



ANÁLISE CONSTITUCIONAL E CONVENCIONAL NA ADPF 708 (CASO DO FUNDO CLIMA): ENTRE O PROGRESSO DA JURIDICIDADE AMBIENTAL E O CONSERVADORISMO ANTROPOCÊNTRICO

CONSTITUTIONAL AND CONVENTIONAL ANALYSIS IN ADPF 708 (CLIMATE FUND CASE): BETWEEN THE PROGRESS OF ENVIRONMENTAL LAW AND ANTHROPOCENTRIC CONSERVATISM

Luciana Barreira de Vasconcelos Pinheiro*

Gina Vidal Marcilio Pompeu **

RESUMO

As mudanças climáticas desequilibram o ecossistema terrestre e ameaçam a saúde e a existência de inúmeras espécies, inclusive da humana. Diante disso, os Estados têm firmado compromissos internacionais, constitucionais e legais destinados ao controle, mitigação e adaptação nesse cenário crítico. Entretanto, a ausência de cumprimento dessas obrigações por meio de medidas efetivas desencadeou o surgimento dos “litígios climáticos”. No Brasil, o ajuizamento da ADPF 708 constitui expressão desse fenômeno, ao versar sobre a omissão do Poder Executivo Federal em operacionalizar, em 2019 e 2020, o Fundo Clima, criado pela Lei da Política Nacional sobre Mudança do Clima. Ao julgar a demanda, o STF realizou controle de constitucionalidade e de convencionalidade desse comportamento administrativo. Diante disso, este artigo objetiva analisar, à luz da ADPF 708, os contornos da discricionariedade administrativa no tocante ao cumprimento dos deveres de proteção climática em face do direito ao meio ambiente equilibrado. A relevância do estudo consiste em apresentar contribuição acadêmica acerca das competências e responsabilidades do Poder Público no que concerne à efetivação de medidas de controle e adaptação às mudanças climáticas. A metodologia utilizada envolveu pesquisa interdisciplinar, com orientação epistemológica na teoria crítica, a congregar teoria e práxis na articulação do Direito Internacional, Constitucional, Ambiental e Econômico, com as técnicas da análise documental e da revisão

* Doutoranda em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza – UNIFOR. Mestra em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza – UNIFOR. Pós-graduada em Justiça Constitucional e Tutela Jurisdicional pela Universidade de Pisa – UNIFI e especialista em Direito Público Material pela Universidade Gama Filho – UGF. Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Ceará – UFC. Bolsista por produtividade (CAPES Pro Ex). Procuradora autárquica lotada na Superintendência Estadual do Meio Ambiente – SEMACE, Ceará, Brasil. Orcid iD: <http://orcid.org/0000-0003-0230-5759>. Lattes iD: <https://lattes.cnpq.br/9078523117620205>. E-mail: lu-barreira@hotmail.com.

** Doutora em Direito pela Universidade de Pernambuco - UFPE, com estágio Pós-Doutoral pela Universidade de Lisboa. Mestre em Direito pela Universidade Federal do Ceará - UFC. Professora de Direito Constitucional, de Direito Ambiental e de Estado, Constituição e Economia. Professora titular do Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Direito Constitucional da Universidade de Fortaleza -UNIFOR. Consultora Jurídica da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, Brasil. Orcid iD: <http://orcid.org/0000-0003-0446-7452>. Lattes iD: <http://lattes.cnpq.br/5158462383888889>. E-mail: ginapompeu@unifor.br.





bibliográfica no estudo do controle constitucional e convencional em matéria ambiental e climática.

Palavras-chave: Mudanças Climáticas. Fundo Clima. ADPF 708. Controle de Constitucionalidade e Convencionalidade. Juridicidade ambiental e climática.

ABSTRACT

Climate change disrupts the terrestrial ecosystem and threatens the health and existence of countless species, including humans. In response, states have been entering into international, constitutional, and legal commitments aimed at controlling, mitigating, and adapting to this critical scenario. However, the failure to fulfill these obligations through effective measures has led to the emergence of "climate litigation." In Brazil, the filing of ADPF 708 is an expression of this phenomenon, addressing the omission of the Federal Executive Power to operationalize the Climate Fund in 2019 and 2020, created by the National Policy on Climate Change Law. In adjudicating the demand, the Supreme Federal Court (STF) carried out constitutional and conventional control of this administrative behavior. Therefore, this article aims to analyze, in light of ADPF 708, the contours of administrative discretion regarding the fulfillment of duties to protect the climate in the face of the right to a balanced environment. The relevance of the study lies in providing academic insight into the competencies and responsibilities of the Public Power concerning the implementation of control and adaptation measures to climate change. The methodology employed involved interdisciplinary research, with epistemological guidance in critical theory, combining theory and praxis in the articulation of International, Constitutional, Environmental, and Economic Law, using techniques of document analysis and literature review in the study of constitutional and conventional control in environmental and climate matters.

Keywords: Climate Change. Climate Fund. ADPF 708. Control of Constitutionality and Conventionality. Environmental and climate law.

INTRODUÇÃO

O tema das mudanças climáticas é objeto de crescente preocupação global, de maneira a ensejar a produção de tratados internacionais e normas internas (constitucionais e legais) por parte dos Estados, a fim de estabelecer medidas de mitigação e adaptação climática, diante das alarmantes previsões de elevação da temperatura da Terra ocasionada pelo aumento exponencial da emissão de Gases de Efeito Estufa – GEE desde a Revolução Industrial. Contudo, não raras vezes os Estados têm deixado de cumprir os compromissos assumidos, tanto em normas de direito internacional quanto do direito interno. A ausência de efetivação dessas obrigações levou ao surgimento e propagação de litígios climáticos em vários países do mundo.

No contexto brasileiro, a ADPF 708, que trata do caso do Fundo Clima, enquadra-se na categoria dos litígios climáticos em âmbito nacional. Ao apreciar a ação, o STF deparou-se com a seguinte controvérsia de mérito: de um lado, os autores da demanda argumentavam a inconstitucionalidade de condutas omissivas da Administração Pública Federal ao deixar de





promover a plena operacionalização do Fundo Clima nos anos de 2019 e 2020; e, de outro, o Poder Executivo Federal alegava ser a gestão do mencionado fundo inerente à sua esfera de discricionariedade, de maneira que qualquer ingerência do Judiciário na questão configuraria malferimento ao princípio constitucional da separação dos poderes.

Diante da discussão suscitada na ADPF 708, este artigo objetiva analisar os contornos da discricionariedade administrativa no tocante à adoção de medidas de mitigação e adaptação climática em face do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado assegurado na Constituição Federal de 1988 e em tratados internacionais firmados pelo Estado brasileiro. A relevância do estudo consiste apresentar contribuição acadêmica acerca da definição das competências e responsabilidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário brasileiros no que concerne à efetivação de medidas de controle de emissão de GEE e adaptação às mudanças climáticas, imprescindíveis ao resguardo do meio ambiente ecologicamente equilibrado e que interessam aos humanos, aos demais seres terrestres e à própria Natureza.

A metodologia utilizada envolveu pesquisa transdisciplinar, com orientação epistemológica na teoria crítica, a congregar teoria e práxis na articulação do Direito Internacional, Constitucional, Ambiental e Econômico, com as técnicas da análise documental e da revisão bibliográfica no estudo da temática do controle de constitucionalidade e convencionalidade em matéria ambiental, com foco em sua dimensão climática.

1 FUNDO CLIMA E OS COMPROMISSOS DO BRASIL NO CONTEXTO DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS

O Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas – IPCC prevê a elevação da temperatura média global para além de 1,5°C nas próximas duas décadas, o que terá como consequências o aumento de ondas de calor, secas mais longas e intensas, alagamentos e outros eventos climáticos extremos. Segundo o Relatório divulgado pela aludida organização internacional em 2021, o recente e acelerado aquecimento global está associado a atividades humanas desencadeadas a partir da industrialização, pois, nos últimos cinquenta anos, o clima sofreu alteração sem precedentes num período de dois mil anos (IPCC, 2021).

O Relatório de Mudanças Climáticas de 2021 adverte que, caso nenhuma mudança significativa seja adotada, o aumento da temperatura atingirá 4°C em relação aos níveis pré-industriais (período entre 1850 e 1900), o que acarretaria desequilíbrios ecológicos capazes de extinguir milhares de espécies, inclusive a humana. Aponta, por outro lado, que, se houver drástica e sustentada redução das emissões de CO₂ e de outros GEE nas próximas décadas, será possível conter o aquecimento de forma que não alcance 2°C e, em seguida, reduzi-lo para patamar inferior a 1,5°C até o final do século, de maneira a garantir o equilíbrio climático necessário à vida humana (IPCC, 2021).

O sistema climático integra um grupo de nove processos planetários interconectados que regulam a estabilidade e a resiliência do sistema terrestre. Segundo os especialistas, o rompimento desses limites suprimiria as condições de suporte natural da vida humana. Em pelo menos seis dessas fronteiras, a zona de segurança foi transposta, dentre elas a das mudanças climáticas. Compreende-se, por conseguinte, que a emergência climática configura relevante dimensão da crise ambiental (ecológica e ecossistêmica) global caracterizada pelo rompimento dos limites planetários desencadeado pela ação humana (STOCKHOLM RESILIENCE CENTRE, 2023).



Conforme bem avaliam Chomsky e Pollin (2020, p. 15), o desafio das mudanças climáticas representa a maior crise existencial já enfrentada pela humanidade, na medida em que ameaça destruir qualquer forma de vida humana organizada e somente será possível superá-la por meio de um engajamento mundial. Por essa razão, afigura-se essencial que os Estados cumpram os compromissos assumidos no âmbito das Convenções das Partes (COP's), cuja origem remonta à Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992 (Rio 92). Na ocasião, foi firmada a Convenção - Quadro sobre Mudança do Clima, no bojo da qual os Estados assumiram compromissos com o objetivo de estabilizar as concentrações de gases de efeito estufa (GEE) na atmosfera (ONU, 1992).

A Convenção fixou pilares de governança e de cooperação intergovernamental sobre as mudanças climáticas, com o objetivo de viabilizar instrumentos legais dirigidos ao controle dos níveis de GEE na atmosfera em nível que seja capaz de impedir interferências indevidas no sistema climático. Wedy (2019, p. 53) assinala como contribuição relevante emanada desse Tratado a definição do conceito de mudanças climáticas no sentido de que são as “mudanças do clima atribuídas direta ou indiretamente à atividade humana, que alteram a composição da atmosfera global e que, em adição à variabilidade natural do clima, são observadas por longos períodos”.

Dentre as quase trinta Conferências das Partes já realizadas, merece realce a COP 21, ocorrida em 2015, na qual foi celebrado o Acordo de Paris. O pacto em questão estipulou que o mundo envidaria esforços para manter o aumento da temperatura média global em torno de 1,5 °C a fim de mantê-lo em nível bem inferior aos 2°C acima dos níveis pré-industriais, bem ainda para o fim de atingir a neutralidade na emissão de CO₂ até 2050. No âmbito desse documento, o Brasil assumiu compromissos voltados à redução das emissões de Gases de Efeito Estufa (GEE), tais como os de acabar com o desmatamento ilegal na Amazônia, restaurar e reflorestar 12 milhões de hectares de florestas e aumentar a participação de fontes renováveis na matriz energética do país para pelo menos 28% até 2030 (ONU, 2015).

Nesse contexto, em consonância com o princípio da progressividade em matéria de direitos humanos, dentre os quais figura o direito ao meio ambiente sadio¹, os acordos climáticos devem nortear o aperfeiçoamento do sistema jurídico nacional. Com efeito, ao ratificar o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (e Ambientais) – PIDESC(A), por meio do Decreto Federal nº 591, de 6 de julho de 1992, o Brasil obrigou-se a adotar medidas, até o máximo de seus recursos disponíveis, que visem a assegurar, progressivamente, por todos os meios apropriados, o pleno exercício dos direitos nele reconhecidos, incluindo, em particular, a adoção de medidas legislativas (art. 2º), bem como a assegurar o pleno exercício do direito à saúde por meio da melhoria do meio ambiente (art. 12) (Brasil, 1992).

Em consonância com esses ditames, foi instituída a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC (Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009), que, em seu artigo 12, estatuiu, como compromisso nacional voluntário, a adoção de ações de mitigação das emissões de gases de efeito estufa, com vistas em reduzir entre 36,1% (trinta e seis inteiros e um décimo por cento) e 38,9% (trinta e oito inteiros e nove décimos por cento) suas emissões projetadas até 2020. No intuito de viabilizar o alcance desse marco, o diploma normativo

¹ Em 2022, as Nações Unidas reconheceram expressamente o direito ao meio ambiente saudável como direito humano (ONU, 2022).



elencou, em seu art. 6º, II, como um de seus instrumentos, o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (FNMC), conhecido por “Fundo Clima” (Brasil, 2009).

No ano seguinte à criação do Fundo Clima, o referido instrumento foi regulamentado pelo Decreto Federal nº 7.343, de 26 de outubro de 2010, em que se estabeleceram, dentre outras diretrizes, as fontes de recursos, o respectivo destino de aplicação e um Comitê Gestor composto por órgãos e instituições governamentais, membros da comunidade científica, e representantes de setores empresariais e dos trabalhadores das áreas urbana e rural (Brasil, 2010). Posteriormente, o mencionado regulamento foi substituído pelo Decreto nº 9.578, de 2018, que, por sua vez, manteve, em seu artigo 7º, a lista de atividades às quais podem ser aplicados os recursos do FNMC, a saber:

- I - educação, capacitação, treinamento e mobilização na área de mudanças climáticas;
- II - ciência do clima, análise de impactos e vulnerabilidade;
- III - adaptação da sociedade e dos ecossistemas aos impactos das mudanças climáticas;
- IV - projetos de redução de Emissões de Gases de Efeito Estufa - GEE;
- V - projetos de redução de emissões de carbono pelo desmatamento e degradação florestal, com prioridade a áreas naturais ameaçadas de destruição e relevantes para estratégias de conservação da biodiversidade;
- VI - desenvolvimento e difusão de tecnologia para mitigação de emissões de GEE;
- VII - formulação de políticas públicas para solução dos problemas relacionados à emissão e mitigação de emissões de GEE;
- VIII - pesquisa e criação de sistemas e metodologias de projeto e inventários que contribuam para redução das emissões líquidas de gases de efeito estufa e para redução das emissões de desmatamento e alteração de uso do solo;
- IX - desenvolvimento de produtos e serviços que contribuam para a dinâmica de conservação ambiental e estabilização da concentração de gases de efeito estufa;
- X - apoio às cadeias produtivas sustentáveis;
- XI - pagamentos por serviços ambientais às comunidades e aos indivíduos cujas atividades comprovadamente contribuam para a estocagem de carbono, atrelada a outros serviços ambientais;
- XII - sistemas agroflorestais que contribuam para redução de desmatamento e absorção de carbono por sumidouros e para geração de renda; e
- XIII - recuperação de áreas degradadas e restauração florestal, priorizando áreas de reserva legal e áreas de preservação permanente e as áreas prioritárias para a geração e garantia da qualidade dos serviços ambientais (Brasil, 2018).

Por meio da inclusão de um parágrafo único ao artigo 7º do Decreto nº 9.578, de 2018, promovida pelo do Decreto nº 10.143, de 2019, foram acrescentados, à lista de atividades prioritárias para aplicação dos recursos do fundo, projetos voltados ao cumprimento de atividades relativas à mitigação das mudanças climáticas e à adaptação (Brasil, 2018). Observa-se que os investimentos previstos nos instrumentos regulamentares do FNMC ostentam pertinência com a viabilização do cumprimento das obrigações ambientais e climáticas assumidas pelo Brasil, notadamente no âmbito das COP’s.

Como destaca Damacena (2020), os fundos representam importante mecanismo de aporte financeiro, pois, quando bem estruturados e coordenados, contribuem para a efetividade do enfrentamento da problemática do clima, de modo a exercer papel complementar a outros instrumentos econômicos como a precificação do carbono. No que



tange ao Fundo Clima, a autora explica tratar-se de instrumento de importância sistêmica, pois dotado do potencial de subsidiar tecnologias de baixo carbono, fomentar soluções com base na natureza, financiar projetos de redução de vulnerabilidades, dentre outras soluções relacionadas às políticas públicas em matéria climática e temas correlatos.

Em seu artigo 19, §1º, I, II e VIII, o Decreto nº 9.578, de 2018 fixou metas relacionadas à redução do desmatamento e à expansão do plantio de florestas. Esse regramento justifica-se porque, embora predomine no Brasil uma matriz energética renovável, proveniente de hidrelétricas e de produção fotovoltaica e eólica, o País é o 4º maior responsável pelo aquecimento global devido ao desmatamento relacionado à pecuária e à extração de madeira (Carbon Brief, 2021). É que as florestas funcionam como sumidouros de CO₂, ao capturar o gás da atmosfera e liberar oxigênio através da fotossíntese. Por outro lado, quando sua vegetação é suprimida em larga escala, a floresta perde essa capacidade natural e, ao ser queimada, emite CO₂ adicional ao ambiente. Em decorrência da prática das mencionadas atividades antrópicas, a capacidade da Floresta Amazônica de funcionar como sumidouro de CO₂ está cada vez mais comprometida, de modo que parte dela tornou-se fonte de emissão de carbono para a atmosfera (Gatti. Et all, 2021).

Nesse cenário, em relatório divulgado em 2019, a Comissão Econômica para América Latina e Caribe - CEPAL reconheceu o avanço legislativo do Brasil proporcionado pela aprovação da Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC (Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009), mas reforçou que o País deve adicionar esforços à implementação dessa política no intuito de reduzir o desflorestamento e assegurar que as atividades econômicas tenham em devida conta os direitos dos povos indígenas e o respeito pelo ambiente e pela biodiversidade (CEPAL, 2019).

Não obstante, a operacionalização regular e destinação dos recursos do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (Fundo Clima) foram contingenciadas nos anos de 2019 e 2020². Diante disso, quatro partidos políticos nacionais³ ajuizaram a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) nº 60, que foi convertida na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 708. A referida demanda, ao lado da ADO 59 (Caso Fundo Amazônia) e da ADPF 760 (Caso do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAm), constitui expressão do fenômeno recente (em especial no Brasil) da litigância climática, que está relacionado com o acionamento do Poder Judiciário diante da omissão ou atuação insuficiente dos entes públicos em cumprir os compromissos climáticos e assegurar o direito de todos a desfrutar de um clima limpo saudável e seguro (Sarlet; Fensterseifer, 2022).

Os autores da ADPF nº 708 apontaram omissões da União em fazer funcionar o Fundo Clima e deixar de aplicar seus vultosos recursos para a adoção de medidas de mitigação às mudanças climáticas, além de outras condutas do Poder Executivo Federal que teriam levado o Brasil a uma situação de retrocesso e de ausência de proteção em matéria ambiental (STF, 2022). Buscou-se, então, obter do Supremo Tribunal Federal (STF) provimento judicial no sentido de:

- a) Determinar à UNIÃO que tome as medidas administrativas necessárias para

² A execução orçamentária anual do FNMC pode ser acompanhada pelo Portal da Transparência da Controladoria Geral da União (CGU). Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/orgaos/44902?ano=2020>. Acesso em 27 abr. 2024.

³ Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) e Partido Socialista Brasileiro (PSB) e Rede Sustentabilidade.





reativar o funcionamento do FUNDO CLIMA com todos os recursos autorizados pela lei orçamentária (abrangidas as modalidades não reembolsável e reembolsável de atuação do Fundo), permitindo sua captação por órgãos e entidades da administração pública direta e indireta (federal e estadual e municipal); fundações de direito privado (incluídas as fundações de apoio); associações civis; empresas privadas; cooperativas; governo central do país beneficiário e instituições multilaterais, conforme previsto em seu próprio sítio eletrônico; b) Determinar à UNIÃO, através do MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, que apresente em até 30 (trinta) dias o Plano Anual de Aplicação de Recursos do FUNDO CLIMA para o ano de 2020, e se abstenha de não elaborar os Planos subsequentes, relativos aos anos de 2021 e 2022; para o ano de 2020, e se abstenha de não elaborar os Planos subsequentes, relativos aos anos de 2021 e 2022; c) Determinar à UNIÃO que se abstenha de contingenciar novamente recursos do FUNDO CLIMA nos próximos orçamentos a serem apresentados (STF, 2022)

Após a instrução probatória da ação, restou comprovado que a União se absteve de prover o funcionamento do Fundo Clima durante o ano de 2019 e em parte de 2020, ao deixar de aprovar os Planos de Anuais de Aplicação de Recursos (PAARs) de 2019 e 2020 e abster-se de destinar vultosos recursos pertinentes a tais anos. Em sede de defesa de mérito, a Presidência da República “alegou inexistir retrocesso na matéria e ponderou que a destinação dos recursos em questão se insere no exercício de competência discricionária do Chefe do Executivo, que não se sujeitaria a revisão judicial sob pena de violação ao princípio da separação dos Poderes (CF, art. 2º)” (STF, 2022).

Verifica-se, assim, que a defesa da União invocou a discricionariedade administrativa para justificar o contingenciamento da operacionalização do Fundo Clima, pois tal gestão pertenceria à esfera da conveniência e oportunidade do Chefe do Poder Executivo Federal, de maneira a afastar da alçada do Poder Judiciário qualquer ingerência sobre a questão em respeito ao princípio da separação dos Poderes, assegurado no artigo 2º da Constituição Federal de 1988 (CF/88). Ao julgar a demanda em foco, o STF deparou-se com a necessidade de avaliar e decidir sobre os contornos constitucionais e convencionais da discricionariedade administrativa diante dos novos deveres constitucionais e convencionais do Brasil em matéria ecológica e climática. Sobre esse tema recairá a análise das seções seguintes.

2 CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE NA ADPF 708: DA DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA À JURIDICIDADE AMBIENTAL E CLIMÁTICA

Influenciado pelo movimento internacional de constitucionalização do Direito, ocorrido após a Segunda Guerra, o Direito Administrativo Brasileiro vem passando, pelo menos desde o final da década de 80, por um processo de transformações marcado pela positivação constitucional de uma vasta normatização voltada para a disciplina da Administração Pública e pela crescente influência dos princípios constitucionais sobre as categorias desse ramo do Direito, de modo a culminar na rediscussão e superação de vários de seus paradigmas tradicionais (Barroso, 2012, p. 47).

O marco decisivo da aludida constitucionalização reside na centralidade da dignidade humana e na preservação dos direitos fundamentais, de maneira a deixar para trás o então “estatocentrismo” (Moreira Neto, 2012, p. 13). A Administração Pública passa a ter seus poderes e deveres delineados constitucionalmente, com ênfase no sistema de direitos



fundamentais e nas normas estruturantes do regime democrático, alinhando-se às prescrições do Estado Democrático de Direito (Binenbojm, 2008, p. 15).

Nesta trilha, Freitas (2007, p. 20) defende a adoção de um modelo de Estado que consagra e concretiza o direito fundamental à boa administração pública, compreendido por ele como “o direito fundamental à administração pública eficiente e eficaz, proporcional cumpridora de seus deveres, com transparência, motivação, imparcialidade e respeito à moralidade; à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas”. E completa: “a tal direito corresponde o dever de a administração pública observar, nas relações administrativas, a cogência da totalidade dos princípios constitucionais que a regem”.

A Constituição, enquanto lei fundamental, modela uma administração pública inserida em parâmetros de controle jurisdicional adequados aos propósitos de um Estado democrático e de proteção aos direitos humanos fundamentais, de modo a conformar relação direta entre Direito Constitucional e Administrativo, que visa a impedir discrepâncias entre as prescrições constitucionais e os atos e procedimentos administrativos (Cimadon, 2011, p. 7). A partir dessas premissas, opera-se a reformulação de paradigmas clássicos, como a submissão estrita do administrador à lei (passando a preponderar a vinculação à Constituição) e a (im)possibilidade de controle judicial do mérito do ato administrativo (Barroso, 2012, p. 49).

No tocante à reconfiguração do princípio da legalidade, Moreira Neto (2012, p. 15) aponta uma dupla concepção quanto a seu conteúdo: a restrita, referente à conformidade à lei; e a ampla, atinente à conformidade ao Direito, hodiernamente denominada juridicidade, a fim de agregar, ao clássico sentido formal da legalidade, os sentidos materiais da legitimidade (de conteúdo democrático) e da licitude (de conteúdo moral). Isso significa que o agir administrativo encontra amparo e limites diretamente (sem necessidade de mediação do legislador) em regras ou princípios constitucionais, os quais chegam, inclusive, a validar condutas para além, ou mesmo contra, a disposição legal (Binenbojm, 2008, p. 25).

Assim, a atividade administrativa do Estado passa a ter como texto norteador a Constituição, que define as ações e inações a serem desempenhadas por seus entes e órgãos, a fim de assegurar à sociedade o desfrute de um sistema normativo integrado e coerente para a proteção, incentivo e concretização dos direitos fundamentais (Moreira Neto, 2012, p. 15). Verifica-se, portanto, com essa evolução histórica do Direito Administrativo, um incremento significativo de uma vertente garantística, permeada por meios e instrumentos de controle progressivo da atividade administrativa pelos cidadãos (Binenbojm, 2008, p. 2).

Nessa toada, a discricionariedade administrativa deixa de configurar um espaço de livre escolha do administrador para ser conformada pelo critério da legitimidade, devendo os atos e decisões administrativas resultar de procedimentos técnicos e jurídicos balizados pelos ditames constitucionais, restando a tradicional dicotomia entre ato vinculado e ato discricionário substituída por um sistema de graus de vinculação à juridicidade (Binenbojm, 2008, p. 8). A constitucionalização do Direito Administrativo promoveu, assim, a vinculação da Administração Pública aos direitos fundamentais, expressão jurídica máxima da dignidade humana (Binenbojm, 2008, p. 26).

Do rol de direitos fundamentais proclamados pela CF/88, sobressalta a garantia de proteção ambiental, porquanto esta inequivocamente reconhece a essencialidade da qualidade do ambiente para o desfrute de uma vida digna, segura e saudável, não apenas para as presentes, como também para as futuras gerações, qualificando-se como direito difuso e transgeracional. Em sua concepção clássica, os direitos fundamentais eram entendidos como



direitos de defesa, protegendo posições subjetivas contra a intervenção do Poder Público. Com a evolução desses direitos, passaram a apresentar-se como direitos a prestações positivas, tanto de natureza concreta e material, como de natureza normativa. E, mais recentemente, a doutrina os vem reconhecendo também como direitos à organização e ao procedimento (garantias constitucionais processuais) (Binenbojm, 2008, p. 27).

Nessa esteira, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é qualificado por Alexy (2015, p.442) como um “direito fundamental completo”, porquanto formado por um feixe de posições bastante distintas, que dizem respeito, em parte, a prestações fáticas e, de outra banda, a prestações normativas. Compõem esse feixe o direito a que o Estado se abstenha de determinadas intervenções no meio ambiente (defesa); um direito a que o Estado proteja o titular do direito fundamental contra intervenções de terceiros lesivas ao meio ambiente (proteção); um direito a que o Estado inclua o titular do direito fundamental nos procedimentos relevantes para o meio ambiente (a procedimentos); e um direito a que o próprio Estado tome medidas fáticas benéficas ao meio ambiente (a prestações fáticas).

Com efeito, a CF/88, em seu artigo 225, *caput*, ao estabelecer que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impôs ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. O §1º do retromencionado dispositivo estabeleceu deveres dirigidos ao Estado voltados à tutela do meio ambiente, de modo a obrigá-lo a, por meio da atuação dos seus Poderes constituídos, de todos os âmbitos federativos, a fim de preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas, inclusive por meio da criação de espaços territoriais especialmente protegidos; preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País; controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente; promover a educação ambiental e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente; proteger a fauna e a flora, devendo ser legalmente vedadas as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade (Brasil, 1988).

É que o direito ao meio ambiente equilibrado, por enquadrar-se na categoria dos direitos fundamentais não se esgota em sua dimensão subjetiva de defesa do indivíduo contra o Estado. Para além dessa dimensão, constitui decisão valorativa de natureza jurídico objetiva da Constituição. Detém, pois, como expressão de sua dimensão objetiva, eficácia irradiante em todo o ordenamento jurídico, a par de fornecer diretrizes para os órgãos legislativos, judiciários e administrativos. Daí decorrem os deveres de interpretação da legislação conforme a Constituição (eficácia interpretativa) e de vinculação do legislador aos direitos fundamentais, ao qual cabe: i) abster-se de ofender tais garantias quando da produção legislativa - prestação negativa, ii) bem como elaborar as normas necessárias à efetivação dos direitos fundamentais constitucionalmente protegidos - prestação positiva (Binenbojm, 2008, p. 28).

Por força da eficácia irradiante dos direitos fundamentais, foram editadas, após a promulgação da CF/88, diversas leis voltadas à promoção e proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, inclusive, mais recentemente, com foco em sua dimensão climática. Nesse contexto se insere a edição Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, que, ao instituir a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC, criou o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (Fundo Clima). Em seguida, o Poder Executivo, no cumprimento da



competência prevista no artigo 84, IV, da CF/88⁴, emitiu decretos regulamentadores do instrumento em questão. Contudo, conforme apurado no bojo da ADPF 708, durante os anos de 2019 e 2020, a União deixou de praticar os atos de gestão administrativa necessários a fazer com que o Fundo Clima cumprisse seu papel, o que comprometeu o cumprimento dos deveres constitucionais impostos pelo artigo 225 da CF/88 (STF, 2022).

Damacena (2020) esclarece que, por ser o fundo em comento parte de um contexto de financiamento necessário para o enfrentamento das mudanças climáticas, a sua inoperância ou o esvaziamento de seus recursos compromete a eficiência da política climática no Brasil, o que afronta suas diretrizes, dentre as quais o dever de cumprimento dos compromissos assumidos internacionalmente na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, Protocolo de Quioto, Acordo de Paris, dentre outros.

Ao enfrentar o argumento do Poder Executivo Federal no sentido de que dispunha de discricionariedade administrativa para deixar de garantir o pleno funcionamento orçamentário do Fundo Clima no período apontado na ação, o Ministro Roberto Barroso, relator da ADPF 708, entendeu que a questão pertinente às mudanças climáticas constitui matéria constitucional contida na disciplina do art. 225, *caput* e parágrafos, de maneira que a tutela ambiental, inclusive em sua dimensão climática, não se insere em juízo político, de conveniência e oportunidade, do Chefe do Executivo. Ao contrário, “trata-se de obrigação cujo cumprimento está vinculado” (STF, 2022).

Segundo a definição tradicional, atos discricionários seriam aqueles produzidos pela Administração com certa margem de liberdade de avaliação ou decisão, conforme critérios de conveniência e oportunidade (Franco, 2018, p. 460). Sucede que, se, com esteio no discurso autorizador desses critérios, a discricionariedade acarreta a prática de “decisionismo”, tal conceito mostra-se insuficiente e incompatível com a salvaguarda do direito fundamental ao meio ambiente insculpido no art. 225 da CF/88. Essa tutela constitucional, por sua vez, orienta e impulsiona o processo de mitigação, adaptação e resposta às mudanças climáticas, tanto em termos de diretrizes quanto de responsabilidade, pois “não há ambiente ecologicamente equilibrado e vida digna diante do desequilíbrio social, ambiental e econômico potencializado pelas mudanças climáticas” (Damacena, 2020).

Portanto, à luz do sistema constitucional vigente, “não é mais correto se falar de uma dicotomia entre atos vinculados e atos discricionários, senão que numa teoria de graus de vinculação à juridicidade” (Binenbojm, 2008, p. 39). Com razão, Franco (2018, p. 465) defende a existência de um dever, enquanto compromisso intergeracional constitucional, de se produzir a resposta correta para as questões ambientais concretamente consideradas. Trata-se do dever de construir, para cada caso, a resposta constitucionalmente adequada, também em matéria ambiental, de modo a considerar-se insubsistente e injusta qualquer outra opção teórica.

Assim, ante o dever inafastável de a Administração Pública agir em conformidade com a lei e a Constituição, inadmissível a utilização de critério de conveniência e oportunidade que autorize escolha diversa daquela que melhor efetive o mandamento constitucional de garantia do equilíbrio ecológico, porquanto inerente às decisões em matéria ambiental um elevado grau de vinculação à juridicidade. Essa vinculação à juridicidade

⁴ Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: [...] IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução; [...] (Brasil, 1988).



constitucional encontrou ressonância no julgamento da ADPF 708, na medida em que foi rechaçado o argumento segundo o qual a discricionariedade administrativa facultaria à Administração Pública Federal a possibilidade de deixar de manter em pleno funcionamento o Fundo Clima.

Tal postura adotada pelo STF contribui para concretude do direito fundamental ao meio ambiente, em sua dimensão climática, ao qual corresponde deveres para o Estado-Aministrador no sentido de executar as medidas de sua competência de forma adequada e suficiente à tutela daquele direito. Essa consagração da proteção climática como dever do Estado retira-lhe a possibilidade de decidir sobre a conveniência e oportunidade do agir, de forma a obrigá-lo à adoção das medidas necessárias para o alcance da maior eficácia possível ao direito fundamental em questão. Em caso de omissão ou atuação insuficiente, cabe ao Estado-juiz atuar para corrigir eventuais violações aos parâmetros constitucionalmente exigidos em termos de proteção e promoção da qualidade e da segurança ambiental e climática (Sarlet; Fensterseifer, 2022).

No exercício da jurisdição decorrente da apreciação da ADPF 708, além do controle de constitucionalidade delineado nesta seção, o STF realizou controle de convencionalidade em relação às omissões administrativas constatadas no tocante à operacionalização do Fundo Clima, conforme se passa a analisar.

3 CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE NA ADPF 708: UM PROGRESSO DIALÓGICO CONTIDO PELO CONSERVADORISMO ANTROPOCÊNTRICO

O Estado brasileiro compõe o Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH), que foi criado em 1948 por meio da Carta da Organização dos Estados Americanos (OEA). Dentre seus principais documentos, figuram a Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem (1948); a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH) ou *Pacto de San José da Costa Rica* (1969) e o Protocolo Adicional à Convenção Americana em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais ou *Protocolo de San Salvador* (1998). O Brasil internalizou a CADH por intermédio do Decreto Federal nº 678, de 06 de novembro de 1992, e reconheceu a jurisdição contenciosa da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) através do Decreto no 4.463, de 08 de novembro de 2002.

Ao julgar o RE no 466.343/SP, em 3 de dezembro de 2008, o STF consolidou jurisprudência no sentido de atribuir *status* supralegal aos tratados de direitos humanos ratificados pelo Brasil sem seguir o procedimento previsto no art. 5º, §3º. Para além da supralegalidade, o Tribunal Constitucional afirmou que esses tratados paralisavam os efeitos das normas infraconstitucionais contrárias a eles, de forma a dotá-los de “efeitos paralisantes” (STF, 2008). Para Lopes e Chehab (2016), esse posicionamento revela uma mudança paradigmática no Direito Constitucional brasileiro, por meio da qual a dignidade humana assume a função de fundamento norteador do ordenamento jurídico nacional. Conforme as autoras, os avanços empreendidos desde então têm se aperfeiçoado, diversificado e adquirido novas formas em direção à abertura do ordenamento jurídico ao SIDH, a par de configurar o que a doutrina vem chamando diálogo de fontes.

Uma das formas pelas quais esse diálogo se desenvolve consiste no denominado controle de convencionalidade, a partir do qual se exige que juízes e outras autoridades dos países que ratificaram a CADH efetivamente a apliquem no âmbito interno (Lopes e Chehab, 2016). Destarte, por meio do controle de convencionalidade realizado pelo STF, o Tribunal

afere a validade de um ato (comissivo ou omissivo) ou de uma norma nacional em relação a uma convenção (tratado) internacional do SIDH.

A partir dessas premissas, compreende-se que o controle de convencionalidade veio à tona bojo da ADPF 708 porque o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (*Protocolo de San Salvador*), promulgado em âmbito nacional pelo Decreto Federal nº 3.321, de 30 de dezembro de 1999, impõe ao Brasil a obrigação de promover a proteção, preservação e melhoramento do meio ambiente (artigo 11) (Brasil, 1999). Esse comando convencional, ao determinar o dever de melhoramento do meio ambiente, veda o retrocesso em matéria de proteção e preservação ecológica. No voto do Relator do caso em análise, o qual foi seguido pela maioria dos demais ministros do STF, foi expressamente reconhecido o caráter supralegal dos tratados internacionais em matéria de direito ambiental, porquanto constituem espécie do gênero “tratado de direitos humanos”, nos termos do art. 5º, § 2º, da CF/88. Nesse passo, o Tribunal Constitucional brasileiro entendeu não haver opção juridicamente válida no sentido de simplesmente omitir-se no combate às mudanças climáticas (STF, 2022).

O STF reconheceu que o contingenciamento aplicado ao Fundo Clima pelo Executivo agravou a situação de colapso nas políticas públicas de combate às mudanças climáticas evidenciadas nos anos de 2019 e 2020. De fato, o desmatamento na Amazônia cresceu 85% de 2018 para 2019 e, de janeiro a setembro de 2020, o número de queimadas na região atingiu o nível mais alto em dez anos (HRW, 2022). Em acréscimo, o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais revela que a taxa anual de desmatamento na Amazônia Legal Brasileira subiu de 10.129 km², em 2019, para 11.088 km², em 2020, e para 13.235 km², em 2021. Este último valor representa um aumento de 21,97% em relação à taxa de desmatamento apurada em 2020 pelo PRODES – Monitoramento do desmatamento da floresta amazônica brasileira por satélite.

Diante desse quadro, o STF entendeu-se incumbido de, na qualidade de tribunal constitucional, atuar no sentido de impedir o retrocesso. Segundo o órgão jurisdicional, “o princípio da vedação do retrocesso é especialmente proeminente quando se cuida de proteção ambiental”, o qual é considerado “[...] violado quando se diminui o nível de proteção do meio ambiente por meio da inação ou se suprimem políticas públicas relevantes sem a devida substituição por outras igualmente adequadas”. A ação foi, então, por maioria de votos, julgada procedente, para: “(i) reconhecer a omissão da União, em razão da não alocação integral dos recursos do Fundo Clima referentes a 2019; (ii) determinar à União que se abstenha de se omitir em fazer funcionar o Fundo Clima ou em destinar seus recursos; (iii) vedar o contingenciamento das receitas que integram o Fundo” (STF, 2022).

Sob a ótica de Sarlet, Wedy e Fensterseifer (2023, p.330), o desfecho da ADPF 708 revela uma tendência do STF em avançar de modo progressista rumo à criação de uma jurisprudência sustentável no âmbito climático. Entretanto, no âmbito dos votos prolatados por ocasião do julgamento da ação em estudo, percebe-se que esse progresso não logrou ultrapassar as barreiras da concepção antropocêntrica e conservadora do direito humano ao meio ambiente sadio e equilibrado, segundo a qual as pessoas seriam as únicas titulares desse direito.

Tal concepção redutora apresenta-se em desconformidade com o atual entendimento da Corte IDH, que, na Opinião Consultiva (OC) nº 23/2017, ao versar sobre a proteção do meio ambiente sadio na qualidade de direito humano autônomo, afirmou a tutela de seus componentes, tais como florestas, rios, mares e outros como interesses jurídicos em si mesmos. Na oportunidade, declarou o dever de se proteger a Natureza, não apenas em virtude



de sua utilidade para o ser humano ou pelos efeitos que sua degradação pode causar aos direitos das pessoas, como a saúde, a vida ou a integridade física, mas por sua importância para os demais organismos vivos com quem compartilham o planeta, também merecedores de proteção em si mesmos (Corte IDH, 2017).

Esse posicionamento da Corte IDH é fruto de um diálogo intercultural entre a cultura jurídica ocidental e as cosmovisões dos povos indígenas que vem se desenvolvendo no âmbito do Novo Constitucionalismo Latino-americano e já impulsionou a elevação do *status* jurídico da Natureza à condição de sujeito de direitos em diversos países do continente, como Bolívia, Equador, Colômbia (pela via da jurisdição constitucional), inclusive Brasil (em leis orgânicas municipais) (Pinheiro; Pompeu, 2023).

Em sua manifestação, o Ministro Edson Fachin, ao apresentar ressalvas ao voto do Relator, chegou a mencionar a OC nº 23/2017 da Corte IDH, porém silenciou quanto à ampliação dos sujeitos do direito ao meio ambiente estampada no documento citado. Em outros trechos de seu voto, o Min. Fachin utilizou o termo “terrestres” proposto pelo filósofo francês Bruno Latour em substituição ao termo “humanos”:

[...] É missão de todos os **terrestres**, para usar a expressão do filósofo francês Bruno Latour, impedir que a questão ambiental e a urgência de medidas para mitigá-la se tornem mensagens repetidas e vazias.

[...] Reconhecer a gravidade e a latitude da emergência climática é premissa de todos os **terrestres**. Este reconhecimento está embasado no melhor conhecimento científico disponível.

[...] legislador constituinte determinou aos Poderes Públicos, à coletividade – **aos terrestres** – a proteção ambiental.

Note-se que a expressão “terrestres” foi aplicada como sinônimo de pessoas, seres humanos ou indivíduos da espécie *Homo sapiens*. Essa conotação afigura-se equivocada e contraria a proposta de Latour (2020, p. 101), para quem os terrestres não são apenas os integrantes do gênero humano, pois este sugere que “[...] talvez seja a hora de falar não mais em humanos, mas em terrestres [...]”, de forma a romper barreiras entre as espécies. O autor ressalta, ainda, que “[...] a vantagem de falar em ‘Terrestre’ é não ter de especificar nem o gênero nem a espécie”. (Latour, 2020, p. 105).

À luz dessas ideias, compreende-se que, caso o termo “terrestre” houvesse sido aplicado no sentido empregado por Latour, o diálogo dessa concepção mais abrangente com o entendimento expresso na OC nº 23/2017 da Corte IDH poderia ter levado o Ministro Fachin a fomentar um debate no âmbito do STF acerca da pertinência do reconhecimento, por parte do Tribunal, de todos os terrestres como sujeitos do direito ao meio ambiente sadio e não apenas os *Homo sapiens*. Entrementes, essa abordagem mais inclusiva do direito ao ambiente equilibrado (nele contido a dimensão climática) passou ao largo do acórdão proferido quando do julgamento da ADPF 708.

No ensejo da ação em comento, ao realizar o controle de constitucionalidade e de convencionalidade de sua competência, o Supremo Tribunal brasileiro perdeu a oportunidade de ampliar e fortalecer o diálogo com a Corte IDH ao deixar expressar que as omissões do Poder Executivo Federal quanto à operacionalização do Fundo Clima ofendem não apenas o direito ao meio ambiente das pessoas, como de todos os terrestres e da própria Natureza, também merecedores de proteção em si mesmos.

Espera-se que em casos futuros o STF avance no exercício de uma governança



judicial ecológica (e climática), haja vista que todos os Poderes Estatais (Executivo, Legislativo e Judiciário) estão constitucionalmente obrigados a atuar, no âmbito de suas competências, no sentido de obter, progressivamente, a maior efetividade possível dos direitos fundamentais socioecológicos (Barreira; Pompeu; Fensterseifer, 2023). Desvela-se, portanto, pertinente que o Poder Judiciário brasileiro reconheça a Natureza como titular do direito ao equilíbrio ecológico quando, no caso concreto, tal medida se revelar impulsionadora da prestação jurisdicional das garantias fundamentais, como é o caso do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

CONCLUSÃO

As mudanças climáticas, relacionadas às elevadas emissões de gases de efeito estufa mediante a queima de combustíveis fósseis e destruição das florestas, desequilibram o ecossistema terrestre e ameaçam de extinção inúmeras espécies, inclusive a humana. Diante da necessidade de oferecer resposta a essa problemática, Estados tem firmado, tanto no âmbito de tratados internacionais quanto em normas constitucionais e legais internas, compromissos atinentes à adoção de medidas de controle, mitigação e adaptação nesse cenário crítico. Entretanto, a ausência de cumprimento dessas obrigações por meio de medidas efetivas desencadeou o surgimento do fenômeno dos denominados “litígios climáticos”.

No Brasil, o ajuizamento da ADPF 708 constitui expressão desse fenômeno em âmbito nacional, na medida em que a demanda versa sobre a omissão do Poder Público Federal em operacionalizar, durante dos anos de 2019 e 2020, o Fundo Clima, criado pela Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009 como instrumento da Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC. Ao apreciar a demanda, o STF realizou controle de constitucionalidade e de convencionalidade desse comportamento administrativo.

O controle de constitucionalidade fundamentou-se nos preceitos constitucionais que consagram o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, previsto no artigo 225 da CF/88, o qual resultou no reconhecimento do dever do Estado em promover a proteção ambiental como um direito fundamental, inclusive em sua dimensão climática. Por essa razão, a inércia da Administração Federal em adotar medidas eficazes para combater as mudanças climáticas foi considerada omissão inconstitucional passível de correção pelo Poder Judiciário.

Desse posicionamento do STF infere-se não se afigurar cabível falar em discricionariedade administrativa quando se trata do cumprimento dos deveres emanados da proteção constitucional ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. A atuação administrativa é, portanto, balizada pela juridicidade ambiental e climática que a vincula, em primeiro plano, às regras e princípios constitucionais e, em segundo lugar à legislação infraconstitucional sobre a matéria. Essa juridicidade impõe que ao Estado-Administrador a obrigação de executar as medidas de sua competência de forma adequada e suficiente à tutela do direito fundamental tutelado.

Por sua vez, o controle de convencionalidade realizado por ocasião do julgamento da ADFF 708 ocorreu à luz da manifestação expressa da Corte no sentido de que os tratados internacionais em matéria de direito ambiental detém caráter supralegal por constituem espécie do gênero “tratado de direitos humanos”, nos termos do art. 5º, § 2º, da CF/88. Nesse passo, o STF reforçou a necessidade de uma atuação proativa do Estado na promoção da sustentabilidade e na mitigação dos impactos das mudanças climáticas, em consonância com



os tratados internacionais sobre a matéria, tais como o Acordo de Paris.

À luz desses entendimentos, o Supremo considerou que a omissão no combate às mudanças climáticas consistente no contingenciamento aplicado ao Fundo Clima (sem a devida substituição por outra política pública igualmente adequada) diminuiu o nível de proteção do meio ambiente, de modo a restar configurada ofensa ao princípio da vedação de retrocesso ambiental, extraído, por exemplo, do artigo 11 do Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (*Protocolo de San Salvador*).

Observam-se, assim, pontos de progresso no diálogo do STF com as fontes do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH). De outro ângulo, porém, identifica-se uma contenção desse avanço advinda do conservadorismo antropocêntrico que ainda se faz presente na Corte Constitucional brasileira. Isso porque o Tribunal refreou sua possibilidade de fortalecimento do diálogo com a Corte IDH ao deixar expressar que as omissões do Poder Executivo Federal quanto à operacionalização do Fundo Clima ofendem não apenas o direito ao meio ambiente das pessoas, mas de todos os seres terrestres e da própria Natureza, também merecedores de proteção em si mesmos.

Compreende-se pertinente que, em casos futuros, o STF reconheça a Natureza como titular do direito ao equilíbrio ecológico e climático, de modo a aprofundar o diálogo com os mais recentes entendimentos da Corte IDH sobre a temática, o que também impulsionaria um salto em sua governança judicial ecológica (e climática), haja vista que, assim como os demais Poderes Estatais, o Judiciário está constitucionalmente obrigado a atuar, no âmbito de suas competências, no sentido de obter, progressivamente, a maior efetividade possível dos direitos fundamentais socioecológicos.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Trad. Virgílio Afonso da Silva. 2ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

BARREIRA, Luciana; POMPEU, Gina; FENSTERSEIFER, Tiago. Entre Gaia e Medeia, Têmis precisa ouvir Omama: análise dialógica sobre direitos ecológicos da Floresta Amazônica e dos povos indígenas. **Revista de Direito Ambiental – RDA**, vol. 110/2023, Abr - Jun, p. 39 – 70.

BARROSO, Luís Roberto. A constitucionalização do direito e suas repercussões no âmbito administrativo. In ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (Coord). **Direito administrativo e seus novos paradigmas**. Belo Horizonte: Fórum, p. 31-63, 2012.

BINENBOJM, Gustavo. A constitucionalização do Direito Administrativo no Brasil: um inventário de avanços e retrocessos. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 13, março, abril, maio, 2008. Disponível em <http://www.direitodoestado.com.br/rere.asp>. Acesso em: 15 de junho de 2023.

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





http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 16 abr. 2024.

BRASIL. Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992. **Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em: 15 abr. 2024.

BRASIL. Decreto nº 3.321, de 30 de dezembro de 1999. **Promulga o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais "Protocolo de São Salvador"**, concluído em 17 de novembro de 1988, em São Salvador, El Salvador. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3321.htm. Acesso em: 15 abr. 2024.

BRASIL. Decreto nº 7.390, de 9 de dezembro de 2010. **Regulamenta os arts. 6º, 11 e 12 da Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, que institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC, e dá outras providências. Revogado pelo Decreto nº 9.578, de 2018.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7343.impressao.htm. Acesso em: 20 abr. 2024.

BRASIL. Decreto nº 9.578, de 2018. **Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo federal que dispõem sobre o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, de que trata a Lei nº 12.114, de 9 de dezembro de 2009, e a Política Nacional sobre Mudança do Clima, de que trata a Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9578.htm#art25. Acesso em: 20 abr. 2024.

BRASIL. Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009. **Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/12187.htm. Acesso em: 20 abr. 2024.

CARBON BRIEF. **Analysis: Which countries are historically responsible for climate change?** Disponível em: <https://www.carbonbrief.org/analysis-which-countries-are-historically-responsible-for-climate-change>. Acesso em 9 out 2021.

CEPAL - Comisión Económica para América Latina y el Caribe. “Cambio Climático y Derechos Humanos Contribuciones desde y para América Latina y El Caribe”. 2019. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44970/4/S1901157_es.pdf. Acesso em: 9 out 2021.

CIMADON, Aristides. Constitucionalização de postulados clássicos do direito administrativo. **Revista Bonijuris**, Curitiba, ano XXIII, n. 574, v. 23, n. 9, 2011.

CORTE IDH. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Opinião Consultiva nº 23/2017 sobre Meio ambiente e Direitos Humanos.** Disponível em: www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf. Acesso em: 17 out. 2023.





DAMACENA, Fernanda Dalla Libera. A necessária interface entre direito, economia e finanças no processo de adaptação às mudanças climáticas. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 10, n. 3. P. 362-382, 2020.

FRANCO, Rita Maria Borges. Considerações sobre a discricionariedade técnica e vinculação na produção do ato administrativo ambiental. In GONÇALVES, Albenir Itaboraí Querubini; BURMANN, Alexandre; ANTUNES, Paulo de Bessa (orgs.). **Direito Ambiental e os 30 Anos da Constituição de 1988**. Londrina, PR: Thoth, 2018.

FREITAS, Juarez. **Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública**. São Paulo: Malheiros, 2007.

GATTI, Luciana V. Et. All. **Amazonia as a carbon source linked to deforestation and climate change**. NATURE. Jul/2021. Disponível em:
<https://www.nature.com/articles/s41586-021-03629-6>. Acesso em: 9 out 2021.

HRW. Human Rights Watch. **World Report 2021**. Disponível em:
<https://www.hrw.org/world-report/2021/country-chapters/brazil#09fe17>. Acesso em: 14 jan. 2024.

INPE. Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. **PRODES – Monitoramento do Desmatamento da Floresta Amazônica Brasileira por Satélite**. Disponível em:
<https://www.gov.br/inpe/pt-br/assuntos/ultimas-noticias/dados-do-prodes>. Acesso em: 28 dez. 2023.

IPCC. Intergovernmental Panel on Climate Change. **Climate Change 2021: The Physical Science Basis Summary for Policymakers**. Working Group I contribution to the Sixth Assessment Report. Disponível em:
https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/report/IPCC_AR6_WGI_SPM.pdf. Acesso em: 3 out 2023.

LATOUR, Bruno. **Onde aterrar?** – Como se orientar politicamente no Antropoceno. Trad. Marcela Vieira. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2020.

LOPES, Ana Maria D'ávila.; CHEHAB, Isabelle Maria Campos Vasconcelos. Bloco de Constitucionalidade e Controle de Convencionalidade: Reforçando a Proteção dos Direitos Humanos no Brasil. **Revista Brasileira de Direito**, v. 12, n. 2, p. 82–94, 18 dez. 2016.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueredo. Constitucionalização do direito administrativo. **Revista da Procuradoria-Geral do Município de Juiz de Fora – RPGMJF**, Belo Horizonte, ano 2, n. 2, p.13-23, jan/dez 2012.

CHOMSKY, Noam; POLLIN, Robert. **Crise climática e o Green new deal global: a economia política para salvar o planeta**. Trad. Bruno Cobalchini Mattos. Rio de Janeiro: Roça Nova, 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **Conference of the Parties. Draft**





decision -/CP.21. Adoption of the Paris agreement. 2015. Disponível em: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/2015/cop21/eng/109r01.pdf>. Acesso em: 5 out 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **ONU aprova resolução sobre meio ambiente saudável como direito humano.** 28 julho 2022. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2022/07/1796682>. Acesso em: 10 dez 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **United Nations Conference on Environment and Development.** Rio de Janeiro, 3-14 jun. 1992. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/docs/meio-ambiente/>. Acesso em: 23 jun. 2023.

PINHEIRO, Luciana Barreira de Vasconcelos; POMPEU, Gina Marcílio Vidal. Direitos da Natureza do sul ao centro: análise à luz do caso do Mar Menor na Espanha. Direito e Sustentabilidade II [Recurso eletrônico on-line] Organização **CONPEDI**. Coordenadores: Heron José de Santana Gordilho; Livia Gaigher Bosio Campello; Vanessa Gonçalves Melo Santos. Florianópolis: CONPEDI, 2023.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Direitos fundamentais e deveres de proteção climática na Constituição brasileira de 1988. **Revista de Direito Ambiental – RDA**, vol. 108/2022, Out - Dez, 2022.

SARLET, Ingo Wolfgang; WEDY, Gabriel; FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de Direito Climático.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023.

STF - SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADPF 708/DF, julgada em 4 de julho de 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5951856>. Acesso em: 20 abr. 2024.

STF - SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RE no 466.343/SP, julgada em 3 de dezembro de 2008. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br>. Acesso em: 28 abr. 2024.

STOCKHOLM RESILIENCE CENTRE. Stockholm University. **Planetary boundaries.** 2023. Disponível <https://stockholmresilience.org/research/planetary-boundaries/the-nine-planetary-boundaries.html>. Acesso em: 16 jan. 2024.

WEDY, Gabriel de Jesus Tedesco. **Litígios climáticos:** de acordo com o Direito Brasileiro, Norte-Americano e Alemão. Salvador: Editora JusPodivm, 2019.

