

IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO E SUSTENTABILIDADE I

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direito e sustentabilidade I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Maria Claudia da Silva Antunes De Souza; Heron José de Santana Gordilho; Fabrício Veiga Costa – Florianópolis: CONPEDI, 2026.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-608-5

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Constituição, Processo e Justiça Social: o papel da jurisdição constitucional na efetivação de direitos

2. Direito. 3. Sustentabilidade. IX Encontro Virtual do CONPEDI (2: 2026: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO E SUSTENTABILIDADE I

Apresentação

APRESENTAÇÃO

A presente coletânea reúne os trabalhos aprovados e apresentados no Grupo de Trabalho “Direito e Sustentabilidade I (GT23)”, no âmbito do IX Encontro Virtual do CONPEDI, evidenciando a pluralidade de abordagens teóricas e empíricas e a complexidade dos desafios contemporâneos relacionados ao desenvolvimento sustentável, à governança ambiental e à justiça climática.

Os artigos aqui reunidos dialogam a partir de perspectivas interdisciplinares, oferecendo contribuições relevantes para o aprimoramento das políticas públicas e dos instrumentos jurídicos voltados à proteção ambiental, à transição ecológica e à promoção do desenvolvimento sustentável no Brasil e no cenário internacional.

O artigo “Democracia deliberativa, sustentabilidade e governança climática brasileira: participação social como condição de legitimidade”, de Gisely Lima Costa (Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGD/UNIRIO), analisa a participação social como elemento essencial à legitimidade democrática das políticas climáticas, à luz da teoria discursiva de Jürgen Habermas.

Na mesma linha temática, o trabalho de Ludimar Santos Silva aborda a ausência de indicadores como obstáculo à efetividade das políticas de desenvolvimento sustentável, evidenciando entraves estruturais à mensuração e à implementação dessas políticas públicas.

O artigo “O paradoxo da patente verde: propriedade intelectual, tecnologias climáticas e dependência epistêmica do Sul Global”, de Líssia Queiroz de Menezes (Bournemouth University) e Webster Campos Tavares (ITE/CEUB), problematiza as relações entre inovação tecnológica, propriedade intelectual e desigualdade no acesso a tecnologias ambientais.

No âmbito das políticas climáticas, o trabalho de Camila Rodrigues de Souza Brito e Mariana Barbosa Cirne (Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP) analisa a evolução das políticas públicas ambientais no Estado de Goiás, investigando a tensão entre institucionalização normativa e efetividade prática.

A temática da justiça climática é explorada no artigo “Justiça Climática e Direitos Humanos: vulnerabilidades e resiliência frente à emergência ambiental”, de Anna Paula Bagetti Zeifert (PPGD/UNIJUÍ/RS), que examina os impactos das mudanças climáticas sobre populações vulneráveis.

No campo das relações entre desenvolvimento e meio ambiente, o artigo “Direito, desenvolvimento e meio ambiente: os desafios institucionais do Brasil contemporâneo”, de Jhon Wesley Leite Uchoa (Universidade de Caxias do Sul – UCS), analisa o papel das instituições jurídicas na promoção do desenvolvimento sustentável.

O trabalho “Sustentabilidade como fator reputacional no sistema financeiro”, de Eloisa Nardi e Fabiano Scuzziato (PPGD/UNIVEL), evidencia o crescente papel das práticas sustentáveis como critério de credibilidade no mercado financeiro.

A coletânea também contempla reflexões sobre desastres ambientais, como no artigo “Informar para salvar: o direito à informação como pilar do Direito dos Desastres”, de Laura Melo Cabral (PPGD/UFSM), que destaca o dever de transparência estatal como instrumento

(UEMG) e coautoras, bem como as análises jurídico-comparadas desenvolvidas por Isadora Raddatz Tonetto, Sophia Dornelles Nöthen e Jerônimo Siqueira Tybusch (PPGD/UFSM).

O artigo “Da flexibilização ambiental à insegurança jurídica: a nova Lei Geral do Licenciamento Ambiental no Brasil”, de Sophia Dornelles Nöthen, Isadora Raddatz Tonetto e Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM), analisa criticamente as recentes alterações normativas à luz dos princípios constitucionais ambientais

A dimensão socioambiental é ampliada no trabalho “Implicações da colonialidade na preservação de manguezais”, de Tanise Zago Thomasi (PPGD/UFS), Carla Vila Nova de Oliveira e Everson Angelo Alves Silva (PRODIR/UFS), que evidencia a centralidade dos saberes tradicionais na proteção ambiental.

Por fim, o estudo de Jorge Antonio Dantas Silva (PPGD/UNIRIO) propõe avanços regulatórios para a simplificação e efetividade do Programa das Nascentes, destacando a relevância da eficiência administrativa na implementação de políticas ambientais.

Dessa forma, a coletânea reflete a diversidade temática e metodológica característica do GT23, consolidando-se como importante espaço de reflexão crítica e produção acadêmica comprometida com a construção de respostas jurídicas inovadoras para os desafios da sustentabilidade no século XXI.

Professor Doutor Heron José de Santana Gordilho

Universidade Federal da Bahia

Professora Doutora Maria Cláudia da Silva Antunes de Souza

Universidade do Vale do Itajaí- UNIVALI/SC

**PROCESSO ESTRUTURANTE E O IMPACTO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS
AMBIENTAIS: ANÁLISE CRÍTICA DA ATUAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO NA
ADPF Nº 708**

**STRUCTURING PROCESS AND ITS IMPACT ON ENVIRONMENTAL PUBLIC
POLICIES: A CRITICAL ANALYSIS OF THE JUDICIARY'S ROLE IN ADPF NO.
708**

**Danilo Henrique Nunes
Raul Lemos Maia**

Resumo

O presente artigo analisa, em perspectiva constitucional, processual e ambiental, a atuação do Supremo Tribunal Federal na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 708, com especial atenção aos efeitos estruturantes da decisão sobre a política climática brasileira. Parte-se da compreensão de que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, previsto no art. 225 da Constituição Federal, impõe deveres positivos de proteção ao Poder Público e não pode ser reduzido a diretriz política de baixa densidade normativa, conforme Brasil (1988), Silva (2005) e Sarlet e Fensterseifer (2023). A pesquisa adota metodologia dedutiva por meio de revisão de literatura com abordagem qualitativa, nos termos de Gil (2002). Sustenta-se que o julgamento não configurou processo estrutural completo em sentido técnico, pois não instituiu fase continuada de implementação, cronograma progressivo ou plano judicial de acompanhamento. Ainda assim, conclui-se que a decisão possui nítidos efeitos estruturantes, na medida em que reconheceu a omissão estatal, reafirmou a exigibilidade constitucional da política climática, vedou a paralisação do Fundo Clima e limitou o contingenciamento de recursos destinados à proteção ambiental.

Palavras-chave: Processo estrutural, Políticas públicas ambientais, Fundo clima, Adpf nº 708, Constitucionalismo climático

Abstract/Resumen/Résumé

This article analyzes, from a constitutional, procedural, and environmental perspective, the

Nevertheless, it can be concluded that the decision has clear structural effects, insofar as it recognized state omission, reaffirmed the constitutional requirement for climate policy, prohibited the paralysis of the Climate Fund, and limited the withholding of resources allocated to environmental protection.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Structural process, Environmental public policies, Climate fund, Adpf no. 708, Climate constitutionalism

1 INTRODUÇÃO

A judicialização das políticas públicas ambientais tornou-se um dos fenômenos mais relevantes do constitucionalismo contemporâneo, especialmente quando a tutela ambiental deixa de se limitar à reparação de danos já consumados e passa a alcançar omissões estatais capazes de comprometer a prevenção de riscos difusos, cumulativos e intergeracionais. No Brasil, essa transformação deve ser compreendida a partir do art. 225 da Constituição Federal, que reconhece o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (BRASIL, 1988). Segundo Sarlet e Fensterseifer (2023), a proteção climática integra a dimensão contemporânea desse dever constitucional, porque a estabilidade do sistema climático condiciona a fruição de direitos fundamentais como vida, saúde, moradia, segurança alimentar e dignidade humana.

A crise climática alterou o modo como o direito constitucional lida com a omissão administrativa. Em políticas ambientais tradicionais, a inércia estatal já era juridicamente relevante quando favorecia degradação, descumprimento de licenças, ausência de fiscalização ou desproteção de áreas sensíveis. No campo climático, essa relevância se intensifica, pois atrasos, paralisações e esvaziamentos institucionais podem produzir efeitos acumulativos e de difícil reversão. De acordo com Sarlet e Fensterseifer (2023), os deveres estatais de proteção climática exigem atuação preventiva e progressiva, razão pela qual a não implementação de instrumentos legalmente instituídos não pode ser tratada como simples juízo de conveniência administrativa.

A Política Nacional sobre Mudança do Clima foi instituída pela Lei nº 12.187/2009, que definiu princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos voltados à compatibilização entre desenvolvimento econômico-social e proteção do sistema climático (BRASIL, 2009b). No mesmo ano, a Lei nº 12.114/2009 criou o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, destinado a financiar projetos, estudos e empreendimentos voltados à mitigação da mudança do clima e à adaptação aos seus efeitos (BRASIL, 2009a). Posteriormente, o Acordo de Paris foi promulgado internamente pelo Decreto nº 9.073/2017, enquanto o Decreto nº 9.578/2018 consolidou a disciplina infralegal da Política Nacional sobre Mudança do Clima e do Fundo Clima (BRASIL, 2017; BRASIL, 2018).

Foi nesse contexto normativo que a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 708 assumiu relevância paradigmática. A ação discutiu a omissão da União na operacionalização do Fundo Clima e levou o Supremo Tribunal Federal a decidir se o

Poder Executivo poderia paralisar ou esvaziar, por inércia administrativa, um instrumento financeiro criado por lei para viabilizar a política climática nacional (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2022). Ao julgar a demanda, o STF reconheceu que o funcionamento do Fundo Clima não se situava no campo da disponibilidade política irrestrita, mas no âmbito de deveres constitucionais, legais e internacionais assumidos pelo Estado brasileiro (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2022).

O problema de pesquisa consiste em verificar se a atuação do Supremo Tribunal Federal na ADPF nº 708 pode ser compreendida como manifestação de processo estruturante, apta a repercutir sobre a conformação e a execução de políticas públicas ambientais, sem substituição indevida das funções administrativas e legislativas. Em termos específicos, indaga-se se o precedente apenas corrigiu uma omissão pontual relativa ao Fundo Clima ou se consolidou técnica jurisdicional de maior densidade transformadora, com capacidade de reorganizar padrões mínimos de continuidade, financiamento e exigibilidade da política climática federal (DIDIER JR.; ZANETI JR.; OLIVEIRA, 2020; SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2022).

O objetivo geral do artigo é analisar criticamente a atuação do Poder Judiciário na ADPF nº 708, examinando seus fundamentos constitucionais, sua técnica decisória e seus impactos sobre a implementação de políticas públicas ambientais. Para isso, o estudo busca: examinar a noção de processo estrutural; identificar a base constitucional, legal e internacional da proteção climática; discutir os limites do controle judicial de políticas públicas ambientais; reconstituir os elementos centrais da ADPF nº 708; e avaliar se o julgamento configura processo estrutural em sentido próprio ou, ao menos, decisão dotada de efeitos estruturantes (BUCCI, 2006; COMPARATO, 1998; DIDIER JR.; ZANETI JR.; OLIVEIRA, 2020).

A metodologia adotada é bibliográfica e documental, com abordagem qualitativa. A pesquisa bibliográfica permite examinar a produção doutrinária sobre políticas públicas, controle jurisdicional e processo estrutural, enquanto a pesquisa documental é adequada ao estudo de normas, decisões judiciais, atos normativos e documentos institucionais (GIL, 2002). Foram analisadas a Constituição Federal de 1988, a Lei nº 12.114/2009, a Lei nº 12.187/2009, o Decreto nº 9.073/2017, o Decreto nº 9.578/2018, a doutrina especializada e o julgamento do Supremo Tribunal Federal na ADPF nº 708 (BRASIL, 1988; BRASIL, 2009a; BRASIL, 2009b; BRASIL, 2017; BRASIL, 2018; SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2022).

2 PROCESSO ESTRUTURANTE, POLÍTICAS PÚBLICAS E TUTELA CONSTITUCIONAL AMBIENTAL

2.1 Processo estrutural no direito brasileiro

A noção de processo estrutural foi desenvolvida para lidar com litígios que não se resolvem adequadamente por técnicas clássicas de adjudicação individual, bilateral e retrospectiva. De acordo com Didier Jr., Zaneti Jr. e Oliveira (2020), o processo estrutural busca conduzir uma estrutura pública ou privada de um estado de desconformidade para um estado de conformidade constitucional, por meio de solução complexa, gradual e frequentemente aberta à revisão. Arenhart, Jobim e Osna (2022) também destacam que os processos estruturais se caracterizam pela necessidade de reorganização institucional, e não apenas pela imposição de uma prestação isolada.

As características normalmente associadas a esse tipo de tutela incluem multipolaridade, pluralidade de sujeitos afetados, dependência de informação técnica, flexibilidade procedimental, implementação progressiva, monitoramento e possibilidade de ajustes ao longo do tempo. Segundo Didier Jr., Zaneti Jr. e Oliveira (2020), a atuação judicial em litígios estruturais costuma exigir comandos prospectivos e mecanismos de acompanhamento, porque o problema não se encerra com a declaração abstrata de ilicitude. Em sentido semelhante, Arenhart, Jobim e Osna (2022) observam que a jurisdição estrutural pressupõe coordenação entre instituições, participação de atores interessados e construção de soluções factíveis.

No Brasil, a discussão sobre processos estruturais ganhou intensidade em razão de litígios coletivos envolvendo sistema penitenciário, saúde, educação, moradia, meio ambiente e outras áreas de direitos fundamentais. A ADPF nº 347, relativa ao sistema penitenciário, é frequentemente mencionada como exemplo de abertura da jurisdição constitucional à ideia de estado de coisas inconstitucional e de medidas estruturantes (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2015). Ainda que a terminologia não seja usada de modo uniforme, a jurisprudência constitucional passou a reconhecer que determinadas violações não decorrem de atos isolados, mas de disfunções administrativas persistentes que exigem respostas institucionais mais complexas (DIDIER JR.; ZANETI JR.; OLIVEIRA, 2020).

Essa ressalva é importante porque nem toda decisão judicial de grande impacto deve ser qualificada como processo estrutural. O elemento determinante não é a relevância política

da decisão, mas a relação entre a natureza sistêmica do problema e a técnica processual adotada para enfrentá-lo. Quando há desorganização institucional persistente, omissão continuada, multiplicidade de atores, necessidade de planejamento de cumprimento e projeção temporal da tutela, torna-se mais adequado falar em processo estrutural ou em decisão com efeitos estruturantes (DIDIER JR.; ZANETI JR.; OLIVEIRA, 2020; ARENHART; JOBIM; OSNA, 2022).

Nessa linha, a atuação estrutural do Supremo Tribunal Federal demanda critérios racionais que delimitem sua legitimidade e eficácia em litígios complexos. Conforme propõe Vitorelli (2024), é possível identificar uma agenda estruturada de intervenção judicial baseada em três dimensões fundamentais: as razões que justificam a atuação do Tribunal, os contextos em que essa atuação se mostra adequada e as técnicas processuais mais aptas à sua implementação. Para o autor, a intervenção estrutural deve ser reservada a situações marcadas por falhas institucionais persistentes e pela incapacidade dos mecanismos tradicionais de adjudicação em produzir resultados efetivos, exigindo atuação judicial estratégica, progressiva e orientada à transformação institucional.

No caso da ADPF nº 708, a controvérsia não se limitou a um ato administrativo isolado, pois envolveu a paralisação de um mecanismo legalmente instituído para financiar ações climáticas. Essa dimensão aproxima o caso da lógica estrutural, uma vez que o litígio envolvia política pública, orçamento, deveres ambientais, compromissos internacionais, órgãos executivos e impactos difusos sobre a coletividade (BRASIL, 2009a; BRASIL, 2009b; SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2022). A questão central, portanto, é avaliar se a técnica decisória empregada pelo STF acompanhou a complexidade estrutural do objeto litigioso.

2.2 Constituição ecológica, política climática e Fundo Clima

A Constituição Federal de 1988 conferiu ao meio ambiente posição normativa central na ordem jurídica brasileira. O art. 225 estabelece direito fundamental de titularidade difusa e impõe deveres objetivos de proteção ao Poder Público e à coletividade (BRASIL, 1988). Para Silva (2005), a Constituição brasileira consagrou uma ordem ambiental dotada de eficácia jurídica, na qual o meio ambiente equilibrado não representa simples programa político, mas bem essencial à qualidade de vida. Canotilho (2002) também contribuiu para essa leitura ao afirmar que o constitucionalismo contemporâneo não apenas limita o poder estatal, mas impõe deveres positivos de proteção de bens fundamentais.

A política pública ambiental, nesse contexto, não é uma atividade administrativa inteiramente livre. Bucci (2006) define políticas públicas como programas de ação governamental juridicamente estruturados para coordenar meios estatais e privados em torno de objetivos relevantes. Comparato (1998) sustenta que a Constituição pode orientar e vincular políticas públicas quando estabelece fins, direitos e deveres materiais. Em matéria ambiental, essa vinculação é reforçada porque a omissão estatal pode produzir danos difusos, irreversíveis e incompatíveis com o dever de proteção das presentes e futuras gerações (BRASIL, 1988; SARLET; FENSTERSEIFER, 2023).

A Política Nacional sobre Mudança do Clima foi instituída pela Lei nº 12.187/2009 e fixou objetivos como compatibilizar desenvolvimento econômico-social com proteção do sistema climático, reduzir emissões antrópicas de gases de efeito estufa e implementar medidas de adaptação (BRASIL, 2009b). A Lei nº 12.114/2009 criou o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima e definiu sua finalidade de financiar projetos, estudos e empreendimentos voltados à mitigação e à adaptação climática (BRASIL, 2009a). O Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (2026) confirma que o Fundo Clima é instrumento da Política Nacional sobre Mudança do Clima e opera com recursos reembolsáveis, administrados pelo BNDES, e recursos não reembolsáveis, operados pelo próprio Ministério.

O Acordo de Paris, promulgado pelo Decreto nº 9.073/2017, reforça a dimensão internacional dos deveres climáticos assumidos pelo Brasil (BRASIL, 2017). O Decreto nº 9.578/2018 consolidou normas relativas ao Fundo Clima e à Política Nacional sobre Mudança do Clima, reforçando a existência de um arranjo institucional já desenhado para atuação estatal climática (BRASIL, 2018). Assim, a política climática brasileira não depende apenas de uma preferência política futura, pois possui base constitucional, legal, regulamentar e internacional (BRASIL, 1988; BRASIL, 2009a; BRASIL, 2009b; BRASIL, 2017; BRASIL, 2018).

Essa base normativa foi essencial para a ADPF nº 708. O Supremo Tribunal Federal não decidiu se seria politicamente desejável criar uma política climática, mas se o Executivo poderia paralisar instrumento já instituído por lei para cumprir deveres constitucionais e internacionais de proteção ambiental (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2022). A distinção é decisiva: uma coisa é controlar escolha administrativa nova; outra é impedir que a Administração esvazie, por omissão, uma política pública constitucionalmente orientada e legalmente estruturada.

2.3 Políticas públicas ambientais e deveres de proteção

As políticas públicas ambientais apresentam particularidades que justificam maior atenção do direito constitucional e do direito processual. Diferentemente de políticas voltadas apenas a prestações individuais imediatas, as políticas ambientais lidam com bens difusos, riscos coletivos, efeitos acumulativos e responsabilidades intergeracionais (BRASIL, 1988; SARLET; FENSTERSEIFER, 2023). Essa característica torna insuficiente uma tutela jurídica puramente reparatória, pois muitos danos ambientais e climáticos não podem ser integralmente revertidos após sua ocorrência.

No plano jurídico, os deveres de proteção ambiental exigem atuação preventiva, capacidade institucional e financiamento contínuo. Segundo Bucci (2006), uma política pública depende de articulação entre objetivos, instrumentos, agentes, recursos e mecanismos de execução. No caso climático, a existência de um fundo específico demonstra que o legislador reconheceu a necessidade de instrumento financeiro permanente para viabilizar ações de mitigação e adaptação (BRASIL, 2009a; BRASIL, 2009b). A paralisação de tal instrumento atinge a política pública em sua dimensão operacional, e não apenas formal.

Essa compreensão afasta a ideia de que a política ambiental possa ser suspensa indefinidamente sem consequência jurídica. Se a Constituição impõe dever de proteção, e se a lei cria instrumentos para cumpri-lo, a omissão administrativa que frustra esses instrumentos pode configurar desconformidade constitucional (COMPARATO, 1998; SARLET; FENSTERSEIFER, 2023). A ADPF nº 708 insere-se exatamente nesse ponto, pois discutiu a interrupção funcional do Fundo Clima como problema de descumprimento de preceitos fundamentais ligados ao meio ambiente, à separação de poderes em sua dimensão de deveres institucionais e à vedação de retrocesso ambiental (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2022).

A proteção ambiental também exige controle sobre o orçamento público. Embora a alocação de recursos envolva escolhas políticas e técnicas, os recursos vinculados a instrumentos de direitos fundamentais não podem ser tratados como reserva livre e indefinidamente contingenciável. A Lei de Responsabilidade Fiscal disciplina a gestão fiscal responsável, mas não autoriza a Administração a neutralizar finalidades legalmente vinculadas à proteção de direitos fundamentais sem motivação compatível com a Constituição (BRASIL, 2000; BRASIL, 1988). Na ADPF nº 708, essa tensão apareceu de forma direta na

discussão sobre contingenciamento de receitas do Fundo Clima (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2022).

3 CONTROLE JUDICIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS

3.1 Separação de poderes, discricionariedade e omissão inconstitucional

O controle judicial das políticas públicas costuma enfrentar objeção fundada na separação de poderes. O argumento sustenta que a formulação de prioridades administrativas, a escolha de instrumentos e a alocação de recursos cabem aos Poderes politicamente responsáveis, e não ao Judiciário. Barroso (2003) reconhece que a expansão da jurisdição constitucional exige prudência institucional, especialmente em temas que envolvem escolhas distributivas e alta complexidade técnica. Mello (2004) também destaca que a Administração possui espaço próprio de atuação, embora esse espaço jamais se confunda com liberdade imune ao direito.

A discricionariedade administrativa existe, mas é juridicamente vinculada aos fins constitucionais e legais. Segundo Mello (2004), todo poder administrativo é instrumental e deve ser exercido em conformidade com o interesse público previsto pelo ordenamento. Freitas (2004) afirma que atos e omissões administrativas podem ser controlados à luz dos princípios fundamentais e da boa administração. Portanto, a separação de poderes não impede o controle judicial de omissões quando a Administração deixa de cumprir deveres normativos mínimos (COMPARATO, 1998; BUCCI, 2006).

Em matéria ambiental, essa premissa ganha maior densidade. O art. 225 da Constituição não apenas autoriza o Poder Público a proteger o meio ambiente; ele impõe dever de defesa e preservação (BRASIL, 1988). De acordo com Sarlet e Fensterseifer (2023), a proteção climática deve ser compreendida como extensão dos deveres estatais ambientais, o que permite controle jurisdicional quando a omissão estatal compromete a segurança climática e a fruição de direitos fundamentais. Assim, a judicialização climática não decorre necessariamente de ativismo judicial, mas da sindicabilidade de omissões incompatíveis com deveres previamente estabelecidos.

A ADPF nº 708 exemplifica essa diferença. O Supremo Tribunal Federal não substituiu o Executivo na seleção de projetos específicos, nem definiu diretamente a política administrativa cotidiana do Fundo Clima. O que a Corte fez foi reconhecer que a paralisação do Fundo e o contingenciamento de suas receitas violavam deveres constitucionais, legais e

internacionais já assumidos pelo Brasil (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2022). Em outras palavras, o STF controlou a omissão que impedia a política pública de funcionar, sem assumir integralmente a gestão do instrumento.

Dessa forma, a separação de poderes não pode ser utilizada como escudo para a inércia estatal. Quando há política pública legalmente instituída, vinculada à concretização de direito fundamental e paralisada por omissão administrativa, o controle judicial atua para recompor a conformidade constitucional mínima (COMPARATO, 1998; BUCCI, 2006; SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2022). O desafio está em definir remédios processuais que sejam suficientemente efetivos para corrigir a omissão, mas proporcionais o bastante para não substituir a Administração em escolhas técnicas legítimas.

3.2 Ativismo judicial, diálogos institucionais e adequação dos remédios

A crítica ao ativismo judicial é relevante em litígios de políticas públicas porque decisões judiciais mal calibradas podem gerar desorganização administrativa, deslocar prioridades sem diagnóstico técnico e reduzir a legitimidade democrática das escolhas públicas. Barroso (2003) observa que o Judiciário deve atuar com autocontenção em determinadas matérias, especialmente quando a Constituição não define de modo fechado o conteúdo da decisão pública. Essa cautela, contudo, não significa omissão judicial diante de violações constitucionais persistentes.

A literatura sobre litígios estruturais oferece caminho intermediário entre o ativismo antidialógico e a abstenção judicial absoluta. Lima e França (2021) defendem que, em litígios estruturais de interesse público, a jurisdição deve favorecer decisões compartilhadas, produção ampliada de informação e participação de múltiplos atores. Didier Jr., Zaneti Jr. e Oliveira (2020) também apontam que a tutela estrutural pressupõe flexibilidade procedimental, diálogo institucional e implementação progressiva, justamente para evitar comandos abstratos, inexequíveis ou tecnicamente deficientes.

A audiência pública realizada na ADPF nº 708 demonstra essa preocupação com abertura procedimental. O Supremo Tribunal Federal ouviu representantes governamentais, pesquisadores, entidades da sociedade civil e agentes especializados antes de consolidar sua decisão, o que ampliou o repertório informacional do julgamento (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2022). De acordo com Lima e França (2021), a participação plural em litígios

complexos contribui para reduzir déficits técnicos e democráticos da atuação jurisdicional, ainda que não elimine a necessidade de desenho cuidadoso dos comandos decisórios.

A ampliação da participação no processo constitucional, especialmente em matérias de elevada complexidade social e ambiental, também pode ser compreendida à luz da atuação de terceiros qualificados. A intervenção de *amici curiae* no processo coletivo ambiental, por exemplo, desempenha papel relevante na democratização do debate jurídico, ao permitir a incorporação de perspectivas técnicas, sociais e institucionais que transcendem os interesses das partes. Segundo os autores, esse mecanismo fortalece a legitimidade das decisões judiciais ao aproximar o Judiciário da realidade social e ao promover uma interpretação constitucional mais plural e contextualizada (Zanferdini; Nunes; Maia, 2023).

A adequação do remédio judicial é o ponto mais sensível. Uma decisão meramente declaratória poderia ter baixo potencial de transformação diante de uma omissão administrativa persistente. Por outro lado, uma decisão excessivamente detalhada poderia deslocar indevidamente a gestão climática para o Judiciário. A ADPF nº 708 ocupou posição intermediária: reconheceu a omissão, determinou a não repetição da paralisação e vedou o contingenciamento das receitas do Fundo Clima, mas não estabeleceu plano judicial detalhado de execução, indicadores de acompanhamento ou cronograma de cumprimento (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2022; DIDIER JR.; ZANETI JR.; OLIVEIRA, 2020).

Essa solução explica a ambivalência do precedente. De um lado, ele possui força constitucional relevante porque impede a neutralização do Fundo Clima por inércia administrativa. De outro, sua capacidade de produzir transformação institucional continuada depende da atuação posterior dos órgãos administrativos, de mecanismos de transparência e de eventual controle social e institucional sobre a execução do Fundo (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇA DO CLIMA, 2026; SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2022). Por isso, a ADPF nº 708 deve ser compreendida como decisão de efeitos estruturantes, mas não como processo estrutural plenamente desenvolvido.

3.3 Crise climática, financiamento público e judicialização ambiental

A judicialização ambiental contemporânea não pode ser dissociada do financiamento das políticas públicas. Instrumentos ambientais dependem de órgãos, planejamento, recursos, capacidade técnica e mecanismos de execução. Bucci (2006) demonstra que políticas públicas são arranjos de ação governamental, e não simples declarações normativas. Assim, a ausência

de financiamento ou o bloqueio de recursos pode desestruturar a política mesmo quando sua base legal permanece formalmente preservada.

O Fundo Clima foi criado justamente para viabilizar financeiramente ações de mitigação e adaptação. A Lei nº 12.114/2009 vinculou o Fundo a finalidades específicas, e o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (2026) descreve sua função de financiar projetos, estudos e empreendimentos voltados à redução de emissões de gases de efeito estufa e à adaptação aos efeitos da mudança do clima. Quando tal instrumento é paralisado ou contingenciado de forma incompatível com sua finalidade, a política climática sofre esvaziamento prático (BRASIL, 2009a; SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2022).

A questão orçamentária também se conecta à vedação de retrocesso ambiental. Embora o conteúdo e o alcance desse princípio sejam debatidos, a doutrina constitucional ambiental reconhece que o Estado não pode desfazer níveis essenciais de proteção sem justificativa compatível com os deveres constitucionais de proteção (SARLET; FENSTERSEIFER, 2023). Na ADPF nº 708, a paralisação do Fundo Clima foi tratada como forma de esvaziamento de instrumento legalmente criado para implementar a política climática, o que aproximou a discussão de uma lógica de não retrocesso institucional (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2022).

O controle judicial de financiamento climático não significa que todo recurso ambiental seja imune a qualquer gestão fiscal. A Administração pode e deve organizar prioridades, avaliar projetos e adequar a execução às normas financeiras. Contudo, quando a lei institui recurso vinculado à concretização de dever constitucional ambiental, a inexecução sistemática ou o bloqueio arbitrário passam a exigir fundamentação constitucionalmente adequada (BRASIL, 2000; BRASIL, 2009a; SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2022). Essa é a razão pela qual a ADPF nº 708 possui impacto para além de um caso específico: ela estabelece que a governança climática também depende de garantias mínimas de execução orçamentária.

4 A ADPF Nº 708 E OS EFEITOS ESTRUTURANTES SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS

4.1 Fundo Clima e reconstrução jurídico-institucional do caso

A ADPF nº 708 foi ajuizada por partidos políticos com o objetivo de questionar a omissão da União na operacionalização do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima. A

alegação central era a de que o Poder Executivo teria deixado de deliberar e executar adequadamente os recursos do Fundo, frustrando sua finalidade legal e comprometendo a Política Nacional sobre Mudança do Clima (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2022). O Fundo, criado pela Lei nº 12.114/2009, foi concebido como instrumento financeiro voltado ao apoio de projetos, estudos e empreendimentos destinados à mitigação da mudança do clima e à adaptação aos seus efeitos (BRASIL, 2009a).

A relevância institucional do Fundo Clima decorre de sua posição dentro da Política Nacional sobre Mudança do Clima. A Lei nº 12.187/2009 estruturou a PNMC e incluiu instrumentos destinados à redução de emissões, à adaptação, ao estímulo ao desenvolvimento sustentável e ao cumprimento de compromissos assumidos pelo Brasil (BRASIL, 2009b). O Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (2026) apresenta o Fundo Clima como instrumento dessa política e informa que ele opera em modalidades reembolsável e não reembolsável, com participação do BNDES e do Ministério. Assim, a paralisação do Fundo atinge diretamente a capacidade operacional da política climática.

No julgamento, o Supremo Tribunal Federal reconheceu que a União havia se omitido na operacionalização do Fundo Clima e atribuiu relevância ao fato de que a retomada parcial de medidas administrativas ocorreu apenas após a judicialização da controvérsia (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2022). Esse dado foi importante porque evidenciou que a política não estava funcionando regularmente antes da ação, o que afastou a tese de que inexistiria omissão constitucionalmente relevante. A Corte analisou a situação como problema de inefetividade institucional de instrumento legal, e não apenas como divergência ordinária sobre prioridades administrativas.

O STF também articulou a base constitucional e internacional da política climática. A decisão relacionou o art. 225 da Constituição, a Lei nº 12.187/2009, a Lei nº 12.114/2009 e o Acordo de Paris para demonstrar que o enfrentamento das mudanças climáticas compõe dever jurídico do Estado brasileiro (BRASIL, 1988; BRASIL, 2009a; BRASIL, 2009b; BRASIL, 2017; SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2022). Essa fundamentação é relevante porque retira a matéria do campo da conveniência governamental absoluta e a insere no domínio da responsabilidade constitucional.

Ao final, o Supremo julgou procedente a arguição para reconhecer a omissão da União quanto à não alocação integral dos recursos do Fundo Clima e determinar que o Poder Executivo se absteresse de novas omissões em seu funcionamento. Além disso, a Corte vedou o contingenciamento das receitas que integram o Fundo, afirmando que recursos destinados à

implementação de deveres fundamentais ambientais não poderiam ser neutralizados de forma incompatível com sua finalidade (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2022).

4.2 Fundamentos do julgamento e constitucionalismo climático

A ADPF nº 708 representa marco importante do constitucionalismo climático brasileiro. Sarlet e Fensterseifer (2023) sustentam que o direito fundamental ao clima limpo, saudável e seguro pode ser extraído da Constituição de 1988 como desdobramento do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. O Supremo Tribunal Federal, ao reconhecer a exigibilidade judicial da política climática, aproximou-se dessa compreensão e afirmou que a proteção do clima não constitui política pública facultativa quando há deveres constitucionais, legais e internacionais em vigor (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2022).

Um dos fundamentos mais relevantes do julgamento foi o reconhecimento de que tratados internacionais ambientais se vinculam à proteção de direitos humanos. Segundo o Supremo Tribunal Federal (2022), os compromissos climáticos assumidos pelo Brasil reforçam a densidade jurídica da obrigação estatal de enfrentamento das mudanças climáticas. Essa leitura dialoga com Sarlet e Fensterseifer (2023), para quem a degradação climática afeta o núcleo de diversos direitos fundamentais e exige deveres estatais positivos de prevenção, mitigação e adaptação.

O precedente também reafirma a dimensão objetiva dos direitos fundamentais. A proteção ambiental não se esgota em pretensões individuais; ela impõe ao Estado deveres institucionais de organização, financiamento, fiscalização e implementação. De acordo com Silva (2005), o direito ao meio ambiente equilibrado possui titularidade coletiva e exige atuação estatal preventiva. Comparato (1998) complementa essa leitura ao defender que políticas públicas podem ser submetidas a juízo de constitucionalidade quando frustram fins constitucionais relevantes.

A decisão, portanto, não criou a política climática nem formulou uma agenda administrativa nova. O STF partiu de instrumentos normativos já existentes e reconheceu que eles deveriam ser mantidos em funcionamento mínimo. Esse ponto é essencial para a legitimidade do julgamento. Conforme Bucci (2006), políticas públicas juridicamente estruturadas não são simples intenções políticas, mas programas de ação governamental dotados de elementos normativos e institucionais. A paralisação do Fundo Clima afetava

exatamente esses elementos (BRASIL, 2009a; BRASIL, 2009b; SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2022).

4.3 Elementos estruturantes da decisão

A ADPF nº 708 não deve ser classificada, sem ressalvas, como processo estrutural completo. Segundo Didier Jr., Zaneti Jr. e Oliveira (2020), processos estruturais normalmente envolvem plano de implementação, medidas graduais, monitoramento, adaptação progressiva e acompanhamento judicial por tempo razoável. Na ADPF nº 708, o Supremo Tribunal Federal não instituiu fase específica de cumprimento estrutural, não estabeleceu cronograma detalhado, não fixou indicadores de execução e não criou instância permanente de monitoramento (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2022).

Essa constatação, contudo, não reduz a decisão a um controle abstrato ordinário. O caso apresentou objeto estrutural, porque discutiu a funcionalidade de política pública ambiental e de instrumento financeiro central para sua execução. Também apresentou dimensão multipolar, pois envolveu Poder Executivo, Legislativo, entidades políticas, sociedade civil, órgãos técnicos, compromissos internacionais e titulares difusos do direito ao meio ambiente equilibrado (BRASIL, 1988; SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2022). De acordo com Lima e França (2021), litígios dessa natureza exigem abertura informacional e diálogo institucional, características presentes na audiência pública realizada no processo.

O primeiro elemento estruturante da decisão é o reconhecimento da omissão estatal como problema constitucional. A Corte deixou claro que a não operacionalização do Fundo Clima não poderia ser tratada como simples opção administrativa, pois afetava instrumento legalmente instituído para concretizar deveres ambientais (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2022). Essa afirmação altera o modo como políticas climáticas podem ser paralisadas ou esvaziadas, pois impõe ao gestor o ônus de manter funcionamento compatível com a Constituição e a lei.

O segundo elemento estruturante é a imposição de comando prospectivo. O STF determinou que a União se absteresse de novas omissões na operacionalização do Fundo e vedou o contingenciamento das respectivas receitas (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2022). Embora o comando não tenha sido acompanhado de plano de cumprimento detalhado, ele projeta efeitos para exercícios futuros e limita a possibilidade de repetição da conduta omissiva.

O terceiro elemento estruturante é a vinculação entre política pública ambiental e financiamento. A decisão reconhece que a efetividade da política climática depende da preservação de seu instrumento financeiro, o que impede leitura puramente formal da legislação ambiental (BRASIL, 2009a; BRASIL, 2009b; SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2022). Esse ponto aproxima a ADPF nº 708 da lógica de processos estruturais, pois a decisão incide sobre condições institucionais de funcionamento da política pública, e não apenas sobre declaração abstrata de direito.

4.4 Impactos sobre políticas públicas ambientais

O impacto da ADPF nº 708 sobre as políticas públicas ambientais pode ser analisado em três níveis. O primeiro é normativo: a decisão fortalece a compreensão de que a política climática possui exigibilidade jurídica e não pode ser reduzida a programa governamental facultativo. Segundo Sarlet e Fensterseifer (2023), a proteção climática é dimensão atual dos deveres estatais de proteção ambiental. O STF reforçou essa leitura ao afirmar que a omissão relativa ao Fundo Clima violava preceitos constitucionais e compromissos assumidos pelo Brasil (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2022).

O segundo impacto é institucional. Ao reconhecer que o Executivo não pode paralisar o Fundo Clima nem contingenciar suas receitas de modo incompatível com sua finalidade, a decisão delimitou o espaço de atuação administrativa futura. A Administração permanece responsável por avaliar projetos, definir critérios técnicos e executar a política, mas não pode neutralizar o instrumento por inércia ou bloqueio orçamentário arbitrário (BRASIL, 2009a; MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇA DO CLIMA, 2026; SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2022).

O terceiro impacto é simbólico-constitucional. A ADPF nº 708 sinaliza que a omissão climática pode ser submetida a controle constitucional quando compromete deveres fundamentais. Essa mensagem tem potencial de irradiar efeitos para outros instrumentos ambientais legalmente previstos, especialmente quando sua paralisação afetar políticas públicas estruturadas por lei (COMPARATO, 1998; BUCCI, 2006; SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2022). O precedente, portanto, reposiciona a jurisdição constitucional como instância de proteção mínima da continuidade ambiental.

Esses impactos não significam que o Judiciário deva administrar políticas ambientais em caráter permanente. Pelo contrário, a legitimidade da intervenção depende de delimitação

cuidadosa. Conforme Lima e França (2021), decisões em litígios estruturais devem buscar diálogo institucional e evitar imposição unilateral excessiva. A ADPF nº 708 preservou parte desse equilíbrio porque reconheceu a omissão e fixou limites constitucionais, mas não assumiu diretamente a gestão do Fundo Clima (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2022).

4.5 Quadro sintético dos efeitos estruturantes e limites do precedente

A análise permite sintetizar os principais efeitos estruturantes da ADPF nº 708. Esses efeitos decorrem da combinação entre a base constitucional ambiental, a existência de política climática legalmente instituída, a omissão administrativa reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal e a adoção de comandos prospectivos voltados à preservação do funcionamento do Fundo Clima (BRASIL, 1988; BRASIL, 2009a; BRASIL, 2009b; SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2022).

Quadro 1: Efeitos estruturantes da ADPF nº 708 sobre políticas públicas ambientais

Eixo analisado	Conteúdo reconhecido	Relevância para a política pública ambiental
Omissão estatal	Reconhecimento de que a paralisação ou inoperância do Fundo Clima configurou descumprimento de dever constitucional e legal.	Transforma a inércia administrativa em questão constitucional controlável.
Financiamento climático	Vedação ao contingenciamento das receitas do Fundo Clima e reafirmação de sua finalidade legal.	Protege a base financeira mínima de instrumento essencial da política climática.
Comando prospectivo	Determinação para que a União não volte a se omitir na operacionalização do Fundo.	Projeta a decisão para exercícios futuros e condiciona a atuação administrativa.
Constitucionalismo climático	Articulação entre art. 225 da Constituição, legislação climática e compromissos internacionais.	Reforça a exigibilidade jurídica da proteção climática como dever estatal.
Feição estruturante	Enfrentamento de disfunção institucional sem conversão plena do feito em processo estrutural monitorado.	Mostra um modelo intermediário entre controle clássico e tutela estrutural completa.

Fonte: elaborado pelo autor, com base em Brasil (1988), Brasil (2009a), Brasil (2009b), Sarlet e Fensterseifer (2023), Didier Jr., Zaneti Jr. e Oliveira (2020) e Supremo Tribunal Federal (2022).

Apesar desses efeitos, a ADPF nº 708 apresenta limites. O primeiro limite está na ausência de fase de implementação monitorada. A decisão determinou a retomada da operacionalização e vedou novas omissões, mas não estruturou plano judicial de acompanhamento, metas de execução, indicadores de desempenho ou relatórios periódicos (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2022). Segundo Didier Jr., Zaneti Jr. e Oliveira (2020), esses elementos costumam ser relevantes para diferenciar uma decisão de efeitos estruturantes de um processo estrutural completo.

O segundo limite refere-se à dependência da capacidade administrativa posterior. A decisão judicial pode afirmar a exigibilidade constitucional da política climática, mas sua efetividade depende da atuação do Poder Executivo, da qualidade dos mecanismos de transparência, da participação social e do acompanhamento por órgãos de controle (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇA DO CLIMA, 2026). Em políticas ambientais, a transformação institucional exige continuidade, e não apenas reconhecimento judicial abstrato (BUCCI, 2006; LIMA; FRANÇA, 2021).

O terceiro limite está no risco de uso expansivo e pouco criterioso da linguagem estrutural. Qualificar toda decisão ambiental relevante como estrutural pode esvaziar o conceito. Por isso, a melhor leitura da ADPF nº 708 é intermediária: o julgamento não foi processo estrutural pleno, mas decisão com efeitos estruturantes claros. Essa formulação preserva a precisão conceitual e, ao mesmo tempo, reconhece que o precedente produziu impacto institucional relevante sobre a governança climática brasileira (DIDIER JR.; ZANETI JR.; OLIVEIRA, 2020; ARENHART; JOBIM; OSNA, 2022; SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2022).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo analisou a atuação do Supremo Tribunal Federal na ADPF nº 708 e seus efeitos sobre as políticas públicas ambientais, com foco na relação entre processo estruturante, omissão estatal e política climática. A investigação demonstrou que o caso não deve ser reduzido à discussão orçamentária sobre um fundo público, pois envolveu a

funcionalidade de instrumento legalmente instituído para cumprir deveres constitucionais e internacionais de proteção ambiental.

Constatou-se, em primeiro lugar, que a Constituição Federal de 1988 atribui densidade normativa elevada à proteção ambiental. O art. 225 impõe deveres de defesa e preservação às presentes e futuras gerações, e essa cláusula constitucional alcança a dimensão climática da proteção ambiental. A Política Nacional sobre Mudança do Clima e o Fundo Clima não são, portanto, opções políticas isoladas, mas instrumentos normativos destinados a concretizar deveres constitucionais de proteção.

Em segundo lugar, verificou-se que o controle judicial das políticas públicas ambientais é compatível com a separação de poderes quando se dirige à correção de omissões incompatíveis com deveres jurídicos previamente estabelecidos. O Judiciário não deve substituir o administrador em escolhas técnicas ordinárias, mas pode atuar quando a Administração paralisa ou esvazia instrumento legalmente criado para realizar direito fundamental. Na ADPF nº 708, o STF não assumiu a gestão cotidiana do Fundo Clima; reconheceu a omissão, determinou sua não repetição e vedou o contingenciamento das receitas vinculadas.

Em terceiro lugar, demonstrou-se que a ADPF nº 708 não configura processo estrutural completo em sentido técnico. Faltaram, no caso, elementos como plano de implementação judicialmente acompanhado, cronograma progressivo, indicadores de cumprimento e fase continuada de monitoramento. Ainda assim, a decisão possui efeitos estruturantes, porque enfrentou disfunção institucional, produziu comando prospectivo, vinculou política climática e financiamento público e reafirmou a exigibilidade constitucional dos instrumentos de proteção ambiental.

Em quarto lugar, o precedente fortalece o constitucionalismo climático brasileiro. Ao articular Constituição, legislação nacional e compromissos internacionais, o Supremo Tribunal Federal reconheceu que a proteção do clima integra o campo dos deveres fundamentais do Estado. Essa leitura contribui para impedir que políticas ambientais estruturadas sejam neutralizadas por omissões administrativas, contingenciamentos arbitrários ou descontinuidades incompatíveis com sua finalidade constitucional.

Conclui-se, portanto, que a ADPF nº 708 representa precedente de transição entre o controle judicial clássico e a tutela estrutural de políticas públicas ambientais. Seu maior mérito está em afirmar que a política climática não pertence ao campo da disponibilidade política irrestrita, mas ao domínio dos deveres constitucionais que vinculam o Estado. Seu

principal limite está na ausência de mecanismos mais robustos de acompanhamento, o que pode reduzir sua potência transformadora caso a decisão não seja convertida em governança administrativa efetiva, transparente e continuada.

Por fim, o amadurecimento da jurisdição climática brasileira dependerá da capacidade de combinar firmeza constitucional, deferência técnica e desenho processual adequado. A ADPF nº 708 indica que o Judiciário pode atuar para impedir a omissão estatal em matéria climática, mas também revela que a efetividade das políticas públicas ambientais exige planejamento, financiamento, transparência, participação social e controle institucional permanente. Essa combinação é indispensável para que a proteção ambiental deixe de ser promessa normativa e se converta em prática pública compatível com a Constituição de 1988.

REFERÊNCIAS

ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix; OSNA, Gustavo. **Curso de processo estrutural**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. **Decreto n. 9.073, de 5 de junho de 2017**. Promulga o Acordo de Paris sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima. Brasília, DF: Presidência da República, 2017.

BRASIL. **Decreto n. 9.578, de 22 de novembro de 2018**. Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo federal que dispõem sobre o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima e a Política Nacional sobre Mudança do Clima. Brasília, DF: Presidência da República, 2018.

BRASIL. **Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Brasília, DF: Presidência da República, 2000.

BRASIL. **Lei n. 12.114, de 9 de dezembro de 2009.** Cria o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima. Brasília, DF: Presidência da República, 2009a.

BRASIL. **Lei n. 12.187, de 29 de dezembro de 2009.** Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima. Brasília, DF: Presidência da República, 2009b.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico.** São Paulo: Saraiva, 2006. p. 1-50.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição.** 5. ed. Coimbra: Almedina, 2002.

COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 35, n. 138, p. 39-48, abr./jun. 1998.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 75, p. 101-136, jan./mar. 2020.

FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais.** 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

LIMA, Flávia Danielle Santiago; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. Repensando o papel da jurisdição nos litígios estruturais de interesse público: do ativismo antidialógico à decisão compartilhada. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 1, p. 350-379, 2021.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo.** 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇA DO CLIMA. **Fundo Nacional sobre Mudança do Clima.** Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, 2026.

Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/composicao/secex/dfre/fundo-nacional-sobre-mudanca-do-clima>. Acesso em: 26 abr. 2026.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. O direito fundamental ao clima limpo, saudável e seguro e os deveres estatais de proteção climática à luz da Constituição Federal de 1988. **Cadernos Jurídicos**, São Paulo, ano 24, n. 65, p. 41-70, jan./mar. 2023.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 347 MC/DF**. Relator: Ministro Marco Aurélio. Tribunal Pleno. Julgamento em 9 set. 2015. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 19 fev. 2016.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 708/DF**. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Tribunal Pleno. Julgamento em 1º jul. 2022. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 28 set. 2022.

VITORELLI, Edilson. Uma pauta de atuação estrutural do Supremo Tribunal Federal: por que, quando e como? **Suprema – Revista de Estudos Constitucionais**, Brasília, v. 4, n. 1, p. 253–297, 2024.

ZANFERDINI, Flávia Almeida Montigelli; NUNES, Danilo Henrique; MAIA, Raul Lemos. Da relevância da intervenção do *amicus curiae* no processo coletivo ambiental: ampliação do debate democrático sobre o meio ambiente. **Revista Direito Ambiental e Sociedade**, v. 13, n. 3, p. 1–29, set./dez. 2023.