

DOI: <https://doi.org/10.56712/latam.v6i1.3477>

O papel do direito administrativo diante da emergência climática e a necessária proteção do Pantanal

El papel del derecho administrativo ante la emergencia climática y la necesaria protección del Pantanal

Luciani Coimbra de Carvalho

lucianicoimbra@hotmail.com

<https://orcid.org/0000-0001-8511-3060>

Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (UFMS)

Campo Grande – Brasil

Lívia Fioramonte Tonet

lironet211@gmail.com

<https://orcid.org/0009-0001-1862-7616>

Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (UFMS)

São Paulo – Brasil

Artículo recibido: 05 de febrero de 2025. Aceptado para publicación: 18 de febrero de 2025.
Conflictos de Interés: Ninguno que declarar.

Resumo

O presente artigo tem como problemática o papel do Direito Administrativo na proteção do bioma do Pantanal diante da emergência climática atual, apresentando pesquisa bibliográfica e de dados na área do direito ambiental no que tange a emergência climática, no tocante a apresentação do arcabouço jurídico protetivo do bioma do Pantanal, explorando o papel da Direito Administrativo como caixa de ferramentas na produção de políticas públicas e os avanços atuais no cenário jurídico. Tem como objetivo geral apresentar os avanços jurídicos realizados para a proteção nacional do bioma Pantanal e, objetivo específico relacionar a proteção do bioma Pantanal com atuação do direito administrativo, capaz de produzir mudanças neste cenário. A metodologia utilizada é a revisão bibliográfica, o levantamento de dados empíricos em fontes científicas de pesquisas climáticas, a seleção midiática, a análise de jurisprudencial e a revisão legislativa. O caminho da pesquisa perpassa por (i) emergência climática, (ii) o bioma do Pantanal e sua necessária proteção, (iii) o arcabouço jurídico existente, (iv) recentes decisões do STF sobre o tema, (v) o atual Projeto de Lei sendo debatido no Congresso Nacional e (vi) considerações finais.


Palabras clave: emergência climática, pantanal, direitos humanos, proteção jurídica, administração pública, desenvolvimento sustentável

Resumen

Este artículo se centra en el papel del Derecho Administrativo en la protección del bioma del Pantanal frente a la actual emergencia climática, presentando investigaciones bibliográficas y de datos en el área del derecho ambiental en relación a la emergencia climática, en torno a la presentación del marco jurídico protector del bioma del Pantanal, explorando el papel del Derecho Administrativo como caja de herramientas en la producción de políticas públicas y los avances actuales en el escenario jurídico. Su objetivo general es presentar los avances jurídicos realizados para la protección nacional del bioma Pantanal y, objetivo específico, relacionar la protección del bioma Pantanal con la acción del derecho administrativo, capaz de producir cambios en este escenario. La metodología utilizada es la revisión

bibliográfica, la recolección de datos empíricos de fuentes científicas de investigación climática, selección de medios, análisis jurisprudencial y revisión legislativa. El camino de la investigación pasa por (i) la emergencia climática, (ii) el bioma del Pantanal y su necesaria protección, (iii) el marco legal existente, (iv) las recientes decisiones del STF sobre el tema, (v) el actual proyecto de ley en debate en el Congreso Nacional y (vi) las consideraciones finales.

Palabras clave: emergencia climática, humedales, derechos humanos, protección jurídica, administración pública, desarrollo sostenible

Todo el contenido de LATAM Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Humanidades, publicado en este sitio está disponibles bajo Licencia Creative Commons. 

Cómo citar: Coimbra de Carvalho, L., & Fioramonte Tonet, L. (2025). O papel do direito administrativo diante da emergência climática e a necessária proteção do Pantanal. *LATAM Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Humanidades* 6 (1), 2075 – 2089. <https://doi.org/10.56712/latam.v6i1.3477>

INTRODUÇÃO

É evidente que toda norma e fato jurídico tem como base um suporte fático, que restringe ou limita direitos e resulta na eficácia limitada de todas as normas, uma vez que não se realizam plenamente por conta da realidade fática (Silva. 2006). Essa teoria se torna clara quando se observa o tema da emergência climática em um contexto da efetividade dos direitos humanos de terceira geração, no qual há ainda muito a ser realizado para a sua plena realização.

Em julho de 2023, diversos meios midiáticos (Nações Unidas, 2023; Fundação Padre Anchieta, 2023; Saraiva, 2023) divulgaram o discurso do secretário geral da Organização das Nações Unidas (ONU), António Guterres, sobre a urgência de ações para limitar o aumento da temperatura global, afirmando que o planeta não está mais em aquecimento, mas sim em ebulição global: uma analogia (Bueno, 2023).

Esse cenário que está se formando apresenta um risco aos direitos humanos uma vez que, com o aumento das temperaturas globais, desastres ambientais como: queimadas, enchentes, aumentos de doenças cardíacas e mentais, infecções e subnutrições (Bueno, 2023) serão cada vez mais frequentes. Situação ainda mais alarmante quando a previsão entre 2030 e 2050 é de mudanças climáticas que podem provocar 25 mil mortes por ano (Nações Unidas Brasil, 2015).

Não obstante e para os fins do presente artigo, o Brasil foi tomado, em seus diversos biomas, por uma onda de incêndios com proporções catastróficas atingindo, especialmente, o bioma do Pantanal, a ser analisado a seguir. As notícias, produzidas em diferentes meses do ano, alertam para os marcos históricos das queimadas, com um recorde de incêndios (Ribeiro, 2024).

Esse cenário se apresenta como um risco a efetividade dos direitos humanos, bem como demanda uma proteção jurídica para o bioma, que se mostra muito relevante para a preservação da dignidade humana.

Nesse sentido, o problema de pesquisa perpassa pelos meios que o arcabouço jurídico interno possui para responder, de forma efetiva à proteção do bioma Pantanal, contribuindo para a promoção do meio ambiente sustentável. Apresenta como objetivo geral, identificar os avanços jurídicos realizados para a proteção nacional do bioma Pantanal. E como objetivos específicos, relacionar a proteção do bioma Pantanal como uma das ações de enfrentamento a emergência climática e analisar como o direito administrativo se insere e pode provocar mudanças nesse cenário.

METODOLOGIA

A metodologia utilizada para perseguir o descrito acima é a revisão bibliográfica, o levantamento de dados empíricos, a seleção midiática das notícias mais populares sobre o tema, a análise de jurisprudência e a revisão legislativa.

DESENVOLVIMENTO

A emergência climática

A crise ecológica global é considerada o maior desafio a ser enfrentado atualmente, que ocorre durante todo o século XXI e advém da interação humana com o meio ambiente.

Assim, emergência climática ou crise climática, eleita a palavra do ano pelo Dicionário Oxford em razão de sua alta incidência (Schuessler, 2019), indica que o comportamento humano e as emissões de carbono geradas são as causas principais das mutações climáticas atuais (Fachin, 2020), definida como um cenário em que se faz “necessária uma ação imediata para reduzir ou deter a mudança climática e evitar danos graves e permanentes ao meio ambiente.” (Oxford, 2021)

Considerada uma situação que traz problemas urgentes causados por mudanças no clima mundial, em particular, no aquecimento gerado pela atividade humana, que gera o aumento do nível do dióxido de carbono na atmosfera (Cambridge University, 2022). As evidências dessa emergência se apresentam em diversos cenários mundiais, com as mudanças climáticas, extremas temperaturas, aquecimento global, desmatamento, perda da biodiversidade, etc. (Campello, Turine & Ferreira, 2021)

Corroborando o entendimento acima, em 2021, o sexto relatório do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC), apresentou comprovações científicas sobre a relação e influência direta das ações humanas para o aquecimento e aceleração das mudanças climáticas, através principalmente, da queima de combustíveis fósseis para gerar energia e, especificamente no Brasil, por mudanças no uso e cobertura do solo, o que corrobora com a problemática dos incêndios no Pantanal expostos a seguir.

O documento ainda aponta um aumento contínuo e crescente, desde 1950, dos eventos de extremo calor em diversos pontos do planeta, que não aconteceriam sem a ação humana, (Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas, 2018) e, segundo a National Aeronautics and Space Administration (NASA), apresentam uma tendência de aquecimento a longo prazo, em razão dessas ações. (National Aeronautics and Space Administration, 2022)

O relatório do IPCC comprova que a frequência e a intensidade dos eventos climáticos extremos irão se agravar nas próximas décadas, gerando mudanças climáticas generalizadas, rápidas e irreversíveis. (Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas, 2018)

No documento “Estado do clima em 2021: eventos extremos e suas principais repercussões”, a Organização Meteorológica Mundial (OMM) divulgou que as mudanças climáticas degeneram todos os tipos de ecossistemas: terrestres, marinhos, costeiros e de água doce, limitando a promoção e capacidade do bem-estar para as pessoas (Organização Meteorológica Mundial. Estado do clima em 2021). O que evidencia o risco a dignidade humana e ao bem-estar da humanidade como consequência do cenário aqui apresentado.

Nesse mesmo ano, os eventos extremos quintuplicaram o número de desastres naturais em 50 anos, gerando perdas econômicas significativas (Silva, Fialho & Rocha, 2022). Assim, esta conjuntura causa, certamente, uma violação dos direitos humanos, visto sua indissociabilidade e multidimensionalidade dos direitos ambientais, que demanda uma ótica integrada da conjuntura que a engloba, de forma a considerar seus aspectos econômicos e sociais também (Filho, Coimbra & Silveira, 2018).

A proteção do meio ambiente gera, conseqüentemente, a proteção e efetivação da dignidade humana pois a existência e preservação de um meio ambiente saudável é um elemento que condiciona a existência e continuidade da vida humana (Fernandes & Campello, 2023).

Neste sentido, a Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente de 1972, em seu preâmbulo, destaca a necessidade do esforço e responsabilidade conjunta dos cidadãos, comunidades, empresas e instituições para a defesa e melhora do meio ambiente para as gerações presentes e futuras, (Organização das Nações Unidas, 1972) o que caracteriza a cooperação internacional, determinada, na Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, de 1992, como um instrumento essencial para o desenvolvimento sustentável (Organização das Nações Unidas, 1992). Essa conjuntura apresentada foi reafirmada na Conferência da Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável (Rio+20) que destacou a importância desta cooperação para promoção do desenvolvimento sustentável, bem como a relevância dos acordos ambientais multilaterais.

A Declaração de Estocolmo, em seu artigo 1º prevê o direito fundamental do homem a liberdade, a igualdade e a condições de vida adequadas em um meio ambiente de qualidade que permita uma vida digna (Organização das Nações Unidas, 1972).

Assim, a problemática demanda uma postura coletiva e global, apresentando desafios transfronteiriços com atores governamentais e não estatais, espalhados em diversas instâncias (Fachin, 2020), em razão da grande proporção que a crise climática trouxe para o cotidiano atual, transformando-se em um objetivo global, comum a todos os Estados nacionais e fundamental para consolidar a dignidade humana (Campello, Turine & Ferreira, 2021).

A proteção do Pantanal

No cenário apresentado, grande preocupação reside na proteção das zonas úmidas, como o Pantanal, que vem sofrendo muitas degradações em seu ecossistema (Campello, Turine & Ferreira, 2021).

O Pantanal é um bioma transfronteiriço, considerado a maior planície alagada do mundo, englobando diversos ecossistemas e com grande importância para a manutenção do ciclo hidrológico (Fernandes & Campello, 2023). O bioma é localizado na parte central do continente da América do Sul e, no Brasil, se concentra no estado do Mato Grosso do Sul (MS) com 65% do seu território e no Mato Grosso, com 35% (Silva, Fialho & Rocha, 2022).

Em 2000, o bioma do Pantanal foi reconhecido como Reserva da Biosfera e como Patrimônio Natural da Humanidade pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), considerada a terceira maior Reserva da Biosfera do mundo (UNESCO, n.d.-a; UNESCO, n.d.-b) e, apesar de possuir 25 milhões de hectares, somente 4,6% do território é protegido pelas Unidades de Conservação (Fernandes & Campello, 2023). Ainda, conforme a organização não governamental World Wide Fund for Nature (WWF), no bioma do Pantanal reside uma grande biodiversidade (WWF Brasil, 2024) e abriga 10 (dez) sítios Ramsar, áreas úmidas protegidas pela Convenção Internacional Ramsar (Ministério do Meio Ambiente, 2018).

Para além dos dados quantitativos, a importância do Pantanal advém de seu ecossistema, que promove, dentre outros, a regulação do clima, a manutenção da biodiversidade, sendo fonte de água, alimentação e matéria prima para a população que ali reside e tem, no bioma, suas principais atividades produtivas, constituindo a economia da região (Campello, Turine & Ferreira, 2021). A diversidade constatada acima tem influência direta no bem-estar humano local, uma vez que o bioma promove e fornece importantes recursos biológicos e ecossistêmicos, como água limpa, meio ambiente saudável e vida, elementos fundamentais para a garantia dos direitos humanos (Fernandes & Campello, 2023).

Conforme pesquisas da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), o Pantanal vem sofrendo significativas degradações, de forma consecutiva, nas últimas três décadas e, atualmente, os impactos ambientais e socioeconômicos estão muito evidentes através de profundas transformações regionais (Embrapa Pantanal, n.d.). Em consonância, houve um aumento de 200% nos incêndios desse bioma, no período de 2019 a 2020 que atingiu 22.116 focos de incêndio, o maior número desde 1998, atingindo 23% da sua área total. Dados corroborados pela OMM, que considerou a temporada de incêndios catastrófica (ONU News, 2021), o que ameaça o ciclo hidrológico do bioma, essencial para seu equilíbrio. (Fernandes & Campello, 2023).

E, em 2024, considerando os meses de janeiro a outubro, o número total de focos de incêndio foi de 14.304, o segundo maior número registrado até o momento (Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, n.d.). Na última década, constatou-se uma mudança na paisagem climática do bioma, advinda de uma degeneração no seu ciclo hidrológico (Silva, Fialho & Rocha, 2022).

Assim, demonstra-se a necessidade de proteção jurídica do bioma, não só pelas degenerações que vem sofrendo, mas também como um direito humano fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (Campello, Turine & Ferreira, 2021).

O arcabouço jurídico de proteção ao Pantanal

Em 2019, a revista BioScience publicou um estudo científico com pesquisadores de diversos países alertando que o planeta sofre uma emergência climática inequívoca e apresentando objetivos amplos de políticas públicas que devem ser formuladas para enfrentar a crise (Ripple et al, 2020).

Destaca-se a importância do ordenamento jurídico interno, conjuntamente com o sistema internacional de proteção aos direitos humanos que constituem uma ferramenta essencial às respostas necessárias ao dever de garantia do desenvolvimento sustentável.

No âmbito internacional, os países: Brasil, Bolívia, Argentina, Paraguai e Uruguai celebraram o Tratado da Bacia do Prata em 1970 com o objetivo de proteção e desenvolvimento da Bacia do Prata, que se abrange apenas uma bacia hidrográfica do bioma Pantanal. O documento tem a finalidade de formalizar a ação conjunta dos países para o uso dos recursos naturais, preservando-os para as futuras gerações (Fernandes & Campello, 2023).

O bioma também é protegido e reconhecido pela Convenção sobre Zonas Úmidas de Importância Internacional, de 1971, também chamada de Convenção de Ramsar, que destacou a importância dessas zonas, que caracterizam o bioma do Pantanal, para o desenvolvimento sustentável e a diversidade biológica, ressaltando a necessidade de proteção através de ações nacionais e cooperação internacional para sua conservação (Fernandes & Campello, 2023).

A Declaração para a Conservação, Desenvolvimento Integral e Sustentável do Pantanal foi assinada no oitavo Fórum Mundial da Água, em 2018, pelo Brasil, Bolívia e Paraguai, contendo diretrizes para a preservação do bioma pelos três países de forma conjunta e promovendo a cooperação internacional, com destaque para os recursos hídricos, mas considerando todo o ecossistema (Ministério do Meio Ambiente, 2018).

O documento é considerado um marco regional para a proteção do bioma, pautado em ações cooperativas e coordenadas entre os países, na gestão adequada dos recursos hídricos e no desenvolvimento sustentável (Fernandes & Campello, 2023).

Nesse sentido, a Declaração supracitada reforça os compromissos da Agenda 2030 das Organizações das Nações Unidas (ONU), que, dentre vários, tem como o 16º Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) Paz, Justiça e Instituições Eficazes, a promoção de sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, incluindo o acesso à justiça e a construção de instituições responsáveis e inclusivas (Fachin, 2020).

No ordenamento jurídico interno a Constituição Federal é considerada uma das mais protetivas do mundo pois trouxe um grande avanço na proteção jurídica do meio ambiente (Filho, Coimbra e Silveira, 2018), estabelecendo, em seu artigo 225, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações, determinando ao Poder Público o dever de assegurá-lo e efetivá-lo (Presidência da República, 2023).

No que tange ao Pantanal, o §4º do mesmo dispositivo o elencou como patrimônio nacional, determinando que o uso de seus recursos naturais se dará conforme a preservação ambiental. Essa normatividade apesar de reconhecer a importância do bioma, é uma norma constitucional de eficácia limitada (Silva, 2005), exigindo lei para o exercício desse direito que, como exposto mais a frente, ainda tramita pelo Congresso Nacional e demonstra a necessidade de políticas públicas que abordem a

questão ambiental para sanar o descompasso da realidade e do texto constitucional (Filho, Coimbra & Silveira, 2018).

Em consonância, o artigo 170 da Constituição estabelece os princípios da ordem econômica, com o objetivo de garantir uma vida digna com justiça social através da soberania nacional, proteção ambiental, redução das desigualdades, pleno emprego e da função social da propriedade. Neste cenário, é dever do Estado regular as atividades econômicas e promover o desenvolvimento equilibrado, alinhado aos planos nacionais e regionais de desenvolvimento, conforme o artigo 174/CF. Portanto, a Constituição demonstra um compromisso com o desenvolvimento sustentável, integrando os pilares econômico, social e ambiental (Campello, Turine & Ferreira, 2021).

O marco legal para a regulação das ações de combate ao aquecimento global é a Lei nº 12.187/2009 que instituiu a Política Nacional sobre a Mudança do Clima e dá início a diversas ações estatais coordenadas para mitigar as alterações climáticas sofridas no país estabelecendo os princípios e os instrumentos necessários para adaptação as mudanças climáticas (Santos, 2021).

A lei tem por objetivo consolidar uma economia de baixo consumo em carbono, recuperar e preservar recursos ambientais e estabelecer medidas para as três esferas federativas, trazendo propostas abrangentes para diversos setores sociais com a coordenação e regulação do Estado, o que condiciona a efetividade legislativa a políticas setoriais e planos econômicos específicos (Da Motta, 2011).

Demonstrando um avanço no tema, atualmente o Projeto de Lei nº 3.614 de 2024 busca alterar este marco legal introduzindo medidas para enfrentar a emergência climática, definida como “situação em que é necessária a adoção urgente de ações com o objetivo de reduzir ou interromper os efeitos [...]” (Brasil, Congresso Nacional, 2024) determinando ações transversais a políticas públicas e programas governamentais.

Na justificativa do Projeto de Lei afirma-se o objetivo de evitar danos ambientais, sociais e climáticos irreversíveis causados pelos impactos do clima, diante dos riscos e da vulnerabilidade extrema. Aborda-se também a necessidade de criar o Plano Nacional de Emergência Climática que integrará o Plano Nacional sobre Mudança do Clima, que visa implementar ações urgentes de forma transversal às políticas públicas e programas governamentais. Assim, em decorrência da internacionalização dos direitos humanos e da constitucionalização do direito internacional, a proteção do bioma do Pantanal traz deveres estatais, internacionais e privados em razão do desenvolvimento sustentável e dos direitos humanos, o que demanda a construção de instrumentos jurídicos e políticos para efetivar a proteção necessária (Mazzuoli & Lima, 2016).

Quando a Constituição estabelece o dever de preservação para o Poder Público o Direito Administrativo se apresenta como instrumento de viabilidade de proteção climática, uma vez que este é a caixa de ferramentas que viabiliza a execução dos objetivos definidos constitucionalmente (Sundfeld, 2014).

O direito administrativo, neste sentido, evoluiu para promover a eficiência e melhoria na gestão pública, com seu desenvolvimento contínuo e multiplicidade de interesses, englobando diversos institutos e formas de organização com o objetivo de melhor atender os interesses públicos (Ribeiro, 2016), uma vez que a atividade administrativa é aquela mais próxima ao cidadão quando comparada as funções legislativa e judicial (Hachem, 2014).

Caracterizada como uma interface entre o Estado e a sociedade, é dever da função administrativa responder as demandas sociais com uma postura proativa na efetivação dos direitos individuais e coletivos por meio de ações administrativas (Oliveira, 2008). O que resulta em uma atuação como uma tecnologia social que considera impasses e objetivos concretos, bem como a construção de modelos

jurídicos mais uteis e vinculados a realidade, adotando uma postura flexível e crítica definindo resultados (Ribeiro, 2016).

Portanto, a conjuntura descrita acima, deve ser usada para como uma ferramenta que sirva aos fins democraticamente definidos na Constituição, à luz dos direitos fundamentais (Ribeiro, 2016) e, especificamente para os fins desse artigo, na proteção do bioma do Pantanal e na promoção do desenvolvimento sustentável, uma vez que os indivíduos têm direito de pleitear à Administração Pública, a efetivação de seus direitos fundamentais (Oliveira, 2008).

No entanto, não só a disposição constitucional interna vincula o Direito Administrativo, mas a sistemática internacional apresentada também, a partir do princípio da juridicidade administrativa, advindo da mudança de interpretação do princípio da legalidade. (Arcaro Conci & Tonet, 2024).

O princípio da legalidade é fruto das origens do direito administrativo, que surge com a finalidade de limitar a atividade estatal para evitar abusos de poder em contraposição ao período histórico anterior, do Estado Absolutista (Marino, 2021). Assim, o princípio da legalidade garante liberdades individuais pois é a primazia da lei e sua vinculação formal e estrita como única fonte válida e legítima (Arcaro Conci & Tonet, 2024).

No entanto, o século XX inaugura o fenômeno da Constitucionalização do Direito que vincula todo o ordenamento jurídico ao bloco de constitucionalidade que inclui, além do texto constitucional, a jurisprudência consolidada, principalmente no Supremo Tribunal Federal (STF) como fonte decisória (Arcaro Conci & Faraco, 2020). Esse novo cenário, além de transformar a Administração Pública alargando e aprofundando suas funções, substitui o princípio da legalidade pelo da juridicidade, que passa a nortear todas as atividades estatais (Justen Filho, 2008).

Ou seja, neste panorama, o princípio da legalidade que traz a simples vinculação a lei formal e estrita, se mostra insuficiente e inadequado face ao novo arcabouço jurídico que adentra o Direito Administrativo, incluindo a aplicabilidade e a interpretação de seus institutos (Aragão, 2004).

Simultaneamente a processo de Constitucionalização do Direito, a Constituição de 1988 inaugura um período de abertura jurídica para o direito internacional dos direitos humanos, dispostos constitucionalmente no artigo 5º, §2º e traz novas orientações para a proteção dos direitos humanos, vinculando a Administração Pública que passa por um fenômeno de convencionalização, o que demanda o ajuste de seus institutos, funções e atividades aos compromissos assumidos no âmbito internacional e resulta na convencionalização do princípio da juridicidade (Ramos, 2012).

Em suma, demanda-se das fontes legislativas do Direito Administrativo uma integração com os tratados internacionais de direitos humanos que tem por fundamento a centralidade da pessoa humana (Gussoli, 2019), reconhecido constitucionalmente no artigo 4º, II, para efetivar o interesse público e implementar direitos convencionais objetivando a maior proteção e preservação do bioma Pantanal.

Desenha-se assim, um caminho que, além de possível, é devido para a Administração Pública conforme o exposto acima, que evidencia (i) a necessidade de proteção do Pantanal, (ii) a ótica do Direito Administrativo como caixa de ferramentas para efetivação dos direitos humanos e (iii) o princípio da juridicidade que exige a observância dos tratados internacionais de proteção ao meio ambiente.

No cenário legislativo apresentado, a Administração Pública tem atribuições centrais na regulamentação, fiscalização e execução das previsões legais de proteção ao bioma, assegurando que os objetivos estabelecidos sejam alcançados por meio de instrumentos administrativos adequados, fundamental para enfrentar os desafios impostos pelas mudanças climáticas e garantir a sustentabilidade ambiental e socioeconômica do país.

A recente decisão do Supremo Tribunal Federal

Diante do cenário de intensa degradação e queimadas do bioma, bem como a extensa demonstração de sua necessária proteção e obrigações internacionais assumidas pelo Brasil, em audiência de conciliação das Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 743, 746 e 857, o Supremo Tribunal Federal determinou para a União adotar todas as medidas repressivas e preventivas cabíveis para combater os incêndios no bioma do Pantanal (Supremo Tribunal Federal, 2024b).

Anteriormente, no acórdão das referidas ADPFs, foi determinado o prazo de 90 (noventa) dias para o Governo Federal apresentar um plano de preservação e combate aos incêndios no Pantanal e Amazônia, com medidas concretas para controlar ou mitigar os incêndios, de forma a prevenir que cenários similares voltem a ocorrer ((Supremo Tribunal Federal, 2024b).

Na audiência, convocada para acompanhar a determinação acima, o STF afirmou que o momento de incêndios descrito acima é uma “verdadeira pandemia de queimadas que deve ser enfrentada”, devendo considerar não só os danos ambientais, mas também a prejudicialidade estendida a saúde humana e a economia (Supremo Tribunal Federal, 2024a).

Na audiência também foi determinado a necessidade de investigação das causas dos incêndios e sua resolução através de ações conjuntas das polícias judiciárias e pela Força Nacional. Importante destaque foi a afirmação de que o cenário dos incêndios configura calamidade pública que traz danos irreparáveis ((Supremo Tribunal Federal, 2024b).

No que tange a falta de lei que regulamenta o dispositivo constitucional do artigo 225, §4º, sobre o uso dos recursos naturais do Pantanal, conforme a preservação ambiental, coube ao Supremo Tribunal Federal (STF), em 06 de julho de 2024, julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO), em seu órgão plenário, reconhecendo a omissão legislativa do Congresso Nacional em editar a lei necessária, que promova a preservação do bioma Pantanal, conferindo um prazo de 18 (dezoito) meses para regulação do tema (Supremo Tribunal Federal, 2023).

Na decisão, o STF afirmou que o Congresso Nacional foi omisso diante da ausência de lei específica para a proteção do bioma, exigido pelo dispositivo constitucional, apesar do grande lapso temporal decorrido após a promulgação da Constituição. Destacou ainda que a prévia existência de projetos de lei em andamento evidencia a dificuldade do Poder Legislativo para resolver a omissão existente (Supremo Tribunal Federal, 2023).

A decisão esclareceu alguns questionamentos sobre os outros atos normativos existentes, afirmando que o Código Florestal não é suficiente para garantir a proteção adequada do Pantanal, apesar de possuir algumas referências em seu texto e que a Lei Estadual do Mato Grosso do Sul nº 6.160/2023, denominada de Lei do Pantanal, ainda que relevante para a proteção do bioma, não afasta a obrigação constitucional de criação de lei sobre o tema (Supremo Tribunal Federal, 2023).

Por fim, o principal fundamento da decisão foi a garantia constitucional do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e o dever imposto ao Poder Público de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações, segundo artigo 225/CF, reconhecendo que o bioma é patrimônio nacional e deve ser protegido por leis específicas, conforme art. 225, §4º (Supremo Tribunal Federal, 2023).

O Projeto de Lei nº 5.482/2020, Estatuto do Pantanal

Conforme o exposto e diante da decisão do STF que declarou a omissão legislativa na ADO 63, determinando a criação de lei federal para a proteção do bioma do Pantanal, em 16 de julho de 2024

houve aprovação na Comissão do Meio Ambiente e encaminhamento à Câmara dos Deputados, do atual Projeto de Lei nº 5.482/2020, denominado de Estatuto do Pantanal (Senado Federal, 2020).

Dentre suas principais contribuições para o tema, o atual texto legislativo traz regras para a conservação e restauração do bioma, bem como princípios para seu uso com ênfase no desenvolvimento sustentável, objetivos a serem observados pelas políticas públicas da região como a capacitação e extensão rural como meio de promover o desenvolvimento da agropecuária, diretrizes e orientações para a proteção e recuperação do bioma com destaque para o monitoramento e fiscalização ambientais.

O PL inova trazendo instrumentos econômicos de incentivo às atividades que promovam o desenvolvimento sustentável no bioma, como programas de compensação pela conservação ambiental e tem como princípio objetivo conciliar a conservação do local com o desenvolvimento socioeconômico.

Uma das preocupações do documento são os incêndios florestais, por isso há previsão do manejo adequado e responsável do fogo através do planejamento da queima prescrita ou controlada bem como o uso tradicional e adaptativo.

O turismo no bioma é incentivado e regulado pela lei com a finalidade de estimular e capacitar profissionais, bem como comunidades locais através de políticas públicas que tangenciam sobre destinos turísticos, empreendimentos sustentáveis, comercialização e promoção de produtos turísticos e bases sustentáveis.

A produção de atividades e produtos sustentáveis será reconhecida com o selo "Pantanal Sustentável", uma inovação legislativa que tem o objetivo de fomentar tais práticas que resultam na preservação dos recursos naturais (Agência Senado, 2024).

Percebe-se que o novo diploma normativo dispõe sobre novas obrigações e responsabilidades para a Administração Pública, que desempenha um papel central na implementação do Estatuto, assegurando a organização e execução das políticas públicas.

O poder de polícia administrativo, a partir da regulamentação e fiscalização ambiental, deve monitorar atividades no bioma e aplicar sanções em casos de infrações, bem como criar regulamentos, normas técnicas e restritivas para as práticas do manejo responsável do fogo, face a preocupação dos incêndios.

Ao passo que o fomento administrativo, através de políticas de incentivo econômico, é previsto às atividades que promovam o desenvolvimento sustentável no bioma. O que também ocorrerá no incentivo ao turismo, conjuntamente com a regulamentação desses serviços.

Portanto, o Projeto de Lei atribui à Administração Pública grande relevância para sua implementação efetiva através de políticas públicas e instrumentos do direito administrativo, buscando assegurar que os objetivos de proteção ambiental e desenvolvimento socioeconômico sejam alcançados de maneira eficiente, transparente e alinhada aos interesses da sociedade e à preservação do patrimônio natural.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo teve o escopo de demonstrar a interdependência entre os direitos humanos e o meio ambiente, indicando que a degradação ambiental coloca em risco a dignidade humana e o bem-estar coletivo, o que atinge o objetivo específico.

Na resposta a problemática da intersecção entre a função do Direito Administrativo na proteção do bioma do Pantanal diante da emergência climática atual, restou demonstrado a importância da

atuação da Administração Pública para efetivação legislativa, bem como para consolidar os parâmetros judiciais advindos de tratados internacionais fruto da convencionalização do Direito Administrativo que tem, como base, sua ótica como instrumento viabilizador de garantias constitucionais, a caixa de ferramentas. Diversas organizações científicas, nacionais e internacionais, apontam que as mudanças climáticas afetam toda a humanidade e, conseqüentemente, a dignidade humana, demandando medidas urgentes, integradas e eficazes para enfrentar a crise climática e proteger ecossistemas essenciais, como o Pantanal.

O fortalecimento do arcabouço jurídico, tanto nacional quanto internacional, e da Administração Pública é fundamental para garantir a preservação dos recursos naturais e a sustentabilidade das atividades econômicas, que demanda um olhar para as três bases da sustentabilidade: (i) ambiental, (ii) social e (iii) econômico (Campello, Turine & Ferreira, 2021).

Os resultados das recentes decisões do STF e o avanço do Projeto de Lei nº 5.482/2020, são marcos importantes nessa direção, que propõe regras para conservação e restauração do bioma, buscando equilibrar desenvolvimento socioeconômico com sustentabilidade, incorporando mecanismos como incentivos econômicos e regulamentação do turismo sustentável. Ainda, é importante destacar os avanços do Projeto de Lei nº 3.614 de 2024 na Política Nacional sobre Mudança do Clima pois destaca o cenário atual de mudanças climáticas, o que demonstra, portanto, o alcance do objetivo geral de demonstrar os avanços jurídicos realizados para a proteção nacional do bioma Pantanal.

Restou também demonstrado o papel do Direito Administrativo, como caixa de ferramentas para a efetivação e promoção dos direitos debatidos, conjuntamente com o princípio da juridicidade, o que afirma o objetivo específico, evidenciando o objetivo específico do artigo, que tem o escopo de analisar como o direito administrativo se insere neste cenário e pode provocar mudanças.

Diante da conjuntura de aquecimento global e de impactos ambientais profundos, a atuação estatal, em cooperação com a sociedade e a comunidade internacional, é essencial para a efetivação de políticas de proteção ambiental. As ações precisam ser conduzidas com urgência e comprometimento, reconhecendo o Pantanal como patrimônio natural que deve ser protegido para as atuais e futuras gerações.

REFERÊNCIAS

Agência Senado. (2024). Aprovada na CMA, criação do Estatuto do Pantanal vai à Câmara. Senado Notícias. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2024/07/03/aprovada-na-cma-criacao-do-estatuto-do-pantanal-vai-a-camara>

Aragão, A. S. de. (2004). A concepção pós-positivista do princípio da legalidade. *Revista de Direito Administrativo*, 236, 51–64. <https://doi.org/10.12660/rda.v236.2004.44672>.

Arcaro Conci, L. G., & Faraco, M. (2020). O bloco de constitucionalidade convencionalizado como paradigma contemporâneo da jurisdição constitucional brasileira. In C. M. Cleve (Org.), *Jurisdição constitucional em perspectiva*. São Paulo: Revista dos Tribunais.

Arcaro Conci, L. G., & Fioramonte Tonet, L. (2024). Legalidade, juridicidade e convencionalidade no Direito Administrativo Sancionador. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, 14(1).

Biernath, A. (2024, 22 de setembro). Amazônia e Pantanal têm piores queimadas das últimas duas décadas, alerta agência europeia. *BBC News Brasil*. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/cr5423pgvd9o>.

Brasil. Congresso Nacional. (2024). Projeto de Lei n.º 3614, de 2024. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9808487&ts=1732220731724&disposition=inline>

Bueno, F. (2023, 31 de outubro). Capitais brasileiras estarão entre as mais quentes do mundo em 2050, indica estudo americano. *Jornal da USP*. Disponível em: <https://jornal.usp.br/radio-usp/capitais-brasileiras-estarao-entre-as-mais-quentes-do-mundo-em-2050-indica-estudo-americano/>.

Cambridge University. (2022). *Cambridge dictionary*. United Kingdom: Cambridge University Press. Disponível em: <https://dictionary.cambridge.org/pt/dicionario/>.

Campello, L. G. B., Turine, J. A. V., & Ferreira, R. de O. (2021). A proteção jurídica internacional do bioma do Pantanal na Era do Antropoceno à luz das Constituições do Brasil, Bolívia e Paraguai. *Revista Direitos Culturais*, 16(39), 101–119.

Da Motta, R. S. (2011). A política nacional sobre mudança do clima: aspectos regulatórios e de governança. In *Mudança do clima no Brasil*.

Embrapa Pantanal. (n.d.). *Impactos ambientais e socioeconômicos no Pantanal*. Disponível em: <https://www.embrapa.br/pantanal/impactos-ambientais-e-socioeconomicos-no-pantanal>.

Fachin, L. E. (2020). Agenda 2030: emergência climática e o papel das instituições públicas. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, 10(3), 623–634.

Fernandes, T. F. N. U., & Campello, L. G. B. (2023). A proteção jurídica do Pantanal, na época do Antropoceno, e a garantia do direito humano ao meio ambiente equilibrado. *Revista Argumentum*, 24(3), 477–500.

Filho, A. C. P., Coimbra, D. de S. F., & Silveira, V. O. da. (2018). A dimensão ecológica dos direitos humanos e a proteção jurídica do Pantanal à luz da Constituição Federal de 1988. *Revista Argumentum*, 19(3), 863–880.

Fundação Padre Anchieta. (2023, 27 de julho). Secretário-Geral da ONU afirma que planeta chegou na “era da ebulição global”. *Cultura UOL*. Disponível em:

https://cultura.uol.com.br/noticias/60332_secretario-geral-da-onu-afirma-que-chegamos-na-era-da-ebulicao-global.html.

Gussoli, F. K. (2019). Dez parâmetros básicos de atuação da Administração Pública segundo os tratados internacionais de direitos humanos. *Revista Digital de Direito Administrativo*, 6(2), 46–70.

Hachem, D. W. (2014). Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais: por uma implementação espontânea, integral e igualitária (Tese de doutorado). Universidade Federal do Paraná, Curitiba.

Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. (n.d.). Programa Queimadas. Disponível em: <https://terrabrasilis.dpi.inpe.br/queimadas/portal/>.

Justen Filho, M. (2008). O direito administrativo de espetáculo: direito administrativo e seus novos paradigmas. Belo Horizonte: Fórum.

Marino, T. F. (2021). O controle difuso de convencionalidade pela administração pública (Dissertação de mestrado). Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Disponível em: <https://repositorio.ufms.br/handle/123456789/4289>.

Mazzuoli, V. de O., & Lima, D. M. D. F. D. (2016). Direito e política internacional do meio ambiente para as áreas úmidas Sul-Americanas e proteção dos biomas do Pantanal Brasileiro e do Chaco Boliviano: Desafios do diálogo das fontes e do controle de convencionalidade. *REPATS - Revista de Estudos e Pesquisas Avançadas do Terceiro Setor*, 3(2), 216–244.

Ministério do Meio Ambiente. (2018). Brasil, Bolívia e Paraguai juntos pelo Pantanal. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/informma/item/14677-noticia-acom-2018-03-2903.html>.

Nações Unidas Brasil. (2015). Mudanças climáticas e suas consequências já causam milhares de mortes todos os anos, alerta OMS. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/71435-mudan%C3%A7as-clim%C3%A1ticas-e-suas-consequ%C3%Aancias-j%C3%A1-causam-milhares-de-mortes-todos-os-anos-alerta>.

Nações Unidas Brasil. (2023). Coletiva de imprensa do secretário-geral da ONU sobre o clima. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/240543-coletiva-de-imprensa-do-secret%C3%A1rio-geral-da-onu-sobre-o-clima>.

National Aeronautics and Space Administration. (2022, 1 de agosto). Key Indicators: global temperature. Disponível em: <https://climate.nasa.gov/vital-signs/global-temperature/>.

Oliveira, G. J. de. (2008). Administração pública democrática e efetivação dos direitos fundamentais. *Prismas: Direito, Políticas Públicas e Mundialização*, 5(1), 83–105.

ONU News. (2021). Secas no sul da Amazônia e no Pantanal foram as piores dos últimos 50 anos. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2021/08/1760132>.

Organização das Nações Unidas. (1972). Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano. Estocolmo.

Organização das Nações Unidas. (1992). Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Rio de Janeiro.

Organização Meteorológica Mundial. Estado do clima em 2021: eventos extremos e suas principais repercussões. Disponível em: <https://public.wmo.int/es/media/comunicados-de-prensa/estado-del-clima-en-2021-los-fen%C3%B3menos-extremos-y-sus-principales>.

Oxford University. (2021). Oxford Languages: word of the year 2019. United Kingdom: Oxford University Press. Disponível em: <https://languages.oup.com/word-of-the-year/2019/>.

Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas. (2021). Relatório especial do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2019/07/SPM-Portuguese-version.pdf>.

Pivetta, M. (2024). Pantanal bate recorde de incêndios no primeiro semestre e sinaliza avanço das queimadas no país. Pesquisa FAPESP. Disponível em: <https://revistapesquisa.fapesp.br/pantanal-bate-recorde-de-incendios-no-primeiro-semester-e-sinaliza-avanco-das-queimadas-no-pais/>

Presidência da República. (2023). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

Ramos, A. de C. (2012). Pluralidade das ordens jurídicas: uma nova perspectiva na relação entre o Direito Internacional e o Direito Constitucional. Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, (1), 497–524. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67955>

Ribeiro, L. C. (2016). O direito administrativo como caixa de ferramentas e suas estratégias. Revista de Direito Administrativo, 272, 209–249. <https://doi.org/10.12660/rda.v272.2016.64303>.

Ribeiro, R. (2024). Queimadas no Pantanal e na Amazônia batem marcas históricas. Radioagência Nacional. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/radioagencia-nacional/geral/audio/2024-09/queimadas-no-pantanal-e-na-amazonia-batem-marcas-historicas>.

Ripple, W. J., et. al. (2020). World Scientists' Warning of a Climate Emergency. *BioScience*, 70(1), 8–12. <https://doi.org/10.1093/biosci/biz088>.

Santos, A. C. (2021). Política Nacional sobre mudança do clima no Brasil: uma avaliação de instrumentos e de efetividade. Espaço Público: Revista de Políticas Públicas. Disponível em: <https://repositorio.ulisboa.pt/handle/10451/47059>.

Saraiva, J. (2023). Terra passa de “aquecimento” para “ebulição global”, diz secretário-geral da ONU. Metrôpoles. Disponível em: <https://www.metropoles.com/mundo/terra-passa-de-aquecimento-para-ebulicao-global-diz-secretario-geral-da-onu>.

Schuessler, J. (2019). Oxford Names 'Climate Emergency' Its 2019 Word of the Year. *The New York Times*. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2019/11/20/arts/word-of-the-year-climate-emergency.html>.

Senado Federal. (2020). Projeto de Lei nº 5482, de 10 de dezembro de 2020.

Silva, C. A. da, Fialho, E. S., & Rocha, V. M. (2022). Uma visão social sobre o clima e seus significados nas paisagens climáticas dos lugares, o Pantanal/Brasil no contexto das mudanças climáticas. In J. L. P. Oliveira-Costa, A. A. Zacharias, & A. M. Pancher (Orgs.), *Método e técnicas no estudo da dinâmica da paisagem física nos países da CPLP - Comunidade dos países de expressão portuguesa* (pp. 49–76). Málaga, Espanha: EUMED.

Silva, J. A. (2005). *Curso de Direito Constitucional Positivo* (25ª ed.). São Paulo: Malheiros.

Silva, V. A. da. (2006). O conteúdo essencial dos direitos fundamentais e a eficácia das normas constitucionais. *Revista de Direito do Estado*, (4), 23–51. Disponível em: https://constituicao.direito.usp.br/wp-content/uploads/2006-RDE4-Conteudo_essencial.pdf.

Sundfeld, C. A. (2014). *Direito administrativo para céticos* (2ª ed.). São Paulo: Malheiros.

Supremo Tribunal Federal. (2023). Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão 63. Relator: André Mendonça. Brasília, DF. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1477394/false>

Supremo Tribunal Federal. (2024a). STF determina medidas imediatas de combate a incêndios na Amazônia e no Pantanal. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-determina-medidas-imediatas-de-combate-a-incendios-na-amazonia-e-no-pantanal/>.

Supremo Tribunal Federal. (2024b). STF determina mobilização para o combate aos incêndios no Pantanal e na Amazônia. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-determina-mobilizacao-para-o-combate-aos-incendios-no-pantanal-e-na-amazonia/>.

Supremo Tribunal Federal. (2024c). Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 743. Relator: André Mendonça. Brasília, DF. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur504935/false>


Supremo Tribunal Federal. (2024d). Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 746. Relator: André Mendonça. Brasília, DF. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/obterInteiroTeor.asp?numero=746&classe=ADPF>

Supremo Tribunal Federal. (2024e). Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 857. Relator: André Mendonça. Brasília, DF. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6205663>

UNESCO. (n.d.-a). Pantanal Conservation Area. Disponível em: <https://whc.unesco.org/en/list/999/#:~:text=The%20Pantanal%20Conservation%20Area%20consists,world's%20largest%20freshwater%20wetland%20ecosystems.>

UNESCO. (n.d.-b). Patrimônio Mundial Natural e Reservas da Biosfera no Brasil. Disponível em: <https://www.unesco.org/pt/fieldoffice/brasil/expertise/natural-heritage-biosphere-reserves>

WWF Brasil. (2024). Pantanal. Disponível em: https://www.wwf.org.br/natureza_brasileira/areas_prioritarias/pantanal/.

Todo el contenido de **LATAM Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Humanidades**, publicados en este sitio está disponibles bajo Licencia [Creative Commons](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/) .