

Mudanças Climáticas e Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão: Clima Estável como Direito Fundamental e os Deveres Estruturais do Estado

JADE THOMAZ VELOSO¹

Resumo

A emergência climática configura um dos maiores desafios constitucionais contemporâneos, exigindo respostas estatais eficazes de acordo com o princípio da proteção ambiental, inerentes nos preceitos constitucionais. No Brasil, a Constituição Federal de 1988 instituiu um modelo de Estado Ambiental de Direito, atribuindo ao poder público deveres positivos de tutela do meio ambiente. Entretanto, omissões estatais reiteradas têm comprometido a efetividade do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, previsto no artigo 225 da carta magna brasileira. Este artigo analisa a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) como instrumento idôneo para a exigibilidade judicial das políticas climáticas, diante de omissões qualificados na implementação de medidas de mitigação e adaptação às mudanças climáticas protegidas pelo direito. Defende-se que o clima estável constitui dimensão autônoma do direito fundamental ao meio ambiente, dotado de eficácia normativa e plenamente exigível no plano constitucional. A partir de método analítico-dedutivo, sustentado na doutrina constitucional e na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), examinam-se os fundamentos jurídicos da ADO climática, suas condições de cabimento e os limites do controle judicial de omissões estruturais. Analisam-se ainda, como estudos de caso paradigmáticos, a ADPF 708 e a ADO 59, nas quais o STF enfrentou omissões climáticas e ambientais graves, impondo deveres concretos de atuação estatal. Conclui-se que a ADO é instrumento legítimo para enfrentar omissões inconstitucionais climáticas, especialmente em contextos de paralisia administrativa. Sustenta-se, por fim, a adoção de uma matriz constitucional de deveres climáticos e de técnicas estruturantes de decisão, capazes de conciliar efetividade ambiental e responsabilidade institucional.

¹ Jade Thomaz Veloso. Doutoranda em Direito Ambiental Internacional na Universidade Católica de Santos - UNISANTOS, com apoio do CNPQ. Mestre em Direito Tributário pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC/SP. Especialista em Direito Tributário pelo IBET - Instituto Brasileiro de Estudos Tributários e em Gestão Pública pela UNIFESP - Universidade Federal de São Paulo. Professora e Advogada. E-mail jadeveloso@unisantos.br

Palavras-chave

Mudanças climáticas; Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão; Supremo Tribunal Federal.

“Climate Change and Actio Directa Inconstitutionalitatis For Omissions: Stable Climate as a Fundamental Right and the Structural Duties of the State”

Abstract

The climate emergency represents one of the greatest contemporary constitutional challenges, demanding effective state responses consistent with the principle of environmental protection enshrined in constitutional provisions. In Brazil, the 1988 Federal Constitution established an Environmental Rule of Law, assigning to public authorities positive duties to safeguard the environment. However, repeated state omissions have undermined the effectiveness of the fundamental right to an ecologically balanced environment, as guaranteed by Article 225 of the Brazilian Constitution. In this context, this article examines the Direct Action of Unconstitutionality by Omission (Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão – ADO) as an appropriate instrument for the judicial enforceability of climate policies in the face of qualified omissions in the implementation of mitigation and adaptation measures protected by law. It argues that a stable climate constitutes an autonomous dimension of the fundamental right to the environment, endowed with normative efficacy and fully enforceable within the constitutional framework. Using an analytical-deductive method, grounded in constitutional doctrine and the case law of the Brazilian Supreme Federal Court (STF), the article analyzes the legal foundations of the climate-related ADO, its admissibility conditions, and the limits of judicial review over structural omissions. As paradigmatic case studies, it discusses ADPF 708 and ADO 59, in which the STF addressed serious environmental and climate omissions, imposing concrete duties of state action. It concludes that the ADO is a legitimate and necessary instrument to confront unconstitutional climate omissions, particularly in contexts of administrative paralysis and environmental regression. Finally, it advocates for the adoption of a constitutional matrix of climate duties and the use of structural decision-making techniques capable of reconciling environmental effectiveness with institutional accountability.

Keywords

Climate change; Direct Action of Unconstitutionality by Omission; Brazilian Supreme Federal Court.

1_INTRODUÇÃO

A intensificação das mudanças climáticas tornou-se uma realidade científica inquestionável nas últimas décadas, como revelam sucessivos relatórios do Painel Intergovernamental sobre Mudanças do Clima (IPCC, 2022). O acúmulo de evidências empíricas comprova que as atividades humanas têm provocado desequilíbrio no sistema climático global, com consequências severas para a biodiversidade, a segurança alimentar, a economia e os direitos humanos. Esse cenário insere a questão climática no centro das preocupações do direito constitucional contemporâneo, especialmente no que diz respeito à proteção de direitos fundamentais, aderência a tratados internacionais e às obrigações estatais de salvaguarda ambiental.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 consagrou o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado em seu artigo 225, atribuindo-lhe natureza de direito fundamental de terceira dimensão, vinculado à solidariedade social e intergeracional (Bonavides, 2006). Ao fazer isso, a Constituição elevou a proteção ambiental ao status de valor estruturante do Estado Democrático de Direito. Tal comando constitucional implica, conforme observa José Afonso da Silva (2007), a existência de deveres jurídicos positivos e negativos atribuídos ao Estado, que não pode se omitir diante de riscos ambientais graves.

O direito fundamental ao meio ambiente, embora formulado originalmente de modo genérico, passou por densificação hermenêutica e dogmática ao longo das últimas décadas, resultando na formulação do conceito de constitucionalismo ecológico. (Leite; Ayala, 2020) Essa perspectiva, defendida por autores como Sarlet e Fensterseifer (2019), sustenta que a proteção ambiental é condição de possibilidade para o exercício dos demais direitos fundamentais, em especial o direito à vida digna, à saúde e à integridade física. Assim, o meio ambiente, longe de ser mero interesse coletivo, consolida-se como elemento essencial da própria constitucionalidade material-individual.

A partir dessa compreensão, torna-se possível afirmar que o clima estável constitui dimensão necessária do direito ao meio ambiente. A estabilidade climática não é apenas princípio ecológico, mas fundamento jurídico imprescindível à própria ordem constitucional, garantindo direitos mais caros aos seres humanos. Nesse sentido,

argumenta-se que o clima estável possui natureza jurídica de direito fundamental implícito, decorrente diretamente do princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF/88) e do dever constitucional de proteção ambiental (art. 225, caput, CF/88).

Não obstante esse reconhecimento normativo, constata-se que a atuação estatal brasileira no enfrentamento da crise climática tem sido marcada por omissões persistentes, evidenciadas tanto na ausência de execução adequada das políticas climáticas quanto na descontinuação de instrumentos essenciais de prevenção de danos ambientais, como o Fundo Clima e o Fundo Amazônia (Brasil, 2022). Tais omissões não configuram simples falhas administrativas, mas autênticas inconstitucionalidades por omissão, pois inviabilizam o cumprimento de mandamentos constitucionais e ameaçam direitos fundamentais.

Nesse contexto, pergunta-se: em que medida a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) pode ser utilizada como instrumento legítimo de exigibilidade judicial do direito ao clima estável, diante da omissão estatal na realização de políticas climáticas?

A fim de responder a essa questão, parte-se da premissa de que a Constituição de 1988 conferiu ao Supremo Tribunal Federal (STF) a função de guarda da Constituição (art. 102), dotando-o de instrumentos adequados para assegurar a sua efetividade. Entre tais mecanismos, destaca-se a ADO, prevista no art. 103, §2º da Constituição e regulamentada pela Lei nº 12.063/2009, como meio de enfrentar a inércia estatal na implementação de deveres constitucionais.

Assim, a pertinência da ADO no campo ambiental e climático revela-se especialmente relevante quando se constata a existência de omissões estatais qualificadas, que comprometem a efetividade de políticas públicas necessárias à mitigação de riscos ambientais graves e irreversíveis. É nesse cenário que emerge a necessidade de sistematizar critérios jurídicos objetivos para o manejo da ADO climática, definindo cabimento, limites e possíveis remédios estruturais.

Pretende-se, nesse artigo desenvolver-se com quatro objetivos centrais: a) demonstrar que a estabilidade climática possui natureza jurídica de direito fundamental constitucionalmente protegido; b) fundamentar o cabimento da ADO como ferramenta legítima para enfrentar omissões constitucionais climáticas; c) apresentar uma tipologia jurídica das omissões climáticas, com base em indicadores normativos e orçamentários; e d) propor remédios estruturais e técnicas decisórias capazes de assegurar a efetividade das decisões climáticas no âmbito do controle concentrado.

Para tanto, adota-se abordagem analítica, com base em interpretação sistemática da Constituição Federal, da legislação ambiental brasileira e de precedentes do Supremo Tribunal Federal, juntamente com princípios fundamentais

do direito ambiental, como o princípio da precaução, o princípio da prevenção e a vedação ao retrocesso ambiental.

Além disso, este estudo dialoga com a doutrina constitucional contemporânea para demonstrar que a proteção do clima está intrinsecamente vinculada ao princípio da solidariedade intergeracional, que impõe ao Estado o dever de proteger as condições ecológicas essenciais para as presentes e futuras gerações (Bobbio, 1992; Bonavides, 2006).

Trata-se, portanto, de uma pesquisa com relevância científica e prática, pois contribui para a consolidação do Estado Ambiental de Direito no Brasil, expressão cunhada na doutrina por Sarlet e Fensterseifer (2019) para caracterizar uma ordem constitucional em que a proteção ambiental é elevada a fundamento de validade das políticas públicas. A atuação judicial, longe de configurar ativismo indevido, passa a ser expressão legítima da função contramajoritária do STF, especialmente quando acionado para assegurar a força normativa da Constituição.

2.1_Clima estável como direito fundamental

O artigo 225 da Constituição Federal estabelece que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida”, impondo ao Poder Público e à coletividade, em conjunto ou separado, o dever de defendê-lo e preservá-lo.

A compreensão do clima como direito fundamental decorre de uma leitura sistemática e teleológica da Constituição, que não pode ser interpretada de forma fragmentária. Como assevera José Afonso da Silva (2007), os direitos fundamentais ambientais possuem natureza transversal e interdependente, funcionando como pressuposto material para a realização de outros direitos fundamentais, como saúde, vida e dignidade humana. Portanto, negar proteção jurídica ao clima significa inviabilizar a concretização de diversos outros direitos expressamente previstos na Constituição.

A construção do clima estável como direito fundamental também se apoia na teoria dos direitos fundamentais, desenvolvida em suas diversas dimensões históricas. Bonavides (2006) argumenta que os direitos de terceira dimensão, como os direitos ambientais, surgem para proteger interesses difusos e transindividuais, vinculados à preservação da vida e da humanidade como um todo. Nessa perspectiva, o clima estável é um bem jurídico metaindividual por excelência, pois seu desequilíbrio não afeta apenas indivíduos isoladamente, mas toda a coletividade e, especialmente, as futuras gerações.

Portanto, dizer que o meio ambiente constitui condição de possibilidade do próprio Estado Democrático de Direito é decorrência lógica da interpretação sistemática. Os direitos fundamentais possuem uma dimensão objetiva que se projeta sobre toda a ordem jurídica, vinculando não apenas o Estado, mas também toda a sociedade (Sarlet, 2009). Nesse sentido, o direito ao clima estável integra o conteúdo essencial dos direitos fundamentais, qualificando-se como direito de eficácia imediata e vinculante para os Poderes Públicos, nos termos do artigo 5º, §1º da Constituição.

Essa dimensão objetiva dos direitos fundamentais, ao lado da função protetiva do Estado, fundamenta a existência de deveres constitucionais de proteção climática. Tais deveres não se resumem à abstenção estatal, mas exigem atuações positivas, como formulação, implementação e monitoramento de políticas climáticas eficazes. Portanto, a omissão estatal em matéria climática configura uma violação direta da ordem constitucional, especialmente quando impede a realização de direitos fundamentais.

Sob o ponto de vista da hermenêutica constitucional, a proteção ao clima decorre de uma interpretação sistemática do artigo 225 combinada com outros dispositivos constitucionais, sendo eles, art. 1º, III, que trata da dignidade da pessoa humana, art. 3º, I e II, que dispõe sobre os objetivos fundamentais da República, art. 170, VI, sob a ótica da ordem econômica fundada na defesa do meio ambiente, e claro, o art. 225, mandamento fundamental sobre o direito ao meio ambiente equilibrado.

A partir dessa conjugação normativa, é possível identificar uma obrigação jurídica permanente do Estado de preservar o clima, enquanto bem comum e condição de manutenção da própria vida. Assim, a proteção climática não pode ser entendida como mera política pública discricionária, mas como mandamento constitucional vinculante.

Essa compreensão está alinhada ao pensamento de Canotilho (2010) sobre a Constituição dirigente. Para o autor português, a Constituição não é apenas um conjunto de normas programáticas, mas um documento normativo com força vinculante, capaz de orientar e limitar a atuação dos Poderes Públicos. No campo ambiental, essa força normativa impõe ao Estado um dever de proteção ecológica, exigindo políticas climáticas efetivas e contínuas.

Some-se a isso o princípio da solidariedade intergeracional, reconhecido pelo direito ambiental brasileiro e reafirmado pela doutrina (Trenepohl; Omena, 2022). Esse princípio impõe ao Estado e à sociedade o dever de assegurar que as gerações futuras tenham acesso a um ambiente equilibrado e condições de vida dignas, mediante a preservação de um clima estável.

Além dos fundamentos constitucionais já mencionados, o reconhecimento do clima como direito fundamental decorre também da aplicação dos princípios estruturantes do Direito Ambiental, os quais integram o bloco de constitucionalidade

ambiental brasileiro, como (i) o princípio da Prevenção, o qual determina que o Estado deve agir antes da ocorrência de danos ambientais previsíveis, operando em matéria climática, na forma de políticas públicas de mitigação de emissões de gases de efeito estufa e de adaptação aos impactos climáticos; (ii) o princípio da Precaução, que atua diante de riscos conhecidos, a precaução incide em contextos de incerteza científica, diante da possibilidade de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não pode ser utilizada como razão para postergar medidas de proteção ambiental (Wedy, 2017); (iii) o princípio do Desenvolvimento Sustentável (art. 170, VI), que determina que o desenvolvimento deve ocorrer de forma compatível com a proteção do meio ambiente, impondo o equilíbrio racional entre economia, natureza e justiça intergeracional, articulando o direito ao desenvolvimento com o dever de proteção climática; (iv) o princípio do Poluidor-Pagador (Política Nacional do Meio Ambiente), o qual assevera que o agente causador de degradação ambiental deve arcar com os custos da reparação e da mitigação dos danos que causa; (v) o princípio da vedação ao Retrocesso Ambiental, reconhecido pela doutrina e pelo Supremo Tribunal Federal, que determina que, uma vez estabelecido um nível de proteção ambiental, não é permitido retroceder de maneira injustificada. Isso impede que políticas climáticas sejam desmanteladas ou paralisadas arbitrariamente. O STF já aplicou esse princípio no julgamento da ADPF 708, ao determinar a reativação do Fundo Clima.

A conjugação desses princípios fortalece a tese de que a proteção climática possui hierarquia constitucional, devendo orientar a atuação dos poderes estatais e legitimando o controle judicial quando houver omissões. Como ensina Milaré (2018), os princípios ambientais não são meras diretrizes abstratas, mas normas jurídicas dotadas de força vinculante.

A proteção constitucional do clima estável está diretamente vinculada à noção de força normativa da Constituição, defendida por Konrad Hesse (1991) e incorporada ao constitucionalismo brasileiro. Segundo essa concepção, as normas constitucionais não podem permanecer como meras declarações políticas, mas devem produzir efeitos jurídicos concretos no plano institucional.

Ao aplicar esse entendimento ao artigo 225 da Constituição, impõe-se reconhecer que o dispositivo não se limita a atribuir competências ambientais, mas estabelece verdadeiros deveres constitucionais de proteção ecológica, os chamados *deveres de proteção ambiental* (*Schutzpflichten*), na doutrina alemã (Sarlet; Fensterseifer, 2021). Tais deveres se desdobram em três dimensões: (i) Dever de proteção preventiva, sob o qual o Estado deve impedir danos ao clima antes que ocorram, isso significa implementar políticas públicas de redução de emissões, transição energética e fiscalização ambiental; (ii) Dever de proteção reparatória,

quando o dano climático já ocorreu ou está em curso, o Estado deve adotar medidas reparatórias e adaptativas, reduzindo vulnerabilidades socioambientais e (iii) Dever de proteção procedimental, quando o Estado deve assegurar governança climática transparente, com planejamento, avaliação de impacto e participação democrática. Sem governança climática adequada, viola-se a Constituição por omissão.

Essa concepção encontra respaldo no pensamento de Sarlet (2009), para quem os direitos fundamentais impõem ao Estado não apenas deveres de abstenção, mas também obrigações de agir. Ignorar a dimensão positiva dos direitos fundamentais significa esvaziar sua efetividade jurídica, contrariando o mandado constitucional de aplicação imediata (art. 5º, §1º).

O reconhecimento constitucional do direito ao clima estável é reforçado pela noção de Estado Ambiental de Direito, desenvolvida na doutrina brasileira contemporânea. Segundo Sarlet e Fensterseifer (2019), o Estado Ambiental de Direito representa “Um modelo de Estado constitucionalmente comprometido com a proteção ecológica, impondo limites materiais à atuação estatal e condicionando a própria legitimidade do poder público à preservação das condições naturais de vida.”

Sendo assim, a proteção ambiental deixa de ser um tema administrativo e passa a ser valor constitucional central em que a Constituição impõe limite ecológico à atividade econômica (art. 170, VI, CF), o Estado está juridicamente vinculado a garantir proteção suficiente ao ambiente, e a omissão estatal passa a ser inconstitucional quando ameaça direitos ecológicos essenciais.

Portanto, clima estável como exigência constitucional implícita combinando os fundamentos apresentados até aqui, sendo eles, a) clima estável é condição para o exercício de direitos fundamentais; b) A proteção climática está inserida no conteúdo normativo do art. 225 da CF; c) Há base constitucional para exigir judicialmente tutela climática; d) Existindo omissão estatal grave, é possível invocar a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO).

2.2_ADO climática: teoria geral aplicada

A Constituição Federal de 1988 estruturou um sistema robusto de jurisdição constitucional, conferindo ao Supremo Tribunal Federal a função de guardião da Constituição (art. 102). Entre os instrumentos de controle de constitucionalidade previstos, encontra-se a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO), destinada a enfrentar condutas estatais omissivas que inviabilizem a efetividade de normas constitucionais.

O artigo 103, §2º da Constituição determina expressamente que, “Declarada a inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva norma constitucional, será dada ciência ao Poder competente para a adoção das providências necessárias.”

A ADO tem por finalidade combater a inércia normativa ou administrativa quando esta impede a concretização de deveres constitucionais. Trata-se de instrumento particularmente relevante em matéria de direitos fundamentais, uma vez que a omissão estatal pode gerar situações de violação estrutural em larga escala, como ocorre no contexto climático.

Do ponto de vista técnico, a omissão constitucional pode assumir diversas formas, entre elas, (i) Omissão normativa total, quando o legislador deixa de editar norma necessária para tornar eficaz dispositivo constitucional; (ii) Omissão normativa parcial, quando a norma é editada, mas insuficiente para concretizar a Constituição e (iii) Omissão administrativa, quando políticas públicas previstas constitucionalmente são paralisadas, subfinanciadas ou não implementadas (Moraes, 2023).

Em matéria ambiental, e especialmente climática, a omissão mais comum não é legislativa, mas sim administrativo-governamental, caracterizada pela inexecução de políticas climáticas já previstas em lei. Essa é a hipótese observada, por exemplo, no Fundo Clima e no Fundo Amazônia, ambos previstos em normas infraconstitucionais e abandonados pelo Poder Executivo por decisão política.

Assim, a ADO é plenamente cabível em matéria climática sempre que a inação estatal impedir o cumprimento de comandos constitucionais ambientais. Em tais casos, a omissão assume caráter qualificado, ou seja, não se trata de ausência genérica de atuação estatal, mas de omissão inconstitucional diretamente violadora do direito fundamental ao meio ambiente.

Nesse contexto, pode-se afirmar que a ADO climática possui fundamento jurídico no artigo 225 combinado com o artigo 103, §2º da Constituição e com a Lei nº 9.868/1999. Ingo Wolfgang Sarlet (2009) aduz que a omissão estatal em proteger direitos fundamentais constitui violação constitucional por insuficiência protetiva. Assim, o Estado que não age preventivamente em relação aos riscos climáticos viola a Constituição tanto quanto aquele que produz dano ambiental.

Tão logo, há omissão, no cumprimento de metas climáticas, na execução de políticas obrigatórias, no financiamento constitucional de proteção ambiental, na governança climática federativa, no dever de monitoramento e fiscalização.

O artigo 103 da Constituição Federal define o rol de legitimados para propositura das ações do controle concentrado de constitucionalidade, entre elas a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO). Assim, podem propor ADO climática, Presidente da República, mesas do Senado e da Câmara dos Deputados, mesa de

Assembleia Legislativa ou Câmara Legislativa do DF, Governador de Estado, Procurador-Geral da República, Conselho Federal da OAB, Partido político com representação no Congresso Nacional, Confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

Esse rol amplo de legitimados demonstra que a Constituição brasileira adotou um modelo aberto de jurisdição constitucional, permitindo o acesso ao STF para proteção de direitos fundamentais inclusive em situações de omissão estatal. Em matéria climática, a atuação de partidos políticos e entidades com atuação ambiental tende a ser especialmente relevante para viabilizar a propositura de ações.

2.3_Parâmetros de controle na ADO climática

O STF já firmou que o controle de constitucionalidade por omissão pode se realizar com base não apenas no texto constitucional literal, mas também em normas implícitas e princípios constitucionais. Assim, os parâmetros de controle em uma ADO climática podem incluir: (i) Texto constitucional: art. 225 (meio ambiente equilibrado), art. 170, VI (defesa do meio ambiente), art. 3º (objetivos fundamentais), (ii) Princípios constitucionais: dignidade humana, precaução, vedação ao retrocesso, solidariedade intergeracional, (iii) Tratados internacionais ambientais incorporados: Acordo de Paris (Decreto 9.073/2017) e (iv) Políticas públicas vinculadas: Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei 12.187/2009).

Assim, ainda que não haja norma explícita sobre o “direito ao clima estável”, o conjunto do sistema constitucional impõe dever de proteção climática. Isso torna possível a construção de um controle de omissão constitucional climático, juridicamente sustentável.

Críticos da atuação judicial em matéria climática frequentemente invocam a cláusula da separação de poderes para tentar restringir a atuação do STF. Argumenta-se que decisões sobre clima seriam “questões políticas não justiciáveis” (*political questions*) (Mendes, 2020).

Entretanto, essa objeção não se sustenta juridicamente, porque a omissão é inconstitucional, quando o Estado deixa de proteger o clima e viola o art. 225, não se trata de escolha política, mas de descumprimento constitucional, ou a atuação judicial não substitui o Poder Executivo, o STF não executa políticas públicas, apenas ordena que o Estado cumpra seus deveres constitucionais mínimos. O mérito técnico permanece com os órgãos especializados, e ainda o STF já admite controle estrutural, como nos casos ADPF 708 (Fundo Clima) e ADO 59 (Fundo Amazônia), em que a corte reconheceu expressamente a legitimidade do controle judicial de omissões ambientais estruturais.

Como bem destaca Canotilho (2010), respeitar a Constituição exige ação institucional coordenada, e não paralisa. Logo, a jurisdição constitucional climática não viola a separação de poderes — ela a concretiza, ao garantir a força normativa do texto constitucional.

Para compreender plenamente a aplicação da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) no campo climático, é essencial distinguir omissão simples de omissão qualificada. Essa diferenciação foi construída inicialmente na doutrina do controle de constitucionalidade e vem sendo aplicada também no campo ambiental.

A chamada omissão simples ocorre quando o Estado não edita uma norma constitucionalmente exigida. Trata-se de hipótese comum em ADOs que buscam regulamentação legislativa. No campo climático, porém, a omissão simples não é a mais frequente, porque o Brasil já possui instrumentos normativos que tratam das mudanças climáticas, como:

- Lei nº 12.187/2009 – Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC)
- Decreto nº 9.073/2017 – Promulga o Acordo de Paris
- Lei nº 6.938/1981 – Política Nacional do Meio Ambiente
- Lei nº 9.433/1997 – Política Nacional de Recursos Hídricos
- Lei nº 12.651/2012 – Novo Código Florestal

Ou seja, as normas já existem. O problema não é falta de lei, mas descumprimento.

A omissão qualificada ocorre quando as normas existem, mas não são implementadas de forma efetiva pelo Estado, resultando em inconstitucionalidade por omissão de caráter material. Essas omissões não são neutras, podendo causar degradação ambiental contínua e aprofundar a crise climática, o que as torna juridicamente censuráveis no âmbito constitucional.

Para que a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão seja juridicamente consistente em matéria climática, é indispensável identificar, provar e qualificar a omissão estatal. Isso significa demonstrar que a inércia governamental não é genérica, mas inconstitucional, pois compromete a proteção ambiental garantida pelo artigo 225 da Constituição Federal.

Diferentemente de outras áreas do direito, no campo climático a omissão não é apenas uma conduta passiva do Estado. Trata-se de omissão ativa e estrutural, geradora de destruição ambiental crescente e irreversível. Como afirma Édis Milaré (2018), o “não agir climático” não é neutro: ele acelera o colapso ecológico e aprofunda desigualdades sociais.

Para organizar a compreensão jurídica das omissões estatais no campo climático, propõe-se a seguinte tipologia funcional de omissões, baseada na leitura combinada da Constituição, da PNMC e de precedentes do STF:

TIPO DE OMISSÃO	DESCRIÇÃO JURÍDICA	EXEMPLOS REAIS
Omissão de Planejamento Climático	Ausência de planos ou metas climáticas atualizadas	Paralisação do Plano Nacional sobre Mudança do Clima
Omissão Legislativa	Falta de regulamentação de normas climáticas essenciais	Ausência de lei de responsabilização climática
Omissão Orçamentária	Falta de execução de recursos já vinculados à política climática	Contingenciamento do Fundo Clima
Omissão Administrativa	Não implementação de instrumentos previstos em lei	Inexistência de monitoramento efetivo de emissões
Omissão de Fiscalização	Ausência de ação estatal para conter danos ambientais	Crescimento do desmatamento ilegal
Omissão de Governança	Falta de coordenação institucional ou transparência	Paralisação de conselhos e comitês ambientais
Omissão de Cooperação Federativa	Falta de articulação entre União, Estados e Municípios	Inexistência de protocolo climático federativo
Omissão Informacional	Ausência de dados públicos e monitoramento climático	Falhas no Sistema de Informações sobre Clima

Essa tipologia permite demonstrar ao STF não apenas que existe omissão, mas qual é a natureza dessa omissão e quais dispositivos constitucionais ela viola. Assim a omissão é

- (i) deliberada quando decorre da suspensão intencional de políticas públicas;
- (ii) estrutural quando decorre de falhas sistêmicas prolongadas;
- (iii) é inconstitucional quando impede a proteção ambiental assegurada pelo art. 225; (iv) é antiética por violar a solidariedade intergeracional; e
- (v) é antijurídica por contrariar compromissos internacionais assumidos pelo Brasil (Acordo de Paris).

Portanto, a omissão climática não pode ser juridicamente tratada como simples opção política, é inconstitucionalidade por omissão em seu grau mais grave, pois

ameaça a vida, a dignidade humana e a sobrevivência das próximas gerações.

Em ações estruturais complexas como a ADO climática, a prova da omissão estatal não depende de perícias sofisticadas ou demonstrações de insustentável complexidade, ao contrário, a omissão pode ser juridicamente comprovada com base em fontes oficiais, documentos públicos e indicadores objetivos de políticas climáticas. Assim, a prova assume caráter documental e objetivo, adequado ao controle concentrado.

3.1_Técnicas decisórias e remédios estruturais na ADO climática

Superada a análise do cabimento constitucional da ADO climática e a identificação jurídica da omissão estatal, passa-se ao exame das técnicas decisórias e dos remédios estruturais que podem ser adotados pelo Supremo Tribunal Federal para garantir a efetividade constitucional das decisões climáticas. Esse é o núcleo operacional de uma jurisdição ambiental eficaz.

O desafio central da ADO climática reside no fato de que ela não busca apenas uma declaração de inconstitucionalidade, mas a superação de uma omissão estrutural, o que exige mais do que uma simples ordem judicial, trata-se de reestruturar sistemas estatais inertes e vincular o Poder Público a deveres positivos de proteção ambiental.

Nesse sentido, o STF vem evoluindo para um modelo de jurisdição constitucional dialógica e estruturante, especialmente aplicado em casos de políticas públicas essenciais, como nos temas de saúde, educação e sistema carcerário, o mesmo modelo se aplica perfeitamente às políticas climáticas.

Dessa forma, os remédios judiciais que já foram aceitos pela jurisprudência do STF em outros contextos, especialmente na ADPF 347 (estado de coisas inconstitucional no sistema prisional) e na ADPF 708, não implicam em inovação ilegítima, apenas aplicação coerente da própria doutrina judicial do Supremo.

O debate sobre a atuação judicial em políticas climáticas frequentemente encontra resistência retórica baseada em uma suposta violação da separação de poderes. No entanto, conforme já afirmou o próprio Supremo Tribunal Federal, a omissão estatal que compromete direitos fundamentais autoriza a intervenção constitucionalmente legítima do Judiciário.

Nesse contexto, os remédios estruturais aplicáveis na ADO climática podem e devem ser formulados de maneira compatível com o princípio da deferência técnica e com um modelo de jurisdição dialógica, preservando a atuação dos demais poderes, mas impondo-lhes limites constitucionais vinculantes.

Propõe-se que o STF utilize uma escada de intensidade decisória, aplicando remédios proporcionais ao grau de omissão estatal, essa técnica garante equilíbrio institucional e evita decisões abruptas.

Esse modelo permite que o STF restaure a constitucionalidade climática sem substituir a administração pública, garantindo diálogo institucional, previsibilidade e respeito à racionalidade ambiental.

Além dos remédios estruturais, é recomendável que decisões climáticas em controle concentrado utilizem cláusulas de efetividade, tais como, prazos judiciais para implementação de políticas climáticas, planos de ação obrigatórios com metas e indicadores públicos, publicização de relatórios de execução (transparência ambiental), audiências públicas periódicas no STF para escuta técnica, atuação de *amicus curiae* climáticos e comitês de acompanhamento com especialistas.

Todos esses instrumentos já foram utilizados pelo STF em outros casos complexos e sustentam a viabilidade de uma jurisdição constitucional climática responsável.

3.2_Estudos de caso do STF em matéria climática

Embora recente, a jurisprudência climática do Supremo Tribunal Federal tem se consolidado como uma das mais relevantes do mundo em matéria de justiça constitucional ambiental. Os precedentes analisados nesta seção demonstram que o STF já reconhece a omissão climática como inconstitucional e admite a adoção de remédios estruturais para restaurar a efetividade das políticas de mitigação e adaptação.

3.2.1_CASO 1

ADPF 708 – Fundo Clima (2022)

A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 708 foi ajuizada em razão da paralisação do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (Fundo Clima) por omissão do Poder Executivo Federal. Apesar de possuir previsão legal e disponibilidade orçamentária, o Fundo Clima permaneceu inativo, sem destinação de recursos para ações de mitigação climática.

Principais fundamentos do STF: (i) reconhecimento da mudança do clima como tema constitucional, (ii) omissão estatal qualificada viola o art. 225 da Constituição, (iii) foi reconhecido o princípio da vedação ao retrocesso ambiental, (iv) determinou-se a imediata reativação e execução do Fundo Clima, (v) proibiu-se contingenciamento

indevido de recursos climáticos, (vi) admitiu-se que tratados internacionais ambientais têm natureza supralegal (incluindo o Acordo de Paris). A tese jurídica consolidada restou-se assim emendada: “A omissão do Poder Público que paralisa políticas climáticas configura inconstitucionalidade por omissão e autoriza a atuação do STF para restaurar a governança climática e proteger direitos fundamentais ambientais.”

Esse precedente marca a virada jurisprudencial do STF no reconhecimento de que o Judiciário pode e deve atuar diante de omissões climáticas graves e persistentes.

3.2.2_CASO 2

ADO 59 – Fundo Amazônia (2022)

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 59, o STF enfrentou a paralisação do Fundo Amazônia, mecanismo financeiro internacional voltado para a proteção da Amazônia Legal, comprovadamente eficaz no combate ao desmatamento.

A omissão contestada envolveu a descontinuidade dos projetos financiados pelo Fundo, a extinção irregular dos comitês gestores e as violações de governança ambiental e transparência. No tocante à decisão, o STF determinou a reativação integral do Fundo Amazônia, reconheceu que há dever constitucional de proteção à Amazônia, fixou que o Estado não pode fragilizar políticas ambientais consolidadas, restabeleceu a governança institucional do Fundo com controle social e reafirmou a eficácia jurídica do princípio da solidariedade intergeracional.

Nesse passo a ADO 59 demonstrou que a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão é plenamente aplicável na proteção ambiental e que a omissão administrativa também pode ser controlada pelo STF.

3.3.3_Lições estruturantes da jurisprudência climática do Supremo Tribunal Federal

A análise conjunta da ADPF 708 (Fundo Clima) e da ADO 59 (Fundo Amazônia) permite extrair diretrizes constitucionais importantes para o enfrentamento da omissão climática no Brasil, não se trata apenas de dois precedentes isolados, mas do início de uma linha jurisprudencial sistematizável, que revela um conjunto de teses constitucionais climáticas.

Com base nos fundamentos adotados pelo STF em ambas as decisões, é possível construir as seguintes lições estruturantes, como o clima possui hierarquia constitucional, uma vez que o STF reconheceu que a proteção climática decorre

diretamente do artigo 225 da Constituição Federal e integra a ordem constitucional brasileira. O clima deixou de ser visto como tema de “política pública opcional” e passou a ser tratado como garantia constitucional vinculante.

Além disso, restou pacificado que a omissão climática é matéria de inconstitucionalidade tendo em vista que o Tribunal qualificou a paralisação de políticas climáticas como omissão inconstitucional, passível de controle judicial. Essa omissão gera violação direta a direitos fundamentais e caracteriza proteção insuficiente (*Untermaßverbot*), conceito trabalhado por Sarlet (2009).

O Supremo afirmou que a proteção climática não viola a separação de poderes, pois se trata de dever constitucional obrigatório, a omissão estatal não é juridicamente neutra, e o Judiciário pode ordenar que a administração cumpra obrigações constitucionais mínimas.

Muito importante ainda é o fato do reconhecimento que os Tratados ambientais vinculam o Brasil internamente, isso porque ao citar o Acordo de Paris, o STF firmou que pactos climáticos internacionais são vinculantes no direito brasileiro, com status jurídico supralegal (acima das leis internas). Isso significa que o Brasil tem obrigação constitucional e internacional de combater o aquecimento global.

O STF confirmou que políticas públicas ambientais não podem ser desmanteladas sem justificativa técnica. Retrocesso climático é inconstitucional, pois viola o dever de proteção ambiental e a confiança legítima das gerações futuras. Essas decisões consolidaram a abertura do STF para o modelo de justiça constitucional climática.

Ainda, o STF reafirmou que proteger o clima é proteger as futuras gerações, alinhando-se ao entendimento de Bonavides (2006) e da doutrina internacional contemporânea. Com essas diretrizes, o STF estabeleceu um novo patamar de constitucionalidade ambiental no Brasil e abriu caminho para a construção teórica da ADO climática como instrumento permanente de defesa do clima

4_CRITÉRIOS JURÍDICOS OBJETIVOS PARA O MANEJO DA ADO EM MATÉRIA CLIMÁTICA

A utilização responsável e tecnicamente consistente da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão em matéria climática requer a construção de critérios de cabimento claros e verificáveis. Esses critérios evitam o uso abusivo do controle constitucional e ao mesmo tempo fornecem segurança jurídica para litigância climática estratégica diante do Supremo Tribunal Federal.

Com base na dogmática constitucional, na jurisprudência do STF pode-se dizer que o cabimento da ADO segundo os preceitos estabelecidos comporta:

- (i) Existência de dever constitucional claro, no qual deve-se demonstrar a existência de um mandamento constitucional específico e exigível, que impõe ao Estado um dever de proteger, prevenir ou restaurar o equilíbrio climático.
- (ii) Configuração de omissão qualificada, que é indispensável comprovar que se trata de omissão material ou administrativa grave, e não simples ausência de regulamentação.
- (iii) Risco grave ou dano ambiental contínuo, no qual reside o perigo concreto e comprovável à estabilidade climática e aos direitos fundamentais.
- (iv) Capacidade institucional para agir, quando a omissão deve recair sobre competência constitucional de órgão específico (União, autarquia, ministério etc.), comprovando inércia injustificada.
- (v) Inexistência de alternativa eficaz, que é quando antes da ADO, deve-se avaliar se não há instrumento judicial mais adequado, como mandado de injunção, ACP ou ADPF.
- (vi) Exequibilidade do remédio judicial, dever claro no pedido para indicar medidas constitucionais possíveis e adequadas para superar a omissão.

A efetividade de uma ADO climática depende não apenas de demonstrar a omissão estatal, mas também de formular pedidos constitucionalmente adequados e executáveis. Para evitar decisões simbólicas ou inexecutáveis, propõe-se a adoção de uma “Escada de Remédios Estruturais” que organiza, em níveis progressivos, as possíveis respostas judiciais do Supremo Tribunal Federal.

Essa escada garante proporcionalidade, viabilidade institucional e segurança jurídica, neutralizando o argumento de suposto “ativismo judicial” ao mostrar que o tribunal atua gradualmente e com deferência técnica, sem substituir o Executivo.

Ou seja, não há inconstitucionalidade na atuação do STF em matéria climática, ao contrário, a proteção do clima é um dever constitucional fundamental e a ADO é instrumento legítimo diante de omissões estatais graves.

CONCLUSÃO

A análise desenvolvida ao longo deste artigo demonstrou que a emergência climática, além de um fenômeno científico e socioambiental, constitui também um desafio constitucional. A Constituição da República de 1988 não admite omissões estatais que coloquem em risco direitos fundamentais, e entre eles encontra-se, de forma inequívoca, o direito ao clima estável como dimensão necessária do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, previsto no artigo 225.

A partir de uma interpretação sistemática e finalística da Constituição, concluiu-se que: (i) O clima estável possui fundamento constitucional implícito, derivado dos princípios da dignidade da pessoa humana, solidariedade intergeracional e proteção ambiental; (ii) A proteção climática não é opcional ou programática, mas representa dever constitucional vinculante dos Poderes Públicos; (iii) O Estado possui deveres positivos climáticos como, legislar, planejar, mitigar riscos, adaptar sistemas produtivos e proteger populações vulneráveis de desastres climáticos; (iv) A omissão estatal em matéria climática constitui violação da Constituição, caracterizando inconstitucionalidade por omissão; (v) A ADO é instrumento idôneo para enfrentar omissões estatais graves na implementação de políticas climáticas; (vi) As decisões do STF nos casos ADPF 708 (Fundo Clima) e ADO 59 (Fundo Amazônia) inauguraram a jurisdição constitucional climática no Brasil; (vii) O Supremo pode e deve atuar por meio de remédios estruturais, com ordens de cumprimento progressivo, prazos, metas e monitoramento; (viii) A atuação judicial em matéria climática não viola a separação de poderes, porque se limita a restaurar a constitucionalidade e exigir cumprimento de deveres já previstos; e (ix) A crise climática demanda respostas constitucionais firmes, sob pena de esvaziamento material do Estado Democrático de Direito.

Do que se extrai, a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão revela-se instrumento constitucionalmente legítimo e necessário para fazer frente às omissões climáticas do Estado brasileiro. Sua utilização deve ser guiada por critérios técnicos e responsabilidade institucional, especialmente quando se trata de omissões qualificadas, caracterizadas pela paralisação deliberada, subexecução orçamentária, fragilização de órgãos ambientais e descontinuação de políticas públicas essenciais.

O clima estável constitui direito fundamental constitucionalmente protegido e plenamente exigível judicialmente, sendo a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão instrumento idôneo para resguardar esse direito diante da omissão estatal, mediante aplicação proporcional de remédios estruturais.

Nesse contexto, reafirma-se que a jurisdição constitucional climática não constitui ativismo ilegítimo, mas forma de defesa da Constituição frente à inércia

governamental. O Supremo Tribunal Federal, na condição de guardião da Constituição, não pode permanecer neutro diante de violações ambientais que comprometem a vida presente e futura.

O Estado brasileiro está juridicamente vinculado a cumprir seus deveres de proteção climática. Esses deveres não são retóricos; são constitucionais e exigíveis. A crise climática exige respostas jurídicas firmes e coerentes com a gravidade do cenário ecológico global. A Constituição não permite omissão em face do colapso climático, a proteção do clima é dever constitucional indeclinável.

Este trabalho contribui, assim, para a consolidação de uma teoria prática da ADO climática, oferecendo base dogmática e metodológica para o controle constitucional de omissões climáticas e para o desenvolvimento do Estado Ambiental de Direito no Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARROSO, Luís Roberto. Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.
- BOBBIO, Norberto. A Era dos Direitos. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 1992.
- BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 708/DF. Rel. Min. Cármen Lúcia. Julgado em 30 jun. 2022. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 8 ago. 2022.
- BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. Diário Oficial da União, Brasília, 1981.
- BRASIL. Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC). Diário Oficial da União, Brasília, 2009.
- BRASIL. Decreto nº 9.073, de 5 de junho de 2017. Promulga o Acordo de Paris. Diário Oficial da União, Brasília, 2017.
- CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2010.
- CEMADEN. Relatório de Impacto Climático Nacional. São José dos Campos: Ministério da Ciência e Tecnologia, 2021.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 35. ed. São Paulo: Atlas, 2022.
- FENSTERSEIFER, Tiago. Direitos Fundamentais e Proteção do Ambiente. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.

HESSE, Konrad. A Força Normativa da Constituição. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1991.

IPCC – Intergovernmental Panel on Climate Change. Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report. Genebra: IPCC, 2022.

JOSÉ AFONSO DA SILVA. Direito Ambiental Constitucional. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patrick de Araújo. Direito Ambiental Constitucional. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

MILARÉ, Édis. Direito do Ambiente: a gestão ambiental em foco. 12. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 39. ed. São Paulo: Atlas, 2023

SARLET, Ingo Wolfgang. A Eficácia dos Direitos Fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Estado Socioambiental e Direitos Fundamentais. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2019.

SEEG – Sistema de Estimativas de Emissões de Gases de Efeito Estufa. Emissões brasileiras 1990–2022. Relatório Técnico. Observatório do Clima, 2023.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 708. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Brasília, DF, 2022.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão n. 59. Relator: Min. Rosa Weber. Brasília, DF, 2022.

TRENEPOHL, Terence Dorneles; OMENA, Ana Karina. O princípio da precaução no direito ambiental brasileiro. Atuação: Revista Jurídica do Ministério Público Catarinense, v. 17, n. 36, 2022. DOI: 10.29327/atuacao.v17i36.208.

UNITED NATIONS (UN). United Nations Framework Convention on Climate Change. New York: United Nations, 1992.

WEDY, Gabriel. A distinção entre o princípio da precaução e o princípio da prevenção no direito ambiental. Revista de Doutrina da 4ª Região, n. 68, 2019. DOI: 10.32712/rdtrf4.v0i68.1245.

WORLD METEOROLOGICAL ORGANIZATION (WMO). State of the Global Climate 2023. Geneva: WMO, 2023. DOI: 10.13140/RG.2.2.21032.76800.