

Direitos sem recursos e a Constituição Ecológica: a ineficácia do art. 225 e a Litigância Climática na ADPF 708

Rights without resources and the ecological constitution: the ineffectiveness of article 225 and climate litigation in ADPF 708

Bárbara Soares Ranke[1]

O presente resumo expandido investiga a crise de efetividade da Constituição Ecológica brasileira diante do fenômeno do "constitucionalismo de papel". Utilizando como espinha dorsal a teoria dos "direitos sem recursos" (Chilton; Versteeg, 2016), o estudo prova empiricamente que a positivação do direito ao meio ambiente equilibrado (Art. 225 da CF/88) não se reflete na alocação de orçamento pelo Estado. A análise documental do balanço do INESC (2026) evidencia o severo contingenciamento de fundos estatais e o estrangulamento da política climática. Diante dessa ineficácia constitucional, o artigo analisa a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 708 como um marco da litigância climática, na qual o Supremo Tribunal Federal (STF) atuou para proibir o contingenciamento do Fundo Clima e reconhecer os tratados ambientais como direitos humanos, buscando materializar as promessas constitucionais. A Constituição Federal de 1988 representou um marco civilizatório ao consagrar, em seu Artigo 225, o "direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida". Este dispositivo inaugurou o que a doutrina convencionou chamar de Estado Ecológico de Direito, impondo ao Poder Público e à coletividade o dever inescusável de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Contudo, mais de três décadas após a promulgação da Carta Magna, o Brasil vivencia um aprofundamento da degradação ambiental e do colapso climático. A dogmática constitucional clássica mostra-se insuficiente para explicar por que garantias expressamente positivadas falham em proteger a

[1] Doutoranda em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito Agrário/UFG e Mestranda em Direito pelo Programa de Pós-graduação Profissional em Direitos Humanos e Socioambientais na Amazônia - PDHSA/Unifesspa. Mestra em História pelo Programa de Pós-graduação em História da Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará – PPGHIST/Unifesspa. Bolsista CAPES/CNPQ, TAE/Unifesspa e Advogada. E-mail: barbara.ranke@unifesspa.edu.br. ORCID https://orcid.org/0009-0000-5868-540X.

natureza e a sociedade. A resposta para essa lacuna reside no fenômeno do "constitucionalismo de papel", onde a positivação de direitos sociais e ecológicos ocorre sem a correspondente vontade política de financiá-los. Neste contexto, o problema de pesquisa que orienta este trabalho é: De que maneira a teoria dos "direitos sem recursos" explica a ineficácia do Artigo 225 da CF/88, e como a litigância climática, expressa na ADPF 708, atua para combater o contingenciamento de fundos estatais?. O objetivo central é provar empiricamente que a norma constitucional não possui autoaplicabilidade financeira e debater, a fundo, como a inércia do Executivo na alocação de recursos do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (Fundo Clima) forçou o Supremo Tribunal Federal (STF) a intervir para assegurar o mínimo existencial ecológico. A pesquisa adota uma abordagem qualitativa e analítica, baseada em pesquisa teórico-documental no campo do Direito Constitucional e Ambiental. O marco teórico fundamenta-se na obra empírica de Adam Chilton e Mila Versteeg (2016) sobre o impacto da constitucionalização de direitos nos gastos estatais. A verificação empírica do contingenciamento estatal apoia-se na análise de dados orçamentários oficiais, extraídos do balanço de execução de políticas públicas elaborado pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC, 2026). Por fim, o estudo realiza uma análise jurisprudencial profunda das transcrições e do acórdão da ADPF 708 do STF, avaliando o papel contramajoritário da Corte na efetivação de políticas climáticas. A premissa central do Estado Democrático de Direito presume que a inserção de uma garantia no ápice do ordenamento jurídico (a Constituição) vincula a atuação da máquina pública. Entretanto, o estudo empírico conduzido por Chilton e Versteeg em diversos países demonstra que a positivação de direitos (como saúde, educação e meio ambiente) não está estatisticamente associada ao aumento de gastos governamentais para sua efetivação (Chilton; Versteeg, 2016, p. 1). Na ausência de repasses do chamado "poder da bolsa", os preceitos constitucionais tornam-se o que a literatura qualifica como "direitos sem recursos" (Chilton; Versteeg, 2016, p. 11). No Brasil, essa teoria explica com precisão a ineficácia do Art. 225 da CF/88. Ao não condicionar o orçamento de forma obrigatória à proteção dos biomas, o Estado permite que a proteção ecológica se transforme em uma mera declaração de intenções, um "constitucionalismo de papel". A falência material da Constituição Ecológica é comprovada pela execução orçamentária. As restrições impostas por regras de austeridade, como o Novo Arcabouço Fiscal, atuam sistematicamente "comprimindo o espaço para políticas públicas essenciais para a realização dos direitos humanos" (INESC, 2026, p. 19). O esvaziamento

das obrigações constitucionais revela-se criticamente na execução do Fundo Clima. Embora o Fundo tenha sido criado para cumprir metas climáticas, o balanço do INESC demonstra que a "escassez de recursos não reembolsáveis, que são orientados a financiar políticas públicas, é notadamente uma grande lacuna no financiamento climático" (INESC, 2026, p. 90). O Estado chega a provisionar cifras ínfimas para adaptação em periferias (INESC, 2026, p. 90), enquanto os recursos reembolsáveis (destinados a empréstimos ao mercado via BNDES) operam com cifras muito superiores (INESC, 2026, p. 90). Além do subfinanciamento crônico, a Administração Pública historicamente recorre ao contingenciamento (bloqueio preventivo) dessas verbas para o atingimento de metas de superávit primário. O resultado direto dessa asfixia orçamentária é a "omissão diante da destruição ambiental, um verdadeiro ecocídio" (BRASIL, 2020, p. 159), marcada pela paralisação de projetos e pela "desmobilização das estruturas de governança" climática (BRASIL, 2020, p. 227). O Estado assegura a redação do Art. 225, mas retém os recursos necessários para implementá-lo. Diante da omissão orçamentária do Poder Executivo, a sociedade civil e os partidos políticos recorreram ao controle concentrado de constitucionalidade. A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 708, relatada pelo Ministro Luís Roberto Barroso, teve como escopo combater exatamente as omissões do poder público federal na área ambiental, previstas no Fundo Nacionais sobre Mudanças do Clima. Durante as audiências da ADPF 708, restou provado que "a questão posta perante o Supremo Tribunal Federal também envolve o princípio representativo" (BRASIL, 2020, p. 162), uma vez que a lei de criação do Fundo Clima e a Política Nacional sobre Mudança do Clima foram aprovadas pelo Legislativo, mas esvaziadas financeiramente pelo Executivo. Como destacado no julgamento, "não se trata de escolhas políticas, mas do cumprimento de obrigações assumidas" (BRASIL, 2020, p. 596). O julgamento da ADPF 708 consolidou-se como um marco histórico na superação dos "direitos sem recursos". O STF determinou a inconstitucionalidade da omissão estatal e "vetou o contingenciamento das receitas que integram o Fundo". Mais do que isso, a Suprema Corte inovou na hermenêutica constitucional brasileira ao declarar que os tratados sobre direito ambiental, como o Acordo de Paris, constituem espécie do gênero tratados de direitos humanos e desfrutam, por essa razão, de status supranacional. Ao amarrar a proteção do clima aos Direitos Humanos e blindar o orçamento do Fundo Clima contra o contingenciamento, o Poder Judiciário impôs limites rígidos à discricionariedade fiscal do Executivo, exigindo que o Artigo 225

ganhe lastro material e orçamentário. A pesquisa demonstra que o Direito Constitucional moderno não pode mais se conformar com a mera abstração poética de seus textos. A positivação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (Art. 225), por si só, provou-se insuficiente para conter o avanço das mudanças climáticas, validando empiricamente a teoria de que "direitos sem recursos" configuram um perigoso constitucionalismo de papel. Conclui-se que o estrangulamento fiscal e o contingenciamento de fundos estatais (como o Fundo Clima) representam violações diretas à Constituição Ecológica. Nesse cenário, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADPF 708, não atuou fora de seus limites, mas exerceu sua prerrogativa precípua de salvaguardar o mínimo existencial climático. Ao proibir a retenção orçamentária, a Corte assegura que a governança ambiental no Brasil possua a materialidade financeira indispensável para que o desenvolvimento sustentável deixe de ser um mero recurso retórico e torne-se uma prática institucional efetiva e garantida.

Palavras-chave: **Palavras-chave:** Constituição Ecológica; Direitos sem Recursos; ADPF 708; Fundo Clima; Litigância Climática.

Keywords: Ecological Constitution; Rights without Appeals; ADPF 708; Climate Fund; Climate Litigation.

Referências

ACSELRAD, Henri; MELLO, Cecília Campello do Amaral; BEZERRA, Gustavo das Neves. **O que é justiça ambiental?** Rio de Janeiro: Garamond, 2009. Disponível em: https://conflitosambientais.org/wp-content/uploads/2023/06/Justamb.2021.OQuee_.livro_.pdf. Acesso em: 15 maio 2026.

ALMEIDA, Fausto Araújo Nunes de; MATTA, Renato Ferreira Ribeiro; LOUREIRO, Sílvia Maria da Silveira. A cosmovisão dos povos originários e a emergência do direito ecológico. **Nova Hileia - Revista Eletrônica de Direito Ambiental da Amazônia**, Manaus, v. 20, n. 2, p. 1-27, jan.-jun. 2026. Disponível em: https://revistas.uea.edu.br/. Acesso em: 10 maio 2026.

AMADO, José Armando Cerqueira. Os direitos humanos e o meio ambiente: evolução dum discurso. **Revista de Direito Ambiental**, 2024. Disponível em:

https://revista.fiurj.edu.br/index.php/cjsiurj/article/view/168. Acesso em: 10 maio 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 708**. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Transcrições da Audiência Pública. Brasília, DF: STF, 2020. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/. Acesso em: 21 maio 2026.

CHILTON, Adam S.; VERSTEEG, Mila. Direitos sem Recursos: O Impacto dos Direitos Sociais Constitucionais sobre Gastos Sociais. **Série de Artigos de Pesquisa em Direito e Economia**, Universidade de Chicago/Virgínia, out. 2016. Disponível em: https://chicagounbound.uchicago.edu/. Acesso em: 20 maio 2026.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). **Acordo Regional sobre o Acesso à Informação, Participação Pública e o Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe (Acordo de Escazú)**. Santiago: CEPAL, 2018. Disponível em: https://www.cepal.org/es/acuerdodeescazu. Acesso em: 18 maio 2026.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE); MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO (MTE). **O meio ambiente nas negociações coletivas: desafios e potencialidades**. São Paulo: DIEESE; Brasília, DF: MTE, 2025. Disponível em: https://www.dieese.org.br/. Acesso em: 18 maio 2026.

INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (INESC). **Orçamento e Direitos: Balanço da execução de políticas públicas 2025**. Brasília, DF: Inesc, abr. 2026. Disponível em: https://www.inesc.org.br/. Acesso em: 20 maio 2026.