12.187/2009](#), [IPCC, 2022](#) e [Ministério das Cidades, 2025a](#)

Adaptação	Iniciativas e medidas para reduzir a vulnerabilidade dos sistemas naturais e humanos frente aos efeitos atuais e esperados da mudança do clima.
Ameaça climática	Potencial ocorrência de evento climático natural ou induzido pelo ser humano, com impactos para a vida, os bens materiais e o meio ambiente.
Áreas de risco	Áreas mais suscetíveis a inundações, deslizamentos e outros desastres climáticos.
Contribuição Nacionalmente Determinada	Planejamento assumido individualmente por cada país para reduzir as emissões de gases de efeito estufa e promover a adaptação às mudanças climáticas. Deve ser revisado periodicamente e ser sempre mais ambicioso do que o compromisso anterior.
Desastre	Concretização de um risco climático diante de um evento adverso.
Exposição	Presença de pessoas, ecossistemas, infraestruturas e bens econômicos, sociais e culturais em áreas e configurações que podem ser adversamente afetados.
Impacto	Consequência da concretização de riscos devido à interação entre as ameaças climáticas, a exposição e a vulnerabilidade.
Justiça climática	Abordagem para enfrentar a mudança do clima centrada no ser humano, salvaguardando os direitos das pessoas em situação de vulnerabilidade e partilhando os ônus e benefícios da mudança do clima e dos seus impactos de forma equitativa e justa.
Má-adaptação	Ações que podem aumentar, agora ou no futuro, o risco de resultados adversos relacionados ao clima, inclusive devido ao aumento das emissões de gases de efeito estufa ou ao aumento ou à transferência de vulnerabilidades e desigualdades.

Mitigação	Medidas para reduzir as emissões de gases de efeito estufa e aumentar os sumidouros.
Resiliência	Capacidade dos sistemas sociais, econômicos e ecológicos de lidar com riscos, respondendo ou se reorganizando de forma a manter sua função, identidade e estrutura.
Risco climático	Potencial de consequências adversas decorrentes da interação entre a ameaça climática, a exposição e a vulnerabilidade.
Soluções Baseadas na Natureza	Ações para proteger, gerir de forma sustentável e/ou restaurar ecossistemas de modo a enfrentar desafios sociais de forma eficaz e adaptativa, proporcionando simultaneamente benefícios para o bem-estar humano e para a biodiversidade. A adaptação baseada na natureza é um tipo específico de solução baseada na natureza. Consulte o “Catálogo de Soluções Baseadas na Natureza (SbN) para Espaços Públicos” (GIZ, 2024) para mais informações.
Vulnerabilidade	Propensão de ser afetado negativamente por um evento devido ao grau de suscetibilidade e incapacidade de um sistema de lidar com os efeitos adversos da mudança do clima.

A [**Resolução CONAMA nº 511/2024**](#) lista como populações e grupos vulnerabilizados prioritários (art. 5º): trabalhadores, agricultores familiares, populações em áreas de risco climático e impactadas por mudanças climáticas; crianças, adolescentes, jovens, gestantes, idosos e pessoas com deficiência; mulheres e meninas; povos indígenas e comunidades tradicionais; populações lésbicas, gays, bissexuais, trans, queer/questionando, intersexo, assexuais/arromânticas/agênero, panssexuais/polissexuais, não binárias e mais (LGBTQIAPN+); populações negras e quilombolas; populações urbanas, rurais e pesqueiras em situação de vulnerabilidade climática; habitantes de zonas de risco ambiental; migrantes, refugiados e apátridas; acampados e assentados da reforma agrária; povos e comunidades tradicionais de terreiro; populações periféricas e faveladas; catadores; e população em situação de rua.



Introdução

O avanço das mudanças climáticas impõe deveres não apenas de redução das emissões de gases de efeito estufa (GEE), mas também de resposta e preparação dos sistemas humanos e naturais aos efeitos atuais e esperados dessas mudanças. A essas estratégias de resposta, dá-se o nome de adaptação.

No entanto, embora os efeitos das mudanças climáticas já sejam intensos e amplamente perceptíveis, os esforços voltados à implementação de medidas de adaptação permanecem significativamente inferiores àqueles destinados à mitigação, evidenciando a existência de uma lacuna a ser preenchida para que se possa desenvolver maior resiliência climática, em consonância com a urgência do cenário atual ([IPCC, 2023](#)). Essa predominância do enfoque mitigatório evidencia-se, inclusive, pela maior frequência de litígios climáticos relacionados à mitigação em comparação com aqueles voltados à adaptação ([Setzer, Higham, 2026](#)).

[“Tragédia climática de 2024 afetou mais de 6 milhões de pessoas no RS”](#)

[“Tragédia de São Sebastião: cidade do litoral paulista ainda tenta se reconstruir após chuva de 2023”](#)

Além de reduzidas, a maior parte das medidas de adaptação adotada até hoje tem sido fragmentada, incremental, específica para alguns setores e distribuída desigualmente entre regiões, sendo observado déficit de medidas adaptativas justamente entre os grupos mais vulneráveis: pessoas pobres, crianças, idosos, mulheres, pretas, moradoras de favelas e comunidades urbanas, com deficiência e mobilidade reduzida, em situação de rua, de povos e comunidades tradicionais, LGBTQIA+ e refugiadas e migrantes ([IPCC, 2023](#) e [Ministério das Cidades, 2025](#)).

No Brasil, essa realidade não é diferente e é agravada, especialmente, pelo histórico de ocupação (e segregação) do espaço, de falta de planejamento urbano e de profundas desigualdades. Isso evidencia que os riscos climáticos não decorrem apenas de fenômenos naturais – também agravados pela ação humana –, mas são consequências diretas de situações socialmente construídas, atravessadas por fatores históricos e sociais.

“O processo de urbanização no Brasil se deu de forma rápida e excludente, com concentração de terras, segregação socioespacial, precariedade e má distribuição de infraestruturas. Esse processo está sendo agravado pelo aumento da frequência e da magnitude dos eventos climáticos extremos, consequência direta da mudança do clima global.”

[Ministério das Cidades, 2025a](#)

“Os resultados demonstram que o desastre, embora desencadeado por um evento hidrometeorológico extremo, foi produto de um processo histórico de construção do risco. Fatores sociais, econômicos e de governança foram centrais para a deflagração e a amplificação dos impactos das chuvas intensas. Esses fatores, comuns a outros cenários de desastres climáticos, destacam que o papel das decisões humanas e institucionais na produção e na disseminação social do risco ao longo do tempo é tão significativo quanto a própria ocorrência do evento físico-climático.”

Ribeiro et al, 2026

Mesmo no âmbito dos litígios climáticos, estudos apontam que a adaptação costuma ser abordada sob a perspectiva de medidas específicas, incrementais e de pequena escala, com reduzida atenção a intervenções sistêmicas e estruturantes. Também se observa limitada análise das causas subjacentes e das consequências mais amplas desses desafios, bem como das disparidades que os permeiam ([Waisman, 2024](#)).

Isso decorre de uma série de dificuldades que cercam a agenda da adaptação, como o baixo senso de urgência, a falta de engajamento do setor privado e da população, o financiamento insuficiente e a falta de compromisso político ([IPCC, 2023](#)).

Esse cenário demonstra a necessidade de trabalhar o tema de forma específica, em múltiplas escalas e setores, sempre com um olhar cuidadoso para a justiça climática, de modo a promover uma resiliência climática alinhada à realidade fática e às demandas socioambientais.

Atenta a isso, a presente cartilha busca oferecer um guia simplificado e objetivo para que o Ministério Público e a sociedade civil possam responder adequadamente ao atual cenário emergencial, por meio da fiscalização da elaboração, implementação e monitoramento da qualidade e efetividade dos planos de adaptação climática.





O que é adaptação e por que o Brasil deve se preocupar com isso?

“Adaptação: Nos sistemas humanos, é o processo de ajuste ao clima real ou esperado e aos seus efeitos, com o objetivo de reduzir os danos ou aproveitar oportunidades benéficas. Nos sistemas naturais, é o processo de ajuste ao clima real e aos seus efeitos. A intervenção humana pode facilitar o ajuste ao clima esperado e aos seus efeitos”

[IPCC, 2022](#)

“Art. 7º, 2. As Partes reconhecem que a adaptação é um desafio global enfrentado por todos, com dimensões locais, subnacionais, nacionais, regionais e internacionais, e um componente fundamental da resposta global de longo prazo, para a qual também contribui, à mudança do clima, com vistas a proteger as populações, os meios de subsistência e os ecossistemas, levando em conta as necessidades urgentes e imediatas daquelas Partes países em desenvolvimento particularmente vulneráveis aos efeitos negativos da mudança do clima.”

[Acordo de Paris](#)

As mudanças climáticas já vêm se acentuando há anos, com o aumento exponencial da concentração de gases de efeito estufa na atmosfera principalmente após a Revolução Industrial ([IPCC, 2023](#)). Com isso, os efeitos do aquecimento global não são futuros, mas já são vivenciados e exigem ação imediata.

Diante disso, a ideia de adaptação contempla iniciativas e medidas que têm como finalidade reduzir a vulnerabilidade aos efeitos atuais e esperados das mudanças climáticas (art. 2º, I, [Lei Federal nº 12.187/2009](#)). Ao procurar lidar com os efeitos das mudanças climáticas, a adaptação tem o potencial de gerar múltiplos benefícios, como a melhoria da produtividade agrícola, a segurança alimentar e de moradia, a conservação da biodiversidade e a promoção da saúde e do bem-estar das populações ([IPCC, 2023](#)).

Trata-se de preocupação que não pode ser relegada ao futuro, mas que demanda atenção imediata. Além de os efeitos das mudanças climáticas já serem presentes, estudos apontam que, com o passar do tempo e o agravamento da situação emergencial, opções de adaptação que hoje ainda são possíveis e efetivas deixarão de ser factíveis, em razão do atingimento de limites adaptativos ([IPCC, 2023](#)).

As políticas de adaptação surgem, portanto, como uma necessidade de curto, médio e longo prazo, que devem ser criadas e implementadas o quanto antes para que sejam o mais efetivas possível ([IPCC, 2023](#)).

Há diferentes tipos de adaptação, que se traduzem em diferentes ações e resultados ([C40, 2021](#) e [IPCC, 2022](#)):



Adaptação reativa

Lida com as consequências imediatas de eventos climáticos, durante a sua ocorrência, com possíveis benefícios a curto prazo.



Adaptação incremental

Lida com as consequências esperadas das mudanças climáticas, mas mantendo a essência e a integridades dos sistemas e processos que são objeto de adaptação.



Adaptação preventiva

lida com as consequências esperadas das mudanças climáticas, com o objetivo de evitar que os riscos se convertam em desastres no médio prazo.



Adaptação transformativa

Lida diretamente com as raízes do risco climático, por meio de mudanças estruturais, visando reduzir os riscos no longo prazo.

A adaptação não é apenas necessária do ponto de vista social e ambiental, mas também econômico. Investir em ações de adaptação e prevenção significa economizar em medidas de reparação de desastres.

[“Estudo da ANA aponta que cada R\\$ 1 investido em sistemas de alerta para eventos climáticos extremos pode evitar perdas de R\\$ 661”](#)

Agência Nacional das Águas, 2024

[“Graças à redução de interrupções e de impactos econômicos, o benefício líquido global de investir na resiliência da infraestrutura em países em desenvolvimento seria de US\\$ 4,2 trilhões ao longo da vida útil de novas infraestruturas. Isso representa um retorno de US\\$ 4 para cada dólar investido em resiliência” \(tradução nossa\)](#)

Banco Mundial, 2019

[“Investimentos em prevenção e redução de riscos de desastres podem gerar economia de até 15 vezes a mais do que no período pós-desastre. \(...\) Estudos apontam é mais barato investir em prevenção do que em reconstrução. Por exemplo, para cada US\\$1 dólar investido em infraestrutura resistente pode-se economizar até US\\$ 4 dólares \(o equivalente a R\\$ 22\) em reconstrução”](#)

Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, 2024

No Brasil, a importância das políticas de adaptação é indiscutível, considerando que já são observadas importantes alterações climáticas e ameaças em todo o território nacional, como aponta o [relatório](#) mais recente do Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais (CEMADEN). Em 2025, observou-se:



Padrões irregulares de chuvas em todas as regiões, com chuvas extremas e episódios de seca e estiagem



Ondas de calor e de frio;



Ciclones e tornados;



Desastres.

Essas alterações e ameaças já vêm se convertendo em danos concretos. Segundo dados do [Atlas Digital de Desastres no Brasil](#), entre 1991 e 2025, eventos climáticos resultaram em:

5.535

óbitos

11.179.882

desalojados e desabrigados

1.689.723

enfermos

144.459.020

afetados

144.082

feridos

R\$ 155,2 bilhões

em danos materiais

Dados apontam que há uma tendência crescente de ocorrência de desastres climáticos: foram registrados 7.539 apenas entre 2020 e 2023 ([CEMADEN, 2026](#)).

Além disso, a variabilidade climática também tem afetado a geração de energia e a segurança hídrica no país, comprometendo o fornecimento de energia e água ([CEMADEN, 2026](#)).



Quais são as principais ameaças climáticas no Brasil?

“A variedade geográfica do país implica diferentes ameaças climáticas aos municípios e regiões. Importa considerar se o território está na zona costeira ou no continente. Além disso, outros aspectos fazem com que as adversidades climáticas afetem de forma desigual cada cidade, território ou grupo social. As características intraurbanas também interferem no impacto das ameaças climáticas em cada localidade, pois podem ampliar sua vulnerabilidade. Os maiores prejuízos recaem sobre os grupos sociais e os territórios mais vulnerabilizados, como favelas e comunidades urbanas”

[Ministério das Cidades, 2025a](#)

As ameaças climáticas são diversas em cada localidade e a vulnerabilidade e a exposição climáticas – que, associadas às ameaças, contribuem para a criação dos riscos climáticos – são decorrências de múltiplos fatores. O primeiro passo para trabalhar com políticas de adaptação de forma adequada é **compreender a realidade com a qual se está trabalhando**, incluindo os riscos presentes no local objeto de atenção, decorrentes da interação entre ameaças, vulnerabilidades e exposição.

De forma geral, o Brasil é suscetível a diversas ameaças que têm se intensificado e agravado. Esses eventos já têm sido observados em grande parte do território nacional, que possui índices alarmantes de vulnerabilidade e baixa capacidade de resposta.

[“Metade das cidades brasileiras está em alta vulnerabilidade climática, aponta relatório”](#)

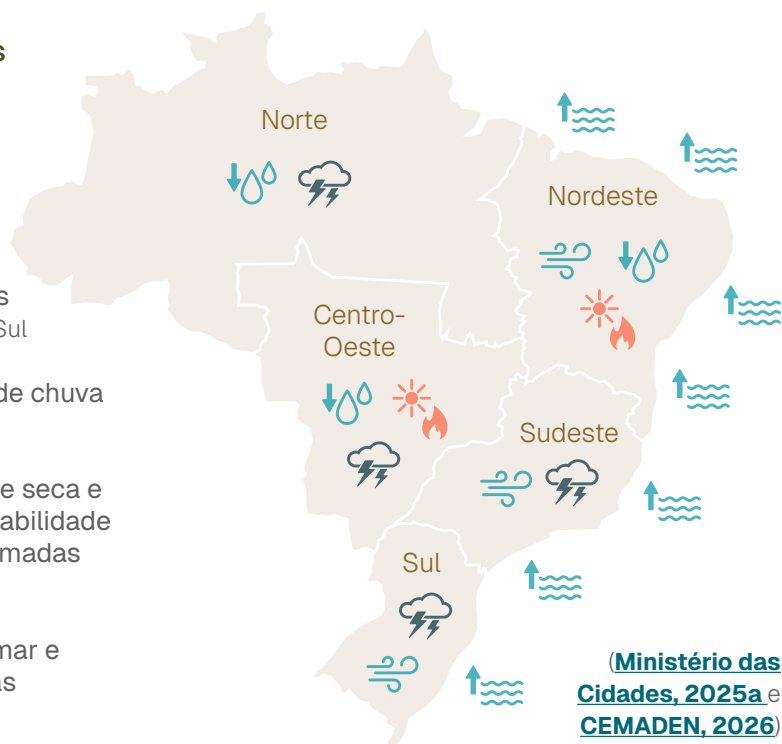
[“Nove em cada dez cidades brasileiras já enfrentaram desastres climáticos nas últimas três décadas”](#)

[“Mais de 65% dos municípios brasileiros têm baixa capacidade de adaptação a desastres naturais”](#)

[“Entre 2023 e 2024, cerca de 60% do território brasileiro foi afetado pela seca extensa e intensa, aponta Nota Técnica do Cemaden”](#)

Estudos apontam as seguintes tendências para as diferentes regiões no futuro próximo:

-  Aumento dos ventos
Nordeste, Sudeste e Sul
-  Aumento de chuvas extremas
Centro-Oeste, Norte, Sudeste e Sul
-  Redução dos índices anuais de chuva
Centro-Oeste, Nordeste e Norte
-  Agravamento dos períodos de seca e estiagem e aumento da probabilidade de focos de incêndios e queimadas
Centro-Oeste e Nordeste
-  Aumento do nível médio do mar e salinização de fontes hídricas
Regiões costeiras



Algumas plataformas já oferecem dados específicos sobre riscos, vulnerabilidades e desastres ocorridos em determinadas áreas, e podem ser consultadas para a compreensão da realidade local:

AdaptaBrasil

Ministério da Ciência,
Tecnologia e Inovação

Índices e indicadores de risco de impactos das mudanças climáticas, com a possibilidade de análise de dados agregados ou individualizados por município.

Exploration Data Explorer

(Explorador de Dados
de Adaptação)

C40

plataforma que reúne os riscos climáticos de algumas cidades brasileiras.

NaturezaOn

Fundação Grupo Boticário

dados individualizados por municípios sobre a suscetibilidade e inundações, alagamentos, enxurradas e deslizamentos de terra e informações sobre o índice de segurança hídrica e a cobertura do solo, com a apresentação de Soluções Baseadas na Natureza (SBN) associadas a cada indicador.

Sistema Integrado de Informações sobre Desastres

Secretaria Nacional de Proteção
e Defesa Civil

Informações associadas a desastres, como registros de ocorrências e gestão de riscos e desastres, processos de reconhecimento federal de situação de emergência ou estado de calamidade pública e processos de transferência de recursos para ações de resposta e reconstrução.

Embora tais informações ajudem a traçar os riscos em linhas gerais, elas não substituem o estudo local e a experiência e os saberes da população, que oferecem informações mais representativas e precisas dos riscos concretos que precisam ser enfrentados pelos planos de adaptação ([Sulaiman et al., 2022](#)).

Segundo o [Plano Setorial de Cidades](#) do Plano Clima Adaptação (2026): “(...) é essencial destacar a importância de que cada município estude como o risco se apresenta localmente, em cada bairro, com a participação da comunidade local mais exposta e vulnerabilizada, a fim de ajustar sua política urbana e elaborar seu plano de adaptação à mudança do clima.”





Qual é o papel de um plano de adaptação e em quais etapas do seu ciclo é possível incidir?

[Lei Federal nº 14.904/2024](#)

Art. 1º Esta Lei estabelece diretrizes para a elaboração de planos de adaptação à mudança do clima, **com o objetivo de implementar medidas para reduzir a vulnerabilidade e a exposição a riscos dos sistemas ambiental, social, econômico e de infraestrutura diante dos efeitos adversos atuais e esperados da mudança do clima**, com fundamento na Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, que institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC).

Os planos de adaptação são as políticas públicas climáticas responsáveis por abordar a redução de vulnerabilidades e o incremento de resiliência para lidar com os efeitos presentes e futuros das mudanças climáticas.

Para que um plano de adaptação atinja os seus objetivos legais (art. **1º, Lei Federal nº 14.904/2024**), é preciso que ele reflita todos os níveis de detalhamento de uma política pública, prevendo desde princípios orientadores e objetivos gerais, até atividades e objetivos específicos, de curto, médio e longo prazo, capazes de dar concretude e orientar a implementação e a avaliação da política.

“A adaptação é um processo contínuo e de longo prazo, entretanto exige ações imediatas locais específicas para lidar com as realidades dos diferentes territórios, respeitando suas particularidades geográficas, sociais e econômicas.”

[Instituto Democracia e Sustentabilidade, 2025](#)

“A construção da adaptação deve ser um processo interativo de mudança de longo prazo, que contribua para a redução dos riscos e para o desenvolvimento de medidas sustentáveis, com potencial para proporcionar vários benefícios econômicos, sociais, culturais e ambientais.”

[Ministério do Meio Ambiente, 2025](#)

Essas estratégias com diferentes horizontes temporais devem levar em consideração não apenas os efeitos esperados das mudanças climáticas para cada período, como as repercussões e os efeitos distributivos dos projetos pretendidos diante da realidade socioeconômica local, de modo a evitar distorções, injustiças ou medidas de má-adaptação ([Setzer, Higham, 2026](#)).

Além disso, ele também precisa se articular com as demais políticas incidentes sobre o território para que seja possível oferecer uma resposta integrada às mudanças climáticas.

Lei Federal nº 14.904/2024

Art. 1º, §1º Os planos de adaptação de que trata o caput deste artigo estabelecerão medidas para incluir a gestão do risco da mudança do clima nos planos e nas políticas públicas setoriais e temáticas existentes e nas estratégias de desenvolvimento local, municipal, estadual, regional e nacional; §2º Os planos de adaptação de que trata o caput deste artigo deverão integrar-se aos planos sobre mudança do clima que contemplem medidas de mitigação de emissões de gases de efeito estufa.

Os planos de adaptação dão concretude à política pública de adaptação e, conforme a Lei Federal nº 14.904/2024, devem seguir quatro fases obrigatórias e cíclicas:



Em todas essas fases, o Ministério Público, a sociedade civil e as demais pessoas e entidades interessadas exercem importantes papéis.

1 **Formulação**

Momento de construção da política, com a avaliação e escolha das alternativas possíveis diante dos seus objetivos e dos resultados esperados. Neste momento, tem-se a definição das diretrizes, instrumentos, estrutura de governança, entre outras questões fundamentais para a estruturação da política. Embora o Ministério Público e a sociedade civil possam e

devam acompanhar e oferecer subsídios e sugestões durante essa etapa, inclusive garantindo o alinhamento da proposta com as diretrizes constitucionais e legais, é o Poder Público – seja o Poder Legislativo ou o Poder Executivo, a depender do instrumento que veiculará a política – que, em regra, é o responsável pela tomada de decisão final.

Implementação

2

Havendo uma política formada, é necessário colocar em prática aquilo que foi previsto, seja em termos de captação e emprego de recursos, execução de ações, prestação de informações, entre outras atividades. Nessa fase, o Ministério Público e a sociedade civil desempenham atividades fundamentais de acompanhamento e fiscalização da adequada execução da política e estrito cumprimento da legalidade.

Monitoramento

3

Durante a execução da política, a incidência deve continuar com o seu acompanhamento. Trata-se de fase fundamental para verificar a concretização das diretrizes legais ao longo do tempo e a manutenção das ações previstas na legislação. Além do controle interno realizado pelo próprio Poder Público, o controle externo do Ministério Público e de outros atores interessados é essencial para que a política seja corretamente executada e mantida.

Avaliação

4

A partir do monitoramento, é possível realizar a avaliação da política, analisando se ela de fato está sendo capaz de atender aos seus objetivos e se os meios propostos se mostram adequados aos fins buscados. Com isso, verifica-se se é necessária eventual complementação, correção ou revisão do plano, retornando à fase de (re)formulação da política. A exigência de contínua avaliação, interna e por meios independentes, é fundamental para a efetividade da política, devendo ser acompanhado pelo Ministério Público e outros interessados.





O que um plano de adaptação deve contemplar?

Para que os planos sejam efetivos, eles devem, em primeiro lugar, basear-se na **realidade fática**. Para tanto, é imprescindível que eles:

Para compreender se um relatório de riscos está adequado, podem ser consultadas as diretrizes do [Guia de Avaliação de Riscos das Mudanças Climáticas \(Climate Change Risk Assessment Guide\)](#) (C40, 2025).

Sejam fundamentados em evidências científicas

(art. 5º, §3º, [Lei Federal nº 14.904/2024](#));

Compreendam e considerem os processos históricos de construção do risco em um dado contexto

([Ministério das Cidades, 2025b](#));

Reconheçam e identifiquem os grupos e locais mais vulneráveis às mudanças climáticas

(arts. 4º, V, e 5º, VI, 'c', [Lei Federal nº 12.187/2009](#))

A importância de um plano baseado em evidências fica clara na análise realizada pelo GATE/MPRJ do Plano de Ação Climática de Japeri:

“A ausência de diagnóstico estruturado, análise de risco e cenários climáticos quantitativos compromete a capacidade de antecipação e planejamento de longo prazo, o que, por consequência, fragiliza a definição de prioridades e a alocação racional de recursos. Da mesma forma, a inexistência de metodologia formal de priorização afeta a coerência entre diagnóstico e plano de ação.”

Informação Técnica GATE/MPRJ nº 0618/2026

Esses fundamentos permitem uma análise aprofundada do território, levando em consideração aspectos físicos, climáticos, sociais, históricos, políticos e culturais, que viabiliza a adoção de medidas adequadas e efetivas ([Ministério das Cidades, 2025b](#)). Isso agrega, ainda, uma necessária dimensão de **justiça climática**, sem a qual não é possível enfrentar adequadamente os efeitos das mudanças climáticas.

A justiça climática é uma abordagem fundamental para enfrentar a mudança do clima a partir de um olhar centrado no ser humano, salvaguardando os direitos das pessoas em situação de vulnerabilidade e partilhando os ônus e benefícios da mudança do clima e dos seus impactos de forma equitativa e justa.

De fato, o IPCC ([2023](#)) reconhece que os melhores resultados de adaptação decorrem de uma atuação atenta às regiões e às pessoas mais

vulneráveis a esses efeitos, principalmente quando há articulação com programas de proteção social.

“Diante da desigualdade socioeconômica, negligenciar a justiça climática e a adaptação com foco nos grupos mais vulnerabilizados perpetua a produção social do risco e a ocorrência de novos desastres.”

[Ribeiro et al., 2026](#)

Partindo desses pressupostos fundamentais, são diretrizes dos planos de adaptação (art. 2º, [Lei Federal nº 14.904/2024](#)):

Identificar, avaliar e priorizar medidas de enfrentamento a desastres e redução da vulnerabilidade e exposição.

Gerir e reduzir o risco climático, estimando, minimizando e evitando perdas e danos, bem como planejando e priorizando a gestão coordenada de investimentos

Estabelecer instrumentos econômicos, financeiros e socioambientais que assegurem a **viabilidade e eficácia da adaptação**

Integrar as estratégias de mitigação e adaptação em todos os âmbitos federativos e considerando os compromissos assumidos por meio da Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC)

Estabelecer prioridades considerando setores e regiões mais vulneráveis

Promover a sinergia com as políticas e planos de Defesa Civil e com a Estratégia Nacional de Segurança de Infraestruturas Críticas.

Estimular a adesão do setor agropecuário ao Plano ABC.

Adotar Soluções Baseadas na Natureza (SBN).

Monitorar e avaliar as ações previstas – inclusive por meio de indicadores (art. 3º, parágrafo único, [Lei Federal nº 14.904/2024](#)) –, assim como promover a revisão dos planos a cada quatro anos.

Promover a pesquisa, desenvolvimento e inovação para contribuir com a redução das vulnerabilidades, monitoramento dos impactos das medidas adotadas pelos planos, divulgar e difundir informações e promover a educação sobre a adaptação.

A lei prevê áreas prioritárias para o desenvolvimento e a implementação de estratégias capazes de dar concretude a essas diretrizes. Assim, exemplifica, sem esgotar, alguns elementos que devem ser considerados (art. 3º, [Lei Federal nº 14.904/2024](#)):

- **Infraestrutura urbana e direito à cidade, com o objetivo de promover o desenvolvimento socioeconômico resiliente às mudanças climáticas e alinhado à redução das desigualdades:** habitação, áreas verdes, transportes, equipamentos de saúde e educação, saneamento, segurança alimentar e nutricional, segurança hídrica e transição energética justa;
- **Infraestrutura nacional, com o objetivo de garantir a segurança e a resiliência de setores fundamentais ao funcionamento do país:** comunicações, energia, transportes, finanças e águas;
- **Infraestrutura baseada na natureza, com o objetivo de criar resiliência e promover a proteção da população, de bens e do meio ambiente:** elementos da natureza que fornecem serviços relevantes para a adaptação.

Outros parâmetros para a elaboração dos planos municipais são definidos pelo Plano Nacional de Adaptação (art. 6º, [Lei Federal nº 14.904/2024](#)).

Diretrizes da [Estratégia Nacional de Adaptação do Plano Clima](#)

Promover o desenvolvimento sustentável nas suas múltiplas dimensões, considerando setores, temas estratégicos, a redução de desigualdades, a equidade e a transição justa.

Promover a proteção, conservação e preservação ambiental, orientadas pelos princípios da precaução e prevenção.

Promover a transparência e processos participativos com a sociedade em todo o ciclo da adaptação.

Fortalecer capacidades institucionais, incluindo aquelas necessárias para o acesso a fontes de financiamento e meios de implementação apropriados a cada contexto.

Adotar o melhor conhecimento disponível, com base na ciência, nas boas práticas setoriais e da sociedade, no conhecimento tradicional e demais fontes apropriadas.

Promover a sensibilização e a conscientização pública sobre a mudança do clima, suas causas, consequências e abordagens para redução dos riscos.

Garantir a flexibilidade e adaptabilidade das estratégias, com revisões do Plano e mudanças de contexto para incorporar novas informações, conhecimentos e lições.

Promover a justiça climática com base em suas dimensões de gênero, raça, etnia, idade, classe social, origem geográfica e demais fatores de vulnerabilidade.

Promover a governança multinível e transversal, tendo em vista a coerência, sinergia e complementaridade entre estratégias, considerando as especificidades territoriais.

Integrar a adaptação a políticas, programas e projetos que possam ser afetados pela mudança do clima, contemplando iniciativas estruturantes e de longo prazo.

Promover cobenefícios entre a adaptação e a mitigação das emissões de GEE.

Integrar ações incrementais e transformacionais, baseada na compreensão de riscos climáticos e seus múltiplos fatores condicionantes, com diferentes horizontes temporais e escalas de execução.

Adotar a abordagem da Adaptação Baseada em Ecossistemas, reconhecendo seu potencial de redução de riscos e vulnerabilidades de forma sistêmica, flexível, socialmente justa e custo-efetiva, com benefícios simultâneos para a mitigação.



O Plano Clima é formado por uma estratégia de mitigação e outra de adaptação. Dentro de cada uma delas, há planos setoriais com objetivos, metas e ações específicas.

Embora todos os planos setoriais de adaptação sejam relevantes para o desenvolvimento dos planos municipais de adaptação, destaca-se o **Plano Setorial de Cidades**, que tem como objetivo central “aumentar a resiliência das cidades em termos de informação, conhecimento, planejamento, gestão, governança, infraestrutura e serviços, buscando um modelo sustentável de desenvolvimento urbano e priorizando territórios vulnerabilizados para evitar que os impactos da mudança do clima agravem as desigualdades sociais, de gênero, de raça e de etnia”.

São objetivos específicos do **Plano Setorial de Cidades**, que também devem guiar as demais iniciativas de adaptação, incluindo os planos municipais de adaptação, conforme expressamente previsto no documento:

1

Aprimorar e difundir **informações** e fomentar pesquisa sobre adaptação das cidades à mudança do clima para subsídio à produção de cidades mais resilientes;

2

Aprimorar a **gestão**, a **governança** e o **planejamento** das cidades para a adaptação à mudança do clima;

3

Adaptar as **infraestruturas** e os serviços das cidades e nas comunidades à mudança do clima, por meio de soluções sustentáveis e resilientes, promovendo a justiça climática.

Algumas publicações sistematizam como esses requisitos e outros aspectos essenciais podem ser construídos e verificados na prática:

Guia para a Elaboração de Planos de Adaptação à Mudança do Clima

Ministério do Meio Ambiente, 2025

Material voltado a gestores públicos, com orientações e ferramentas para a construção dos planos municipais de adaptação, inclusive com atenção para as diretrizes da **Estratégia Nacional de Adaptação** (ENA). O documento propõe três temas transversais para a elaboração dos planos locais: enfoque em ecossistemas; perspectiva de gênero, justiça climática e direitos humanos; participação.

Do mapa à ação: guia UrbVerde para Planos Locais de Ação Climática

UrbVerde, USP e Instituto Pólis, 2026

Guia que oferece apoio aos gestores públicos, equipes técnicas e pesquisadores na construção de políticas locais de ação climática, inclusive apresentando como a plataforma **UrbVerde**, que reúne dados sociais e ambientais dos municípios, pode ajudar nesse processo.

Toolkit para Adaptação ao Clima para Municípios Brasileiros

Instituto Democracia e Sustentabilidade, 2025

Material com foco nos governos locais, oferecendo um rol de perguntas-guia que orientam a preparação, a elaboração e a implementação dos planos municipais de adaptação.

Princípios Orientadores para o Planejamento da Ação Climática nas Cidades

(Guiding Principles for City Climate Action)

Buscando guiar a construção de planos de ação climática, a ONU-Habitat publicou, em 2015, um documento com os princípios a serem observados nesses processos. Eles se relacionam diretamente com a legislação vigente no Brasil, podendo e devendo guiar essas ações, e são resumidos em:



Ambição

Metas e ações ambiciosas;



Relevância

Benefícios e desenvolvimento locais;



Inclusão

Multiplicidade de atores e garantia de participação;



Viabilidade

Ações realistas;



Justiça

Soluções equitativas e com custos e benefícios compartilhados;



Fundamentação em evidência

Conhecimento científico e local;



Abrangência e integração

Articulação regional e de diferentes setores;



Transparência e verificabilidade

Processos decisórios abertos e acompanhamento mensurável.

Qual é a base legal para exigir a elaboração, a implementação, o monitoramento e o aperfeiçoamento dos planos de adaptação?

Sumário	1. Adaptação como requisito para a plena fruição de direitos fundamentais	24
	2. Adaptação como um dever do Estado	26
	3. A competência municipal na adaptação às mudanças climáticas	32
	4. Participação e acesso à informação como requisitos indispensáveis dos planos de adaptação	33
	5. Adaptação como política baseada em evidências científicas	35
	6. Dever de atuação do Ministério Público no tema de adaptação	36

A [Lei Federal nº 14.904/2024](#) estabelece as diretrizes para a elaboração dos planos de adaptação e sedimenta o poder-dever do Estado brasileiro, incluindo todas as unidades federativas, de promover políticas efetivas nesse sentido. Além dela, há uma miríade de outros fundamentos que podem ser utilizados para exigir a elaboração, a implementação, o monitoramento e o aperfeiçoamento desses planos, inclusive como um direito-dever. Esses fundamentos encontram respaldo em diretrizes constitucionais, supralegais, legais e infralegais; em entendimentos e orientações do sistema de justiça brasileiro; em compromissos do Estado brasileiro; em pareceres de tribunais internacionais; e em decisões de sistemas de justiça estrangeiros.

1. Adaptação como requisito para a plena fruição de direitos fundamentais

A alteração dos padrões climáticos e os eventos climáticos adversos geram impactos negativos diretos para a fruição de diversos direitos fundamentais da população. A nova realidade e os eventos extremos colocam em risco a vida, o patrimônio e os direitos da população, principalmente de grupos mais vulnerabilizados.

Dignidade da pessoa humana

Art. 1º, III, [CRFB/88](#)

Fundamento da República Federativa do Brasil, a dignidade da pessoa humana é reiteradamente violada diante do cenário de emergência climática, que submete as pessoas a situações precárias e de insegurança, prejudicando a fruição dos seus direitos básicos.

Direito à vida

Art. 5º, [CRFB/88](#)

As mudanças climáticas ameaçam cada vez mais a vida das pessoas. Mortes já vêm sendo constatadas por precipitações extremas, deslizamentos e ondas de calor, por exemplo.

Direito de ir e vir

Art. 5º, XV, [CRFB/88](#)

Diante de eventos cada vez mais intensos e disruptivos, o direito de ir e vir é prejudicado pela própria possibilidade dessa locomoção, que muitas vezes é inviabilizada.

Direito à segurança

Arts. 5º e 6º, [CRFB/88](#)

A segurança da população é fragilizada diante das mudanças climáticas. Essa segurança abarca a integridade e o bem-estar das pessoas, que estão sujeitas não apenas à insegurança dos eventos extremos, mas também à insegurança decorrente da disputa por recursos escassos.

Direito à saúde

Art. 6º, [CRFB/88](#)

A saúde mental e física da população é impactada diretamente pelos efeitos das mudanças climáticas. Destaca-se especialmente a relação entre saúde e água, com a redução da disponibilidade, qualidade e regularidade da água, em prejuízo do bem-estar da população.

Direito à educação

Arts. 6º e 205, [CRFB/88](#)

O acesso à educação é dificultado – e, às vezes, impossibilitado – pela nova realidade climática. Os próprios espaços educativos muitas vezes não se encontram adequados para receber os alunos diante dessa realidade.

Direito à moradia

Art. 6º, [CRFB/88](#)

Perda de moradias atingidas por eventos extremos, deslocamentos forçados e aumento da precariedade e inadequação habitacional, especialmente com a ocupação de áreas inseguras, já são uma realidade, principalmente em áreas com maior densidade populacional, onde os efeitos das mudanças climáticas também são sentidos mais intensamente.

Direito ao trabalho

Art. 6º, [CRFB/88](#)

A alteração das dinâmicas de trabalho e o agravamento de riscos sofridos pelos trabalhadores são consequências diretas da crise climática, em especial nas hipóteses de trabalho a céu aberto.

Direito ao transporte

Art. 6º, [CRFB/88](#)

As mudanças climáticas geram impactos à operação, à segurança e à durabilidade da infraestrutura de transportes, prejudicando a plena fruição do direito.

Direito ao lazer e desporto

Arts. 6º e 217, [CRFB/88](#)

Práticas de lazer são alteradas e, por vezes, até inviabilizadas diante da nova realidade climática, considerando desde impactos à infraestrutura de lazer até a viabilidade do próprio exercício de determinadas atividades, como atividades esportivas.

Direito à proteção da maternidade e à infância

Arts. 6º, 225 e 227, [CRFB/88](#)

As mulheres e as crianças e adolescentes estão entre os grupos mais vulneráveis às mudanças climáticas, tendo seus direitos de proteção recorrentemente violados, assim como as futuras gerações, que lidarão com um clima ainda mais instável se não adotarmos ações imediatas.

Direito à cidade

Art. 182, [CRFB/88](#)

O direito à cidade contempla o bem-estar dos seus habitantes e o pleno desenvolvimento das suas funções sociais – que envolvem desde o direito a cidades sustentáveis, até a ordenação e uso do solo (art. 2º, [Lei Federal nº 10.257/2021](#)) –, ambos diretamente prejudicados pelo avanço das mudanças climáticas, que causam impactos graves às cidades e às suas dinâmicas.

Direito ao patrimônio cultural

Art. 215, [CRFB/88](#)

Os vínculos histórico-identitários e culturais com o território, assim como as manifestações culturais, são prejudicados com o avanço das mudanças climáticas e dos eventos extremos, que prejudicam essa relação com o território.

Direito ao meio ambiente

Art. 225, [CRFB/88](#)

O meio ambiente, incluindo seus processos ecológicos, diversidade e fauna e flora, é diretamente impactado pelas alterações dos padrões climáticos. Nesse sentido, a adaptação é inclusive apresentada pelo ordenamento jurídico como um mecanismo também de redução da vulnerabilidade dos sistemas naturais (art. 2º, I, [Lei Federal nº 12187/2009](#)) e é indispensável para a garantia do mínimo existencial ecológico.

Considerando os impactos das mudanças climáticas sobre os direitos fundamentais, a exigência de planos adequados de adaptação decorre, em primeiro lugar, da própria proteção assegurada a esses direitos pela Constituição Federal.

2. Adaptação como um dever do Estado

A compreensão de que a promoção de políticas de adaptação é um dever do Estado decorre, em primeiro lugar, da sua indispensabilidade para assegurar a vida, o bem-estar e os direitos fundamentais da população diante da nova realidade climática. Para além dessa premissa, contudo, diversas previsões normativas e precedentes podem contribuir para essa conclusão:

Lei Federal
nº 14.904/2024

Estabelece diretrizes para a elaboração dos planos de adaptação climática em todos os âmbitos da federação, inclusive nos municípios.

Lei Federal
nº 12.187/2009

Prevê que a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) visará promover a implementação de medidas de adaptação nas três esferas da federação (art. 4º, V) e inclui as medidas de adaptação como diretrizes a serem seguidas (art. 5º, III, IV e VI, 'c').

Decreto Federal
nº 2.652/1988

Promulga a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, com status de norma supralegal, que prevê o compromisso das partes com a mitigação dos efeitos negativos das mudanças climáticas (art. 3º, 3), bem como com a formulação, implementação, publicação e atualização regular de medidas de adaptação e com a cooperação para os preparativos de adaptação (art. 4º, I, 'b' e 'e').

Decreto Federal
nº 9.073/2017

Promulga o Acordo de Paris, com status de norma supralegal, que tem entre seus objetivos aumentar a capacidade de adaptação às mudanças climáticas e promover a resiliência humana (art. 2º, 1, 'b'), adotando medidas ambiciosas (art. 6º, 8, 'a'). O Acordo discorre sobre a importância e a centralidade da adaptação, assim como sobre o compromisso dos países signatários com esse objetivo, no art. 7º, incluindo a relevância de medidas de justiça climática (5) e do processo de análise de vulnerabilidades, monitoramento, avaliação e aprendizagem dos planos (9, 'c' e 'd').

Para atingir seus objetivos, o Acordo prevê o instrumento da Contribuição Nacionalmente Determinada, a ser apresentada por cada país, periodicamente, com metas cada vez mais ambiciosas e progressivas.

Na **Contribuição Nacionalmente Determinada** mais recente, de 2024, o Brasil se comprometeu com a promoção de medidas de adaptação alinhadas à Estratégia Nacional de Adaptação, incluindo o desenvolvimento de políticas e programas governamentais em todas as esferas da federação com a lente da adaptação climática.

Decreto Federal
nº 12.041/2024

Institui o Programa Cidades Verdes Resilientes, que tem como objetivo aumentar a resiliência das cidades brasileiras diante dos impactos das mudanças climáticas, integrando políticas urbanas, ambientais e climáticas.

**Resolução
CONAMA
nº 511/2025**

Prevê, dentre as diretrizes para a promoção da justiça climática, a definição de padrões e prioridades para a adaptação, incluindo medidas de redução de desigualdades e antirracistas (art. 3º, IV), além de elencar como um dos seus instrumentos os planos de adaptação em todas as esferas da federação (art. 6º, I).

**Pacto pela
Transformação
Ecológica**

Firma o compromisso dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de atuarem de forma harmônica e cooperativa para atingir a justiça social, ambiental e climática e a resiliência a eventos climáticos extremos, inclusive por meio da elaboração e revisão dos planos de adaptação climática (arts. 1º, III e V, e 2º, VII).

**Estratégia Nacional
de Adaptação do
Plano Clima**

Prevê diretrizes para a elaboração de planos de adaptação, inclusive municipais, reforçando o dever de atuação estatal a partir dos princípios da precaução, prevenção, cooperação internacional, promoção do desenvolvimento sustentável, participação cidadã, equidade e responsabilidades comuns, porém diferenciadas.

**Objetivos de
Desenvolvimento
Sustentável**

Buscam guiar o desenvolvimento sustentável. A adaptação às mudanças climáticas contribui, em alguma medida, para a consecução de todos os ODS, considerando que busca proteger os sistemas naturais e humanos. Destaca-se, em especial, a sua contribuição para o Objetivo 11 (Cidades e Comunidades Sustentáveis) e para o Objetivo 13 (Ação Contra a Mudança Global do Clima).

**Marco de Sendai para
Redução de Riscos de
Desastres 2015-2030**

Prevê que a incorporação das medidas de redução de riscos de desastres envolve também medidas de adaptação às mudanças climáticas.

ADPF 708 (STF)

Reconhece o caráter supralegal do Acordo de Paris e dos demais tratados internacionais sobre direitos humanos, concluindo que “não há uma opção juridicamente válida no sentido de simplesmente omitir-se no combate às mudanças climáticas”, sendo vinculante a atuação da União e dos representantes eleitos de proteger o meio ambiente e combater as mudanças climáticas.

**Parecer Consultivo
32/25 (Corte
Interamericana de
Direitos Humanos)**

Conclui que é obrigação dos Estados enfrentar as mudanças climáticas inclusive por meio da adaptação, da qual dependem os direitos à vida, à integridade pessoal, à saúde, à vida privada e familiar, à propriedade e à moradia, à liberdade de residência e de circulação, à água e alimentação, ao trabalho e à seguridade social, à cultura e à educação. Ao prever a obrigação de elaboração de planos nacionais, entende como etapas necessárias: a avaliação de impactos, vulnerabilidade e risco; planejamento; implementação; e monitoramento, avaliação e aprendizado.

**Parecer Consultivo
sobre as Obrigações
dos Estados em
Matéria de Mudanças
Climáticas** (Corte
Internacional de Justiça)

Conclui que o dever de adaptação está expressamente previsto na Convenção-Quadro das Nações Unidas e no Acordo de Paris e é vinculante aos Estados signatários. Ao analisar o Acordo de Paris, afirma ainda que as obrigações de adaptação exigem medidas de devida diligência para verificar se efetivamente estão aumentando a capacidade adaptativa, fortalecendo a resiliência e reduzindo a vulnerabilidade às mudanças climáticas. Conclui que os direitos humanos só podem ser plenamente fruídos com a proteção do sistema climático, inclusive por meio de medidas de adaptação.

O dever de atuação do Estado para a promoção da adaptação dialoga diretamente também com os **deveres de precaução e prevenção**, que se encontram amplamente refletidos no ordenamento jurídico:

Art. 225, Constituição Federal

ao dispor sobre o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, constitui-se como o fundamento constitucional dos princípios da prevenção e da precaução.

Art. 3º, Lei Federal nº 12.187/2009

elencar a prevenção e a precaução como princípios da execução da política climática.

Arts. 2º, § 2º, 3º, 4º, Lei Federal nº 12.608/2012

aborda a prevenção como pilar da política de proteção e defesa civil, mesmo quando não houver certeza sobre o risco de desastre

Art. 2º, II, Lei Federal nº 9.433/1997

define a prevenção como um dos objetivos da Política Nacional de Recursos Hídricos.

Art. 3º, 3, Decreto Federal nº 2.652/1998

lista, dentre os princípios da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, a adoção de medidas de precaução para mitigar as causas e efeitos das mudanças climáticas, mesmo quando não houver plena certeza científica.

Embora não mencionem expressamente a questão da adaptação, outras fontes merecem destaque e podem ser mobilizadas:

Lei Federal nº 10.257/2001

Institui o Estatuto da Cidade, prevendo, entre suas diretrizes gerais, a garantia do direito a cidades sustentáveis (art. 2º, I), que engloba o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações. Prevê, ainda, a ordenação e controle do uso do solo como forma de evitar a poluição e degradação ambiental, bem como a exposição da população a riscos de desastres (art. 2º, VI, 'g' e 'h'). Esses aspectos guardam relação direta com as políticas de adaptação, tanto que a fragilização do direito à cidade e a redução da qualidade de vida urbana são inclusive mencionadas no **Plano Setorial de Cidades** como riscos prioritários que devem ser considerados na elaboração dos planos. Logo, a adaptação desdobra-se também como um dever de cidades sustentáveis e ordenadas.

Lei Federal nº 12.608/2012

Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), que tem como um dos seus eixos a prevenção a desastres, caracterizada como “ações de planejamento, de ordenamento territorial e de investimento destinadas a reduzir a vulnerabilidade dos ecossistemas e das populações e a evitar a ocorrência de acidentes ou de desastres ou a minimizar sua intensidade, por meio da identificação, do mapeamento e do monitoramento de riscos e da capacitação da sociedade em atividades de proteção e defesa civil, entre outras estabelecidas pelos órgãos do Sinpdec” (art. 1º, VIII). Esse viés preventivo inclui o dever de promoção de medidas de adaptação para reduzir as vulnerabilidades dos ecossistemas e populações.

Lei Federal nº 11.445/2007

Estabelece diretrizes para o saneamento básico e destaca, dentre os seus princípios, a disponibilidade de serviços de drenagem, manejo de águas pluviais e tratamento, limpeza e fiscalização preventiva das redes (art. 2º, IV), medidas que dialogam diretamente com a adaptação.

REsp 1.993.143-SC (STJ)

O tribunal decidiu que “é lícito ao Poder Judiciário determinar que o Poder Público realize estudo para identificar núcleos urbanos informais consolidados, áreas de risco e áreas de relevante interesse ecológico, no caso de omissão estatal”, fornecendo base sólida para a exigência dos estudos necessários ao mapeamento dos riscos e vulnerabilidades climáticas, essenciais para a elaboração dos planos de adaptação.

Diversos enunciados editados pelo Conselho Federal de Justiça (CFJ) na I Jornada Jurídica de Prevenção e Gerenciamento de Crises Ambientais fortalecem o entendimento do dever de proteção estatal

contra as mudanças climáticas, inclusive mediante a revisão e a criação de planos e responsabilidades que viabilizem respostas adequadas e suficientes diante do cenário emergencial e com especial atenção para os grupos mais vulneráveis.

Enunciado 11

O **reconhecimento do Estado de Emergência Climática e dos deveres estatais de proteção (deveres de mitigação e adaptação)** torna imperativa a aplicação dos princípios da proibição de retrocesso, da **progressividade** e da **proibição de proteção insuficiente** (ou deficiente) em matéria ambiental e climática.

Enunciado 46

Para se aprofundar no tema de integração das medidas de mitigação e adaptação climática aos Planos Diretores, consulte o “[Guia para Elaboração e Revisão de Planos Diretores](#)” (GIZ et al., 2021).”

Nos termos do art. 182 da Constituição Federal, 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 nº 14.904/2024.

Enunciado 63

Na apreciação de atos ou fatos com repercussão sobre o meio ambiente, nele incluído o **sistema climático**, o Poder Público, em suas diferentes esferas, deve observar o **princípio do poluidor-pagador**, não apenas em sua função reparatória, mas também em **suas feições preventivas e de adaptação, promovendo a devida internalização das externalidades ambientais negativas**.

Enunciado 72

Dado o status supralegal dos tratados internacionais climáticos, impõe-se o dever ex officio a juízes e tribunais nacionais de exercerem o **controle de convencionalidade em face de toda a legislação infraconstitucional, especialmente em relação a medidas de mitigação e adaptação climática**, inclusive no tocante à **prevenção e resposta a desastres ambientais e climáticos**, salvaguardando, em particular, os direitos das vítimas de episódios climáticos extremos.

Enunciado 75

Na tutela judicial, deve-se considerar o (micro)sistema legislativo constitucional e infraconstitucional especializado do direito dos desastres, reconhecendo tanto **deveres de prevenção e resposta do Estado e de particulares, quanto direitos das vítimas de desastres ambientais e climáticos, com especial proteção dispensada a indivíduos e grupos sociais vulneráveis afetados**. O referido microssistema é integrado, entre outros diplomas legislativos, pela Lei da Política Nacional de Defesa Civil (Lei nº 12.608/2012), pela Lei nº 12.334/2010, pela Lei nº 14.755/2023 e, especialmente, **para fins de adaptação diante de episódios climáticos extremos**, pela Lei nº 12.114/2009 (Mudança do Clima) e pela Lei nº 14.904/2024 (Adaptação Climática).

Enunciado 102

Demandas estruturais que digam respeito a danos ambientais, dentre os quais os climáticos, devem priorizar ações de prevenção, reparação e indenização, assim como **medidas de adaptação, voltadas às populações atingidas que sejam especialmente vulneráveis**, como reconhecido pelo art. 4º, V, da Lei nº 12.187/2009.

Embora não mencionem expressamente a questão da adaptação, outras fontes merecem destaque e podem ser mobilizadas:

Daniel Billy e outros v. Austrália

O Comitê de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas entendeu, em 2022, que a Austrália falhou em proteger as pessoas indígenas dos impactos das mudanças climáticas, violando seus direitos à cultura, à vida privada, à família e à moradia. A decisão levou em consideração a conexão espiritual dos as terras tradicionalmente habitadas e a dependência das práticas culturais da integridade dos ecossistemas locais. Diante da ausência de medidas adequadas de adaptação, concluiu que a Austrália deve compensar os danos sofridos por essas populações, realizando consultas às comunidades para entender suas necessidades, e adotar medidas para garantir a segurança das pessoas nas suas terras.

Greenpeace-Países Baixos e cidadãos do Bonaire v. Países Baixos

A decisão, de 2026, reconheceu que o Estado falhou em promover medidas suficientes e equitativas de adaptação e mitigação às mudanças climáticas na ilha de Bonaire, uma ilha caribenha que é um município especial dos Países Baixos e uma região especialmente vulnerável. Foi reconhecida a desproporcionalidade dos riscos climáticos vividos pelos habitantes da ilha, assim como o tratamento desigual conferido a eles em comparação com os habitantes dos Países Baixos europeus. Assim, foi determinada a elaboração e implementação de um plano de adaptação até 2030.

3. A competência municipal na adaptação às mudanças climáticas

Os fundamentos jurídicos que sustentam a promoção de medidas de adaptação como um dever do Estado impõem aos municípios, naturalmente, o dever de elaborar planos próprios (p. ex. art. 4º, V, [Lei Federal nº 12.187/2009](#) e art. 6º, I, [Resolução CONAMA nº 511/2025](#)). Há, no entanto, uma base constitucional específica sobre essa competência municipal que merece ser destacada e mobilizada:

Art. 23: estabelece as competências comuns a todos os entes federativos, que abrangem a tutela de uma série de valores diretamente dependentes de políticas de adaptação climática para que possam ser efetivamente resguardados: conservar o patrimônio público (I); cuidar da saúde (II); proteger bens e espaços de valor histórico, artístico, cultural e natural, impedindo a sua destruição e descaracterização (III e IV); proporcionar o acesso à cultura e à educação (V); proteger e preservar o meio ambiente (VI e VII); fomentar a produção agropecuária, inclusive com medidas à sua proteção, e organizar o abastecimento alimentar (VIII); promover o acesso à moradia e ao saneamento básico (IX); combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos (X).

Art. 30: elenca as competências municipais, que englobam: legislar sobre assuntos de interesse local (I); suplementar a legislação federal e estadual no que couber (II); promover adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano (VIII); e promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local (IX). Trata-se de competências diretamente associadas à elaboração e à implementação dos planos de adaptação municipais, que dialogam com a articulação interfederativa para tratar do tema de meio ambiente e mudanças climáticas e à gestão local do território para lidar com os efeitos adversos da emergência climática, inclusive de forma a proteger a população e as manifestações culturais locais.

4. Participação e acesso à informação como requisitos indispensáveis dos planos de adaptação

A participação dos mais diversos grupos sociais é indispensável para identificar possíveis respostas às mudanças climáticas adequadas às suas realidades e para que as estratégias desenvolvidas sejam implementadas com sucesso ([Ministério do Meio Ambiente, 2025](#)). Para tanto, é preciso implementar, de forma efetiva, políticas adequadas de acesso à informação e participação que permitam a influência qualificada da população e o acompanhamento das políticas construídas e implementadas. Trata-se de exigência imposta pelas próprias diretrizes participativas das políticas ambiental, climática e de adaptação.

Constituição Federal

Dispõe que o acesso à informação é um direito fundamental que deve ser garantido pelos órgãos públicos (art. 5º, XIV e XXXIII) e a publicidade é um dos princípios basilares da Administração Pública (art. 37). Além disso, a participação é um reflexo direto da cidadania, da dignidade da pessoa humana e do pluralismo político, previstos como fundamentos da República Federativa do Brasil (art. 1º, II, III e V), cabendo também ao povo exercer o poder inclusive por meio de mecanismos diretos (art. 1º, § único).

Lei Federal nº 14.904/2024

Prevê a divulgação e a promoção de informações como diretrizes dos planos de adaptação climática (art. 2º, X, 'c' e 'd') e garante a participação social dos mais vulneráveis aos efeitos adversos das mudanças climáticas e do setor privado na formulação do plano nacional de adaptação – diretriz que também deve se aplicar aos demais planos (art. 5º).

Lei Federal nº 12.187/2009

Elenca dentre as diretrizes da Política Nacional sobre Mudança do Clima a disseminação de informações e o estímulo e apoio à participação de diversos interesses no desenvolvimento e execução de políticas climáticas (art. 5º, V e XII), além de prever que as ações decorrentes da política devem ser executadas e visar ser implementadas com atenção ao princípio da participação e com foco nos mais vulneráveis (arts. 3º e 4º, V).

Lei Federal nº 12.527/2011

Regula o acesso à informação, prevendo a publicidade como regra e a divulgação de informações de interesse público como diretriz, cabendo aos órgãos e entidades do Poder Público geri-las de forma transparente (arts. 3º, I e II, e 6º, I).

Lei Federal nº 10.650/2003

Determina que deve haver a transparência das informações ambientais.

**Lei Federal
nº 10.257/2001**

Prevê a participação popular na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano como diretriz do Estatuto da Cidade (art. 2º, II) – o que inclui os planos de adaptação climática.

**Decreto Federal
nº 9.073/2017**

Ao promulgar o Acordo de Paris, estipula que as medidas de adaptação devem ser participativas e transparentes, levando em consideração pessoas e ecossistemas vulneráveis, assim como os conhecimentos tradicionais e locais (art. 7º, 5). Também prevê que as medidas de participação pública e acesso público à informação devem sempre ser alvo de melhorias (art. 12).

**Resolução CONAMA
nº 511/2025**

Elenca como princípios da justiça climática a transparência e o acesso à informação ambiental e climática (art. 2º, IX), assim como o fortalecimento dos processos de participação social (art. 2º, VI), ressaltando como diretriz e instrumento a participação social ampla e afetiva, principalmente dos grupos vulnerabilizados na formulação, execução, monitoramento e avaliação das políticas climáticas por meio de consultas públicas e outros instrumentos participativos cabíveis (art. 3º, VI, e 6º, IV).

**Resolução BCB
nº 151/2021**

Trata do dever de prestação de informações, pelas instituições financeiras, dos riscos sociais, ambientais e climáticos, incluindo suas avaliações, sendo fundamental para a construção de planos alinhados aos riscos reconhecidos pelo setor econômico.

**Estratégia Nacional
de Adaptação do
Plano Clima**

Prevê a transparência e os processos participativos como diretrizes e serem observadas em todo o ciclo da política de adaptação, com a inclusão de populações vulnerabilizadas nos espaços de tomada de decisão e monitoramento.

**Declaração do Rio
sobre Meio Ambiente e
Desenvolvimento**

Garante o acesso à informação e a participação de todas as pessoas interessadas nos processos de tomada de decisão ambiental (Princípio 10), ressaltando a importância da plena participação das mulheres (Princípio 20) e de populações indígenas e tradicionais (Princípio 22).

**Acordo Regional sobre
Acesso à Informação,
Participação Pública
e Acesso à Justiça em
Assuntos Ambientais
na América Latina e
no Caribe (Acordo
de Escazú)**

Prevê diretrizes para assegurar a transparência e disponibilização das informações ambientais (art. 5º), bem como a participação pública nos processos de tomada de decisões ambientais, com prazos razoáveis, comunicação adequada e informações e justificativas sobre decisão final (art. 7º).

Em 12 de agosto de 2026, o Acordo já havia sido assinado pelo Brasil e aprovado pela Câmara dos Deputados, mas ainda aguardava aprovação do Senado Federal.

**Incidente de Assunção
de Competência 13
(STJ)**

Reafirma o direito de acesso à informação, que deve ser fornecida ativamente, inclusive na internet, pelo Poder Público, além de ser fornecida ou produzida quando requerida.

Parecer Consultivo
32/25 (Corte
Interamericana de
Direitos Humanos)

Reforça os direitos de acesso à informação e à participação pública nos processos decisórios, cabendo aos Estados garantirem a transparência ativa e processos que permitam a participação significativa, privilegiando as pessoas especialmente afetadas pelos danos climáticos e pelas medidas estatais de prevenção e resposta. Destaca que essa participação deve ocorrer inclusive em relação ao plano e às estratégias de adaptação e gestão de riscos.

A participação contempla também a coleta e emprego de conhecimentos tradicionais e locais para embasar os planos e políticas de adaptação, como a realização de Diagnósticos Participativos:

“O Diagnóstico Participativo (DP) é uma metodologia participativa que significa conhecer, analisar, pesquisar, levantar informações sobre uma dada realidade, baseada na interpretação da simbologia dos atores sociais. A metodologia permite identificar problemas e potencialidades muitas vezes imprecisas nas análises. Trata-se de um processo que envolve a participação de diversos atores sociais locais como lideranças, moradores e gestores na busca da construção de um novo conhecimento sobre a realidade local. A essência do diagnóstico é o diálogo com o grupo social envolvido, o que permite identificar os problemas e aprender para participar de ações coletivas.”

Ramalho, Silva e Jacobi, 2026

5. Adaptação como política baseada em evidências científicas

Para responder adequadamente aos enormes desafios que as mudanças climáticas impõem, é indispensável que as políticas de adaptação sejam baseadas em evidências científicas. Isso significa que todas as etapas do processo da política devem ser fundamentadas em dados e informações obtidos de acordo com as melhores bases e técnicas disponíveis, desde a realização de diagnósticos, até a construção de objetivos, metas e ações alinhados e coerentes com esses diagnósticos.

Lei Federal
nº 14.904/2024

Estabelece o dever de fundamentação das políticas de adaptação em evidências científicas, análises modeladas e previsões de cenários para estabelecer e priorizar as ações a serem elencadas.

Decreto Federal
nº 9.073/2017

Ao promulgar o Acordo de Paris, estipula que as medidas de adaptação devem se basear e orientar pelo melhor conhecimento científico disponível (art. 7º, 5).

**Resolução CONAMA
nº 511/2025**

Reconhece a necessidade de ajustes contínuos frente à evolução do conhecimento científico e social para promover a justiça climática, alinhando-se ao entendimento de que os planos de adaptação devem estar atentos às melhores evidências disponíveis.

**Estratégia Nacional
de Adaptação do
Plano Clima**

Prevê a adoção do melhor conhecimento disponível, com base na ciência, nas boas práticas e no conhecimento tradicional, como fontes para as políticas de adaptação.

6. Dever de atuação do Ministério Público no tema de adaptação

O Ministério Público, como defensor dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127, **Constituição Federal**) e responsável pela promoção do Inquérito Civil e da Ação Civil Pública para a proteção do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (art. 129, III, **Constituição Federal**), exerce um papel fundamental na exigência da elaboração de planos de adaptação adequados, assim como no acompanhamento e fiscalização dos planos existentes. Trata-se de um desdobramento direto das suas funções constitucionais.

Reconhecendo isso, a Comissão Permanente de Meio Ambiente, Habitação, Urbanismo e Patrimônio Cultural (COPEMA) do Grupo Nacional de Direitos Humanos do Ministério Público Brasileiro (GNDH) já editou o Enunciado nº 08/2023, recomendando a atuação ministerial em relação aos planos de ação climática:

Enunciado COPEMA/GNDH nº 08/2023: A proteção do sistema climático estável é um dever do Poder Público, sendo recomendável ao 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.

Partindo de todos esses fundamentos, algumas teses estratégicas podem ser mobilizadas para fazer avançar a pauta da adaptação:

Tese 1

Existe um direito-dever à adaptação, sendo direito da população ter políticas de adaptação implementadas no seu território, de acordo com riscos devidamente mapeados, e dever do Estado promovê-las de forma efetiva.

Tese 2

Reconhecendo o direito-dever à adaptação, pressuposto para a fruição de diversos direitos fundamentais, há uma **obrigação constitucional e legal** do Estado adotar as medidas necessárias e adequadas para promover a adaptação. A ausência dessas ações implica em omissão inconstitucional.

Tese 3

É ilegal a construção de planos de adaptação não baseados em evidências, seja por não serem fundamentados em estudos técnicos rigorosos, elaborados com base nas melhores tecnologias disponíveis e acessíveis, seja por não preverem objetivos, ações, metas e indicadores alinhados aos achados dos estudos realizados. Essas evidências incluem **dados sobre as pessoas, grupos e locais mais vulneráveis aos efeitos das mudanças climáticas, sendo indispensável a inclusão do viés de justiça climática.**

Tese 4

É ilegal a construção de planos de adaptação sem a participação efetiva da população, especialmente das populações mais vulneráveis aos efeitos das mudanças climáticas – o que engloba não apenas a oitiva propriamente dita, mas também a análise e publicização das propostas e o retorno aos participantes.

Além dos fundamentos abordados nesta cartilha, que decorrem de uma análise ampla e transversal do ordenamento jurídico, recomenda-se a consulta à legislação estadual e municipal aplicável, uma vez que muitos entes federativos já dispõem de políticas climáticas próprias, bem como outras disposições que podem constituir fundamentos relevantes para a atuação na matéria.



Como acompanhar e fiscalizar os planos existentes?

Com base nos fundamentos legais e técnicos expostos e na competência do Ministério Público para defender os interesses sociais e individuais indisponíveis, algumas perguntas podem contribuir para a atuação tanto de estímulo à criação de planos municipais de adaptação quanto de fiscalização da sua elaboração, implementação, monitoramento e avaliação. As questões a seguir apresentadas vão desde os fundamentos técnicos do plano, até os mecanismos de transparência, participação e prestação de contas

1. Institucionalização, governança e cooperação federativa

- | | |
|--|---|
| <p>1.1. O plano foi aprovado por ato normativo válido, como Lei ou Decreto?</p> <p>1.2. A elaboração, aprovação e monitoramento do plano foram debatidos e aprovados em conselhos municipais?</p> <p>1.3. As responsabilidades dos diferentes órgãos administrativos incumbidos de liderar, coordenar, implementar, monitorar e dar transparência às ações do plano estão definidas de forma clara, sem sobreposições ou lacunas?</p> | <p>1.3.1. Há a definição de um órgão central ou secretaria responsável pela coordenação geral do plano?</p> <p>1.3.2. O ponto focal para comunicação e transparência sobre o plano está claramente definido, com indicação de dados de contato direto?</p> <p>1.3.3. Há mecanismos de coordenação horizontal entre as secretarias e demais órgãos responsáveis pela implementação e execução do plano?</p> |
| <p>1.4 O plano se articula com estratégias, políticas e planos municipais, estaduais, regionais, federais (incluindo o Plano Clima), bem como com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS)?</p> | <p>1.4.1. Há integração com outros instrumentos de planejamento territorial e setorial, como com o Plano Diretor?</p> <p>1.4.2. Há integração entre as estratégias de mitigação e adaptação?</p> <p>1.4.3. Há sinergia com as políticas de proteção e defesa civil, assim como com a Estratégia Nacional de Segurança de Infraestruturas Críticas?</p> |
| <p>1.5 O plano se articula com estratégias, políticas e planos municipais, estaduais, regionais, federais (incluindo o Plano Clima), bem como com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS)?</p> | |

2. Diagnósticos e fundamentos

- | | |
|---|--|
| <p>2.1. Verificou-se se o município consta em listas e cadastros de municípios mais vulneráveis (como na Nota Técnica nº 1/2023/SADJ-VI/SAM/CC/PR)?</p> <hr/> <p>2.2. O plano está fundamentado em diagnóstico atualizado sobre riscos e vulnerabilidades do território municipal e da bacia hidrográfica?</p> <hr/> <p>2.3 Foi realizado diagnóstico sobre os equipamentos públicos existentes no território (escolas, praças, postos de saúde, áreas verdes), sua disposição territorial (onde estão e a quem atendem) e a sua compatibilidade com as necessidades populacionais?</p> <p>2.4 Foi realizado diagnóstico da atual capacidade adaptativa do município e das lacunas existentes?</p> <p>2.5 As populações mais vulneráveis e as suas necessidades, em termos de políticas públicas, foram identificadas?</p> <hr/> | <p>2.2.1 Os riscos e vulnerabilidades são fundamentados e identificados em evidências científicas, histórico documentado de desastres e experiência e conhecimento comunitários?</p> <p>2.2.2 O plano possui ferramentas para a contínua identificação de áreas de risco e das áreas com risco de ocupação?</p> <p>2.5.1 Existem e foram utilizados dados desagregados, específicos e espacializados dos territórios?</p> <p>2.5.2 Foram mapeadas, identificadas e consideradas as particularidades de povos e comunidades tradicionais?</p> |
|---|--|

3. Participação e justiça climática

- | | |
|--|--|
| <p>3.1 Há mecanismos institucionais em vigor para viabilizar a convocação, inclusive por meio de busca ativa, e a participação efetiva da população (incluindo sociedade civil, academia, setor privado, comunidades afetadas e populações vulneráveis) na elaboração, implementação, monitoramento e avaliação do plano e das suas estratégias?</p> <hr/> <p>3.2 São previstos mecanismos institucionais que viabilizem a interação direta e regular entre o Poder Público e a população?</p> <p>3.3 São previstos mecanismos de feedback para aqueles que atuam nos processos participativos?</p> | <p>3.1.1 São previstos mecanismos de participação específicos para as comunidades afetadas e vulnerabilizadas, de modo a garantir a sua participação?</p> <p>3.1.2 São atendidos os parâmetros da Convenção 169 da OIT, inclusive com a consulta prévia, livre e informada dos povos e comunidades tradicionais?</p> |
|--|--|

- 3.4** Existe um conselho participativo, equitativo e representativo dos diversos setores da sociedade, incluindo a academia, para monitorar periodicamente o plano?
- 3.5** O plano prevê explicitamente ações voltadas a assegurar a justiça climática e combater o racismo ambiental, como, por exemplo, prevendo medidas específicas e estruturais para favelas e comunidades urbanas e buscando assegurar benefícios equitativos na promoção de soluções climáticas?

4. Conteúdo do plano

- 4.1** O plano aborda e prevê medidas relacionadas para cada um dos riscos e vulnerabilidades mapeados pelos diagnósticos que o fundamentam?
- 4.2** O plano tem objetivos claros, metas mensuráveis para cada um desses objetivos, assim como cronogramas, prazos e indicadores definidos?
- 4.3** O plano prevê indicadores quantitativos e qualitativos de execução e desempenho?
- 4.4** O plano está alinhado com os compromissos climáticos assumidos nacional e internacionalmente pelo governo federal, assim como pelo respectivo estado e município?
- 4.5** O plano prevê ações prioritárias?
- 4.6** O plano se atenta aos setores econômicos que mais contribuem para a intensificação da crise climática, definindo suas responsabilidades no apoio ao financiamento e à execução das ações de adaptação?
- 4.7** O plano se atenta aos setores econômicos mais vulneráveis aos efeitos das mudanças climáticas e prevê ações de adaptação pertinentes para eles?

4.5.1 O plano prioriza ações com base em setores e regiões mais vulneráveis, considerando os diagnósticos de riscos e vulnerabilidades abordados no item 2?

- 4.8** O plano se atenta à infraestrutura existente e prevista na cidade?
- 4.9** O plano incorpora Soluções Baseadas na Natureza, considerando os seus benefícios adicionais e a sua capacidade de integrar resultados de mitigação e adaptação?
- 4.10** O plano incorpora diretrizes e ações de educação no tema – incluindo medidas de formação sobre o tema e de preparação para eventuais eventos climáticos –, seguindo os preceitos da educação ambiental?
- 4.11** O plano analisa quais são os desafios esperados para a sua implementação e o atingimento dos objetivos e metas, prevendo possíveis soluções?

5. Orçamento e recursos

- | | |
|--|--|
| <p>5.1 Há previsão orçamentária para a execução do plano nos instrumentos oficiais, como no Plano Plurianual (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA)?</p> | |
| <p>5.2 O município estimou custos?</p> | |
| <p>5.3 O município identificou fontes de financiamento?</p> | |
| <p>5.4 As ações prioritárias contam com recursos assegurados?</p> | |
| <p>5.5 No último exercício, o município teve as suas contas aprovadas pelo Tribunal de Contas? Sofreu quaisquer apontamentos no que diz respeito à adequada utilização de recursos públicos destinados à reconstrução, resposta ou prevenção a desastres?</p> | <p>5.3.1. Há previsão de acesso a recursos estaduais e/ou federais específicos para planos de adaptação?</p> <p>5.3.2. Há previsão de acesso a fundos existentes ou de criação de um fundo específico?</p> <p>5.3.3. Há previsão de instrumentos de financiamento privado, a serem suportados por grandes emissores de gases de efeito estufa, com fundamento no princípio do poluidor-pagador?</p> |
| <p>5.6 O município tem corpo técnico qualificado para implementar o plano, considerando as necessidades específicas da localidade?</p> | |

- 5.7** Os responsáveis por cada uma das ações previstas no plano estão capacitados a realizá-las?

6. Transparência, monitoramento, avaliação e prestação de contas

- 6.1** O plano está acessível em formato e linguagem que viabilizem o acompanhamento pela sociedade, de forma física e digital?
- 6.2** O plano prevê mecanismos e estratégias de comunicação?
- 6.3** Há relatos periódicos, acessíveis à sociedade, que forneçam informações atualizadas sobre o progresso do cumprimento das metas e objetivos do plano?
- 6.4** Há relatórios periódicos, acessíveis à sociedade, que forneçam informações atualizadas sobre os investimentos associados à implementação do plano?
- 6.5** Há mecanismos de feedback que permitam uma avaliação contínua e participativa do plano?
- 6.6** Foi instituído um comitê ou outro mecanismo independente de auditoria e avaliação?
- 6.7** O plano prevê avaliação e revisão periódicas?

O [**Painel ClimaBrasil**](#), associado ao ClimateScanner e desenvolvido pelos Tribunais de Contas, sob a liderança do Tribunal de Contas da União, avalia as ações climáticas dos governos estaduais e municipais e pode ser consultado, nos casos disponíveis, para uma análise inicial dos planos já avaliados.

Alguns Ministérios Públicos já vêm adotando medidas para acompanhar e fiscalizar os planos de adaptação existentes. Essas iniciativas podem servir como práticas inspiradoras.

Ministério Público do Rio Grande do Sul

Procedimento Administrativo de Acompanhamento de Políticas Públicas nº 01633.000.262/2024

Demanda a revisão do Plano de Ação Climática de Porto Alegre, incluindo medidas relacionadas à revisão da Análise de Riscos e Vulnerabilidade, que se mostrou desatualizada e falha diante dos fatos observados no desastre climático de maio de 2024. Busca, ainda, a compatibilização do Plano de Ação Climática com outros planos, como os planos diretor, de drenagem urbana e das bacias hidrográficas.

Ministério Público de Pernambuco

Procedimento Administrativo de Acompanhamento de Políticas Públicas nº 02018.000.178/2024

Acompanha as ações relacionadas à implementação do Plano Local de Ação Climática do município do Recife, verificando as medidas executadas, o cronograma das demais ações previstas, a efetiva divulgação do plano e a participação popular representativa na sua construção.

Ministério Público do Rio de Janeiro

[Nota Técnica CAOMA nº 02/2026](#)

Apresenta diretrizes de suporte técnico e jurídico para o acompanhamento da implementação dos Planos Municipais de Ação Climática pelos Promotores de Justiça do Rio de Janeiro.

[Informação Técnica GATE/MPRJ nº 0618/2026](#)

Analisa a aderência formal do Plano de Ação Climática e de Adaptação às Mudanças do Clima do município de Japeri à Lei Federal nº 14.904/2024 e às diretrizes metodológicas do Ministério do Meio Ambiente, com o apontamento de diversas fragilidades relacionadas à análise de riscos futuros, definição de metas, priorização de ações, integração intersetorial, financiamento e sistema de monitoramento e avaliação.

Outros exemplos da atuação do Ministério Público em prol da adaptação às mudanças climáticas podem ser consultados no livro [“A atuação do Ministério Público brasileiro no campo de adaptação e gestão dos riscos de desastres climáticos”](#) (ABRAMPA, 2025).



Como superar as dificuldades institucionais e orçamentárias para a elaboração e a implementação dos planos?

As principais dificuldades relacionadas ao desenvolvimento e à aplicação dos planos de adaptação podem ser resumidas em:

1. Escala	44
2. Capacidade Institucional	46
3. Financiamento	47

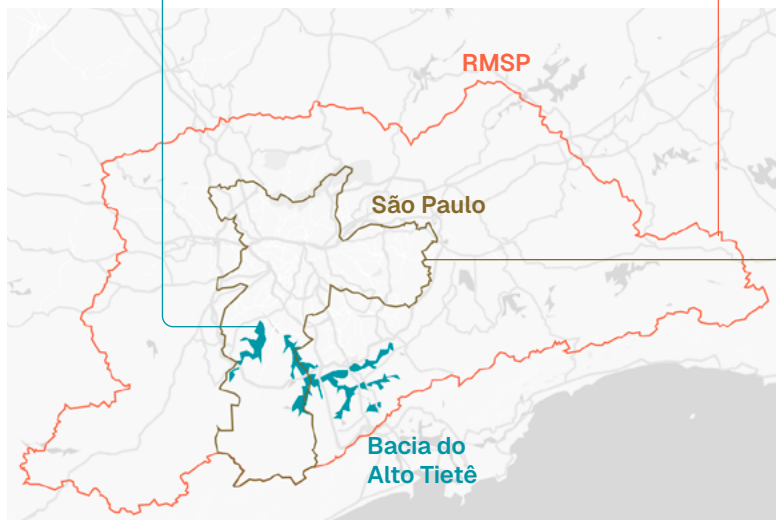
1. Escala

Os impactos das mudanças climáticas não respeitam limites administrativo-territoriais. Assim, ao se pensar a política climática no nível municipal, é necessário articular soluções adaptativas considerando outras unidades que envolvem os municípios, como as bacias hidrográficas, as regiões metropolitanas e as comunidades – seja para compreender os impactos que extrapolam os limites municipais, seja para tratar de contextos muito específicos, localizados e que demandam atenção direcionada.

Os planos de adaptação federal, estaduais e municipais são, sem dúvida, fundamentais para uma resposta efetiva às mudanças climáticas. Essa efetividade, contudo, depende também de considerar outros recortes territoriais, diversos daqueles definidos pelos entes federativos. A adaptação pode – e deve – ser pensada em múltiplas escalas ([Ministério do Meio Ambiente, 2025](#)).

Bacia hidrográfica

Contempla a dinâmica natural do escoamento das águas, independentemente dos limites municipais (art. 4º, IV, [Lei Federal nº 12.608/2012](#))



Região metropolitana

Abarca municípios limítrofes, com dinâmicas complementares e integradas (art. 2º, VII, [Lei Federal nº 13.089/2015](#))

Município

Observa os limites dos municípios como entes federativos autônomos (art. 6º, [Lei Federal nº 14.904/2024](#))

Comunidade

Trata-se da escala intraurbana, contemplando bairros, núcleos e favelas nas periferias urbanas ([Ministério das Cidades, 2025b](#))

É preciso que no ciclo de elaboração, implementação e monitoramento dos planos de adaptação municipais também seja conferida atenção a essas outras escalas, com destaque para a articulação entre os diversos planos que devem coexistir e se complementar. Essa coordenação contribui para evitar que particularidades não sejam adequadamente consideradas e medidas de má-adaptação que possam prejudicar diferentes áreas e grupos.

Outros recortes que considerem as pessoas e os setores e não apenas os territórios também podem ser interessantes para o desenvolvimento de programas e eixos de ação específicos e transversais, atentos a desafios particulares.

- [Programa de Gestão do Risco Climático do Bairro Novo do Caximba – Curitiba \(PR\): Plano de Ações de Gênero \(Prefeitura de Curitiba, 2023\)](#): programa cujo objetivo é promover a igualdade de gênero e permitir o acesso equitativo às políticas públicas, de modo a contribuir para a mitigação de impactos e adaptação às mudanças climáticas.
- [Lei Municipal de São Paulo nº 18.511/2026](#): dispõe sobre diretrizes para a elaboração da política municipal de adaptação climática na rede municipal de ensino no município de São Paulo.
- [Guia para Elaboração de Planos de Adaptação do Setor Saúde à Mudança do Clima \(Ministério da Saúde, 2026\)](#): guia para a orientação de estados e municípios na elaboração dos planos de adaptação climática do setor de saúde alinhados ao [AdaptaSUS](#) (Plano Setorial Nacional de Saúde) e à realidade local.

2. Capacidade institucional

Em um país com a dimensão do Brasil, com mais de cinco mil municípios, o que se observa é que as capacidades institucionais de cada um deles divergem consideravelmente, sendo necessário considerar as particularidades de cada um para avaliar as soluções de adaptação cabíveis e possíveis.

Nesse cenário, embora todos os municípios devam prever e implementar medidas de adaptação, nem todos precisam ter planos individuais, sendo possível pensar em arranjos cooperativos para enfrentar as dificuldades institucionais, como é o caso dos consórcios intermunicipais.

Os consórcios intermunicipais e arranjos regionais são previstos expressamente no art. 6º da [Lei Federal nº 14.904/2024](#) como formas de organização a serem fomentadas. Além de viabilizarem estratégias coordenadas em escala regional, permitem o compartilhamento de recursos humanos, técnicos e financeiros entre os entes consorciados, de modo a contribuir para a superação de limitações frequentemente observadas em municípios de menor porte e ampliar a capacidade institucional para a elaboração de diagnósticos, produção de estudos técnicos, captação de recursos e execução de ações destinadas ao fortalecimento da resiliência climática ([Machado et al., 2025](#)).

Considerando essa dificuldade, alguns projetos já vêm sendo desenvolvidos com o objetivo de auxiliar os municípios e capacitá-los para lidar com a emergência climática, inclusive para a elaboração e implementação de planos de adaptação:

AdaptaCidades

Ministério do Meio Ambiente

Programa do governo federal que oferece a estados, municípios, consórcios intermunicipais e associações de municípios: capacitação técnica, disponibilização de informação sobre riscos, oferecimento de orientações metodológicas, mentoria e treinamento para a construção de planos de adaptação, capacitação técnica para a integração, monitoramento e avaliação de planos e orientações sobre investimentos e financiamentos para ações locais de adaptação.

Municípios Preparados para a Emergência Climática

WRI Brasil

Oferece apoio para os municípios nos eixos de articulação política, conhecimento, dados e implementação.

Capacidades

Ministério das Cidades

Portal de transmissão de conhecimento para a capacitação de agentes públicos e sociais na implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, inclusive com formações sobre mudanças climáticas e ação urbana.

Catálogo de Capacidades para Resiliência Climática Municipal

Frente Nacional de Prefeitas e Prefeitos

Publicação com uma curadoria de cursos e capacitações sobre mudanças climáticas e gestão de desastres.

3. Financiamento

O financiamento é fundamental para que seja possível promover medidas de adaptação. Nesse sentido, a **Lei Federal nº 12.187/2009** prevê, dentre as suas diretrizes, a utilização de instrumentos financeiros e econômicos para promover ações de mitigação e adaptação à mudança do clima (art. 5º, VII), elencando-os também como instrumentos da Política Nacional sobre Mudança do Clima (art. 6º, VII, X e XI). Da mesma forma, a **Lei Federal nº 14.904/2024** prevê, como diretriz dos planos de adaptação, o estabelecimento de instrumentos econômicos, financeiros e socioambientais que viabilizem a política pública (art. 2º, III).

O financiamento das medidas de adaptação, contudo, ainda está muito aquém do que seria necessário para efetivamente lidar com os efeitos das mudanças climáticas (**IPCC, 2023**; **PNUMA, 2025**). Assim, é importante verificar se instrumentos econômico-financeiros existentes estão subaproveitados e se podem ser empregados de forma estratégica.

Fundo Clima

Na ADPF 708, o STF já entendeu inconstitucional o contingenciamento de recursos do Fundo Clima diante do cenário de emergência climática.

Criado pela **Lei Federal nº 12.114/2009**, o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima pode ter seus recursos aplicados para o financiamento da elaboração e implementação de planos municipais de adaptação ou planos climáticos que contemplem a adaptação (art. 5º, §5º). Essa autorização é reforçada pelo art. 9º da **Lei Federal nº 14.904/2024**.

Fundo Nacional de Meio Ambiente

Criado pela **Lei Federal nº 7.797/1989**, o Fundo Nacional de Meio Ambiente pode ter seus recursos financeiros aplicados para questões ambientais, considerando as prioridades do art. 5º, inclusive com a possibilidade de transferência aos entes subnacionais para o financiamento de projetos de prevenção, preparação e combate a incêndios florestais, tema que também se insere no campo da adaptação climática diante dos eventos de seca e calor extremo.

Transferência de recursos da União para desastres

A **Lei Federal nº 12.340/2010** dispõe sobre a transferência de recursos da União para os estados e municípios, com a finalidade de executar ações inclusive de prevenção em áreas de riscos de desastres. Essas transferências podem ocorrer diretamente ou por meio do Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil (Funcap) (art. 1º-A).

Novo Programa de Aceleração do Crescimento

Com um eixo exclusivo de cidades sustentáveis e resilientes, é possível obter recursos do [Novo PAC](#) para a implementação de projetos de infraestrutura e adaptação, especialmente esgotamento sanitário, gestão de resíduos, mobilidade urbana, prevenção a desastres e urbanização de favelas.

Recursos de outros programas e fundos existentes

Outros programas e fundos, inclusive estaduais e municipais, também podem ser acessados para a elaboração e implementação dos planos de adaptação quando os seus objetivos estiverem alinhados. Isso pode contemplar inclusive iniciativas voltadas a outros temas (como saúde e educação, por exemplo), quando o objeto de financiamento contemplar medidas adaptativas nas respectivas áreas.

Programas e linhas de financiamento de bancos de desenvolvimento

Bancos de desenvolvimento, como o BNDES e o Banco Mundial, já possuem programas e linhas de financiamento voltados à adaptação e ao apoio dos estados e municípios na implementação dessas medidas.

Plano Plurianual e Leis Orçamentárias

O Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual federais já contemplam medidas relacionadas às mudanças climáticas e à adaptação, sendo possível analisá-las para o acesso a recursos – por exemplo, o PPA 2024-2027 estabelece, como uma das suas prioridades, o combate ao desmatamento e o enfrentamento à emergência climática. A avaliação desses instrumentos nos estados e municípios também pode contribuir para o financiamento de iniciativas locais.

Outras estratégias de financiamento podem ser criadas, seja pela atuação direta do Poder Público, seja por provocação do Ministério Público e da sociedade civil.

Criação de fundos e programas específicos em nível estadual ou municipal

Além dos fundos e programas existentes, pode ser estimulada a criação de iniciativas específicas para as mudanças climáticas nos estados e municípios, de modo a inclusive reduzir a dependência em recursos federais.

Internalização das externalidades negativas e exigência de contribuições para adaptação

Assim como grandes poluidores já vêm sendo responsabilizados por danos ambientais e climáticos causados, eles também podem ser responsabilizados pelos custos de adaptação que causam. Litígios nesse sentido já vêm surgindo ([Setzer, Higham, 2026](#)) e estão de acordo com o princípio do poluidor-pagador (arts. 170, VI, e 225, [Constituição Federal](#); art. 4º, VII, [Lei Federal nº 6.938/1981](#); [Enunciado C-JF 63](#)). **Essa contribuição pode ser exigida em processos de licenciamento, Termos de Ajustamento de Conduta e Ações Cíveis Públicas de responsabilidade civil por danos ambientais, por exemplo.**

Plano Plurianual e Leis Diretrizes Orçamentárias

Na ausência de previsão do tema das mudanças climáticas nos Planos Plurianuais, Leis de Diretrizes Orçamentárias e Leis Orçamentárias Anuais dos entes federativos, é possível atuar em prol da sua inclusão, inclusive nos termos do art. 3º, V, da [**Resolução nº 3/2024 da Presidência da República**](#). Exemplo de iniciativa nesse sentido é a atuação do [**MPC-SE e MPSE**](#) no tema.

Além do financiamento específico a planos de adaptação, outras estratégias relevantes envolvem a incorporação da lente climática e adaptativa na construção e execução de outros projetos e contratos, o que pode contribuir para reduzir os custos diretos desses planos. É o caso, por exemplo, da inclusão de exigências de medidas adaptativas em editais de licitação e em contratos com particulares para obras de infraestrutura.

Para saber mais sobre o tema de financiamento climático, consulte a [**“Cartilha sobre financiamento climático: do orçamento à implementação”**](#) (Observatório do Clima, 2026).





Como lidar com os desafios institucionais do Ministério Público em uma agenda interdisciplinar?

Lidar com os desafios impostos pelas mudanças climáticas, um tema complexo, relativamente novo, interdisciplinar e com vieses técnicos, desafia a própria estrutura do Ministério Público.

1

Escala

O desafio de escala não representa apenas uma dificuldade para os municípios, mas também para os Ministérios Públicos, que possuem atribuições muito bem-delimitadas de acordo com a sua estrutura individual. O mais comum é que um promotor ou procurador tenha atribuição sobre a área de um ou mais municípios, que não necessariamente seguem a lógica da continuidade territorial dos impactos ambientais, dificultando a atuação na escala necessária.

2

Especificidade

Embora a comunidade científica já debata as mudanças climáticas há algumas décadas, o tema ainda é relativamente novo na atuação das instituições brasileiras, principalmente no sistema de justiça. Trata-se de tema específico e, ainda que seu tratamento jurídico seja dado sobretudo pela lógica do direito ambiental, tem particularidades técnicas e jurídicas que interferem diretamente no trabalho do Ministério Público.

3

Interdisciplinariedade

As mudanças climáticas causam repercussões em diversas das áreas sobre as quais o Ministério Público atua, incluindo do direito à saúde, direitos humanos, criança e adolescente, idosos, entre tantos outros. Fiscalizar políticas de adaptação não é um trabalho que pode ser executado apenas pela promotoria de meio ambiente.

4

Tecnicalidade

Compreender as causas e efeitos das mudanças climáticas e pensar em soluções efetivas em nível de políticas públicas exige não apenas conhecimento jurídico, mas conhecimento técnico. Ainda que os Ministérios Públicos tenham equipes técnicas, elas muitas vezes são defasadas e saturadas com demandas diversas.

Ainda que existam limites do que pode ser feito nessa seara, algumas soluções podem ser pensadas e construídas para contornar essas dificuldades, de acordo com as particularidades de cada Ministério Público:

1. Organização interna

- **Órgãos de coordenação e apoio:** estruturas centrais, com foco exclusivo ou não em direito climático, capazes de oferecer diretrizes e apoio jurídico e estratégico, principalmente às promotorias não especializadas em meio ambiente.
- **Órgãos de apoio administrativo:** estruturas capazes de fornecer apoio técnico aos promotores nas demandas climáticas.
- **Grupos de atuação especializada em clima:** formação de equipes multidisciplinares, com especialistas técnicos, com atuação exclusiva em casos estratégicos climáticos.
- **Grupos de trabalho:** formação de espaços de articulação interna do Ministério Público, com promotores e procuradores das várias especialidades envolvidas nos debates climáticos.
- **Órgãos transitórios em casos de desastres:** embora a questão climática exija articulações permanentes, momentos de crise podem demandar estruturas transitórias e multidisciplinares voltadas a lidar com questões imediatas.

GabClima – MPRS

Instituído formalmente pelo [Provimento PGJ nº 83/2025](#), trata-se de órgão estratégico, consultivo e permanente cujo objetivo é conectar conhecimento, pessoas e ações do Ministério Público para lidar com a emergência climática.

GT Emergências Climáticas – MPF

Atualizado pela [Portaria 4ª CCR nº 49/2024](#), cuida-se de grupo que realiza uma série de atividades relacionadas ao combate às mudanças climáticas, incluindo eventos, publicações e articulações.

Projeto Especial de Emergências Climáticas e Desastres – MPSP

O grupo tem como objetivo acompanhar e aprimorar as políticas e ações relacionadas à emergência climática e a desastres.

2. Articulação interinstitucional

- **Parcerias para a colaboração e troca de informações:** acordos de cooperação técnica com universidades, instituições de pesquisa, tribunais de contas, organizações da sociedade civil e outras entidades para suprir eventuais dificuldades técnicas.
- **Comitês interinstitucionais e grupos de atuação:** acordos com instituições para a formalização de grupos com objetivos claros, cujas ações são guiadas por planos de trabalhos coletivos que preveem atividades específicas para cada parceiro.

“MPMG e Fundação João Pinheiro lançam ‘Protocolo de enfrentamento de desastres naturais para municípios de Minas Gerais’”

“MPC e TCE assinam com o Ministério Público do Estado Termo de Cooperação sobre as mudanças climáticas”

“Dia Mundial do Meio Ambiente: MPTCU e o Comitê de Sustentabilidade Socioambiental”



