

UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI
VICE-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO E INOVAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM CIÊNCIA JURÍDICA – PPCJ
CURSO DE MESTRADO EM CIÊNCIA JURÍDICA – CMCJ
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: FUNDAMENTOS DO DIREITO POSITIVO
LINHA DE PESQUISA: DIREITO AMBIENTAL, TRANSNACIONALIDADE E
SUSTENTABILIDADE
PROJETO DE PESQUISA: DIREITO AMBIENTAL, TRANSNACIONALIDADE E
SUSTENTABILIDADE
DUPLA TITULAÇÃO: MÁSTER EN DERECHO AMBIENTAL Y DE LA SOSTENIBILIDAD –
MADAS – UNIVERSIDAD DE ALICANTE

DIREITO AMBIENTAL GLOBAL E COERCIBILIDADE: UMA ANÁLISE JURÍDICO-POLÍTICA DO ACORDO DE PARIS

RAÍSSA MARTINS DA SILVA

Florianópolis-SC, abril de 2023

UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI
VICE-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO E INOVAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM CIÊNCIA JURÍDICA – PPCJ
CURSO DE MESTRADO EM CIÊNCIA JURÍDICA – CMCJ
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: FUNDAMENTOS DO DIREITO POSITIVO
LINHA DE PESQUISA: DIREITO AMBIENTAL, TRANSNACIONALIDADE E
SUSTENTABILIDADE
PROJETO DE PESQUISA: DIREITO AMBIENTAL, TRANSNACIONALIDADE E
SUSTENTABILIDADE
DUPLA TITULAÇÃO: MÁSTER EN DERECHO AMBIENTAL Y DE LA SOSTENIBILIDAD –
MADAS – UNIVERSIDAD DE ALICANTE

DIREITO AMBIENTAL GLOBAL E COERCIBILIDADE: UMA ANÁLISE JURÍDICO-POLÍTICA DO ACORDO DE PARIS

RAÍSSA MARTINS DA SILVA

Dissertação submetida ao Curso de Mestrado em
Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí –
UNIVALI, como requisito parcial à obtenção do título
de Mestre em Ciência Jurídica.

Orientador: Professor Doutor Marcos Leite Garcia

Co-orientador: Professor Doutor Juan Rosa Moreno

Florianópolis-SC, abril de 2023

AGRADECIMENTOS

O desenvolvimento deste trabalho recebeu a contribuição de algumas pessoas às quais quero registrar minha gratidão: ao Luís, que topou o desafio comigo e trouxe o debate acadêmico para a sala do nosso apartamento, especialmente quando a pandemia nos impedia de estar com os demais; meu querido orientador Dr. Marcos Leite Garcia, que me guiou desde o princípio deste curso e me encorajou a encarar a dupla titulação; os professores da Universidade de Alicante (Espanha) que abrilhantaram a experiência do mestrado, especialmente o coordenador Dr. Germán Valencia Martín e o professor Dr. Fernando de Rojas Martínez-Parets; minha amiga Giglione Edite Zanela Maia que me deu a inspiração para esse projeto; e meus pais, que sempre acreditaram em mim e deram o suporte necessário para a chegada deste momento.

DEDICATÓRIA

Dedico esse trabalho à minha saudosa avó Maria Ozéas do Nascimento Martins por ter sido uma grande defensora da natureza e dos povos originários, pelo seu legado como mulher acadêmica, por ter tornado a montanha mais alta para mim e me permitido ver além.

A todas as mulheres desta família que nos seguirão.

TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE

Declaro, para todos os fins de direito, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico conferido ao presente trabalho, isentando a Universidade do Vale do Itajaí, a Universidade de Alicante, a Coordenação do Curso de Mestrado em Ciência Jurídica, a Banca Examinadora e o Orientador de toda e qualquer responsabilidade acerca do mesmo.

Florianópolis-SC, abril de 2023



Documento assinado digitalmente

RAISSA MARTINS DA SILVA

Data: 14/08/2023 12:05:51-0300

Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Raíssa Martins da Silva

Mestranda

PÁGINA DE APROVAÇÃO

MESTRADO

Conforme Ata da Banca de Defesa de Mestrado, arquivada na Secretaria do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica PPCJ/UNIVALI, em 18/05/2023, às quatorze horas (Horário de Brasília) e dezenove horas (Horário em Alicante), a mestrando Raíssa Martins da Silva fez a apresentação e defesa da Dissertação, sob o título “DIREITO AMBIENTAL GLOBAL E COERCIBILIDADE: UMA ANÁLISE JURÍDICO-POLÍTICA DO ACORDO DE PARIS”.

A Banca Examinadora foi composta pelos seguintes professores: Doutor Marcos Leite Garcia (UNIVALI), como presidente e orientador, Doutor Juan Rosa Moreno (UA), como coorientador, Doutor Liton Lanes Pilau Sobrinho (UNIVALI), como membro e Doutor Ricardo Stanziola Vieira (UNIVALI), como membro suplente. Conforme consta em Ata, após a avaliação dos membros da Banca, a Dissertação foi aprovada.

Por ser verdade, firmo a presente.

Itajaí (SC), 18 de maio de 2023.



PROF. DR. PAULO MÁRCIO DA CRUZ
Coordenador/PPCJ/UNIVALI

ROL DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
Cnumad	Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento
COP	Conferência das Partes
CQNUMC	Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima
CRFB/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
EC	Emenda constitucional
EUA	Estados Unidos da América
FMI	Fundo Monetário Internacional
MDL	Mecanismo de Desenvolvimento Limpo
NDC's	Contribuições nacionalmente determinadas
OI's	Organizações internacionais
ONU	Organização das Nações Unidas
PNMC	Política Nacional sobre Mudança do Clima
PNUMA	Programa das Nações Unidas de Meio Ambiente
STF	Supremo Tribunal Federal
TPI	Tribunal Penal Internacional

ROL DE CATEGORIAS

Acordo de Paris. Acordo global sobre o clima planetário, cuja meta é manter o aumento da temperatura do planeta abaixo dos 2º C, tendo em conta a era pré-industrial (1850 a 1900).¹

Coercibilidade. A possibilidade do uso da força para combater o descumprimento de uma norma.²

Direito Ambiental Global. Derivado de um processo de expansão do direito internacional moderno, trata de problemas comuns sem delimitação de fronteiras geopolíticas imaginadas pelo ser humano, processo típico de um período de globalização jurídica.³

Sustentabilidade. Fundamento de um desenvolvimento sustentável capaz de suprir as necessidades da geração atual, garantindo a capacidade de atender as necessidades das futuras gerações.⁴

Tratados Internacionais. Acordos firmados por sujeitos de Direito internacional que se obrigam, mediante documento escrito, a calcar o seu modo de agir por determinados pactos internacionais, cuja avença, em regra, objetiva tutelar interesses recíprocos.⁵

¹ NAÇÕES UNIDAS. **Acordo de Paris**. 2015. Disponível em: <<https://www.undp.org/content/dam/brazil/docs/ODS/undp-br-ods-ParisAgreement.pdf>>. Acesso em 09 abr. 2021.

² Vade Mecum Brasil. Disponível em: <<https://vademecumbrasil.com.br/palavra/coercibilidade>>. Acesso em: 27 abr. 2023.

³ VARELLA, Marcelo Dias. **Direito internacional econômico ambiental**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 22.

⁴ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**. Direito ao futuro. 2. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012. p. 41.

⁵ ACCIOLY, Hildebrando. **Tratado de direito internacional público**. 3. ed. vol 1. São Paulo: Quartier Latin, 2009.

SUMÁRIO

RESUMO	p. 10
RESUMEN	p. 11
ABSTRACT	p. 12
 INTRODUÇÃO	 p. 13
 1 DIREITO AMBIENTAL GLOBAL	 p. 18
1.1 DO CARÁTER DE DIREITO FUNDAMENTAL	p. 18
1.2 DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE E SUA TUTELA	p. 25
1.3 DA IMINÊNCIA DE UM DIREITO AMBIENTAL GLOBAL	p. 33
 2 TRATADOS INTERNACIONAIS	 p. 40
2.1 DIREITO INTERNACIONAL PÚBLICO, SOBERANIA DO ESTADO-NAÇÃO, SANÇÕES COERCITIVAS E <i>SOFT LAW</i>	p. 40
2.2 RECEPÇÃO DOS TRATADOS INTERNACIONAIS	p. 48
2.3 EFICÁCIA E COERCIBILIDADE DOS TRATADOS INTERNACIONAIS	p. 55
 3 UMA ANÁLISE JURÍDICO-POLÍTICA DO ACORDO DE PARIS	 p. 69
3.1 DO PROTOCOLO DE KYOTO AO ACORDO DE PARIS: CONTEXTO HISTÓRICO	p. 69
3.2 ASPECTOS ECONÔMICOS DO ACORDO DE PARIS	p. 77
3.3 COERCIBILIDADE DO ACORDO DE PARIS	p. 87
3.3.1 Da criação de um novo tipo penal pelo TPI: ecocídio	p. 87
3.3.2 Do controle judicial interno	p. 92
3.3.3 Do estabelecimento de sanções premiais no Acordo de Paris	p. 95
 CONSIDERAÇÕES FINAIS	 p. 99
 REFERÊNCIA DAS FONTES CITADAS	 p. 102

RESUMO

Trata-se de trabalho de conclusão de mestrado em Ciência Jurídica e desenvolvido na linha de pesquisa de Direito Ambiental, Transnacionalidade e Sustentabilidade da Universidade do Vale do Itajaí, em regime de dupla titulação com a Universidade de Alicante para obtenção do título de Mestre em Direito Ambiental e Sustentabilidade. O presente estudo segue o projeto de pesquisa elaborado nesta mesma linha de Direito Ambiental, Transnacionalidade e Sustentabilidade. A consciência socioambiental acerca da finitude de recursos tem feito com que práticas sustentáveis configurem uma tendência para os próximos anos. O Acordo de Paris (2015) foi firmado com o propósito de manter o aumento da temperatura do planeta abaixo dos 2° C, tendo em conta a era pré-industrial. Ocorre que o caráter voluntário desse instrumento, assumido individualmente pelos países signatários, cria dúvidas quanto ao comprometimento dos envolvidos, deixando os objetivos estabelecidos à mercê de possíveis crises políticas e econômicas que possam assolar os países. O objetivo da presente pesquisa é analisar o Acordo de Paris como reflexo do surgimento de um Direito Ambiental Global e a coercibilidade detida pelo tratado internacional. A pesquisa é dividida em três capítulos que tratam, nesta ordem, de Direito Ambiental Global, dos tratados internacionais e, por fim, da análise jurídico-política do Acordo de Paris. Com relação à metodologia empregada, utiliza-se o método de abordagem e de procedimento dedutivo. A pesquisa se encerra com o enfrentamento das hipóteses pensadas para incrementar a efetividade da proteção ambiental global, que incluem a criação do ecocídio e do estabelecimento de sanções premiais aos países que obtiverem êxito nas metas do Acordo de Paris.

Palavras-chave: Acordo de Paris. Direito Ambiental Global. Sustentabilidade. Tratados Internacionais.

RESUMEN

Esta es una tesis de maestría en Ciencias Jurídicas y se desarrolla en la línea de investigación de Derecho Ambiental, Transnacionalidad y Sostenibilidad de la UNIVALI, en régimen de doble titulación con la Universidad de Alicante para la obtención del título de Máster en Derecho Ambiental y Sostenibilidad. Este estudio sigue el proyecto de investigación desarrollado en esta misma línea de investigación de Derecho Ambiental, Transnacionalidad y Sostenibilidad. La conciencia socioambiental sobre los recursos finitos ha convertido las prácticas sostenibles en una tendencia para los próximos años. El Acuerdo de París (2015) se firmó con el propósito de mantener el aumento de la temperatura del planeta por debajo de 2° C, teniendo en cuenta la era preindustrial. Sin embargo, el carácter voluntario de este instrumento, asumido individualmente por los países firmantes, genera dudas sobre el compromiso de los implicados, dejando los objetivos establecidos a merced de las posibles crisis políticas y económicas que puedan acosar a los países. El objetivo de la presente investigación es analizar el Acuerdo de París como reflejo de la emergencia de un Derecho Ambiental Global y la exigibilidad que ostenta el tratado internacional. La investigación se divide en tres capítulos que abordan, por este orden, el Derecho Ambiental Global, los tratados internacionales y, por último, el análisis jurídico-político del Acuerdo de París. En relación con la metodología empleada, se utiliza el método deductivo. Al final, la investigación concluye con la confrontación de las hipótesis diseñadas para aumentar la eficacia de la protección global del medio ambiente, que incluyen la creación del ecocidio y el establecimiento de sanciones premiales para los países que logren alcanzar los objetivos del Acuerdo de París.

Palabras clave: Acuerdo de París. Derecho medioambiental mundial. Sostenibilidad. Tratados internacionales.

ABSTRACT

This is a master's thesis in Legal Science and developed in the research line of Environmental Law, Transnationality and Sustainability of the UNIVALI, in a double degree regime with the UA to obtain the title of Master in Environmental Law and Sustainability. This study follows the research project developed in the same research line of Environmental Law, Transnationality and Sustainability. Socio-environmental awareness about the finite resources has made sustainable practices a trend for the coming years. The Paris Agreement (2015) was signed with the purpose of keeping the planet's temperature increase below 2°C, taking into account the pre-industrial era. However, the voluntary nature of this instrument, taken on individually by the signatory countries, creates doubts about the commitment of those involved, leaving the established goals at the mercy of possible political and economic crises that may befall the countries. The objective of the present research is to analyze the Paris Agreement as a reflection of the emergence of a Global Environmental Law and the enforceability held by the international treaty. The research is divided into three chapters that deal, in this order, with Global Environmental Law, international treaties and, finally, the legal-political analysis of the Paris Agreement. As to the methodology employed, the deductive approach and procedure method is used. The research ends with the confrontation of the hypotheses designed to increase the effectiveness of global environmental protection, which include the creation of ecocide and the establishment of penalties for countries that succeed in achieving the goals of the Paris Agreement.

Keywords: Paris Agreement. Global Environmental Law. Sustainability. International Treaties.

INTRODUÇÃO

A consciência socioambiental acerca da finitude de recursos tem feito com que práticas sustentáveis configurem uma tendência para os próximos anos. Cuidar da casa comum – o planeta terra – para as presentes e futuras gerações é pauta na agenda de atores públicos e privados.

Não se pode dizer, entretanto, que essa dita consciência ambiental é tema pacificado e bem aceito por toda a comunidade global. A ideia de impor limites de ordem ecológica ao homem enquanto parte da natureza vai de encontro ao aumento progressivo dos padrões de consumo e a exploração desenfreada dos recursos naturais. Há espaço, portanto, para ideologias de primazia pelo desenvolvimento industrial e econômico sem a devida preocupação com o equilíbrio do ecossistema.

Para além desse conflito de interesses entre a produção e a preservação, o movimento de negação à ciência ganhou recente visibilidade. Esse movimento não é novo, vide os tempos de Galileu Galilei. Espanta, na modernidade, a negação de consensos científicos tais como a defesa da teoria da terra plana, o descrédito às vacinas e a negativa do aquecimento global. Fique claro que não se condena a contestação de consensos científicos por si, já que ciência não é dogma. O que causa estranheza é a denegação irracional.

É, portanto, no descaso ambiental protagonizado por diversos agentes políticos ao redor do mundo e no crescente movimento de negação à ciência que residem as justificativas deste trabalho.

Em 2009, a comunidade científica identificou nove limites ou fronteiras planetárias (planetary boundaries) relacionados aos processos biofísicos da Terra e que determinam a sua capacidade de autorregulação. O estudo objetivou mensurar qual é a distância segura de um nível perigoso para processos de escala continental e global cujos limites, na prática, ainda não foram conhecidos pelo ser humano. Buscou determinar um espaço seguro para operações humanas no planeta Terra, estabelecendo os limites de interferência na natureza. Desses resultados, os

cientistas apontaram a existência de nove limites: 1) Mudanças climáticas; 2) Acidificação dos oceanos; 3) Diminuição ou depleção da camada de ozônio estratosférico; 4) Carga atmosférica de aerossóis; 5) Interferência nos ciclos globais de fósforo e nitrogênio; 6) Taxa ou índice de perda de biodiversidade; 7) Uso global de água doce; 8) Mudança no Sistema do Solo (Land-System Change); 9) Poluição química. Por fim, apontaram que atualmente quatro dessas fronteiras planetárias já foram cruzadas pelo ser humano, tendo a humanidade escapado da zona de segurança na Terra.⁶

Suportando-se em estudos científicos como o apontado, é que se pode dizer da necessidade de coordenação de projetos e regulamentação sistêmica da proteção ao meio ambiente a nível global – eis o surgimento de um "Direito Ambiental Global". Isso porque os prejuízos decorrentes da transgressão dos limites planetários não afetam apenas o país transgressor, mas ultrapassam as fronteiras de Estado-nação delineadas pelo ser humano. Ações degradantes em relação ao clima global afetam todo o planeta, inclusive os países comprometidos com a temática.⁷

Aliás, em se tratando de países menos desenvolvidos e localizados em pontos desprivilegiados da Terra – desprivilegiados sob a ótica dos impactos decorrentes do aquecimento global –, Nobre fala em uma "injustiça climática", já que essas nações contribuíram menos para o desgaste do ecossistema e acabarão por sofrer mais:⁸

O grande perdedor do mundo no caso das mudanças climáticas é o Continente Africano. Aliás, eles contribuíram com menos de 1% do gás carbônico e vão pagar o maior preço. Há uma questão de ética e justiça: as pessoas que vão sofrer as

⁶ ROCKSTRÖM, Johan et al. **Planetary Boundaries: Exploring the Safe Operating Space for Humanity**. Ecology and Society: 2009, vol. 14, n. 2, p. 1-32. Disponível em: <<http://www.ecologyandsociety.org/vol14/iss2/art32/>>. Acesso em 09 abr. 2021.

⁷ SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de; ARMADA, Charles Alexandre Souza. **Direito Ambiental Global: Limites e Possibilidades de Implementação**. Barranquilla: Pensamiento Americano, vol. 12, n. 24, 2019, p. 117-129.

⁸ NOBRE, Carlos. **Mudanças Climáticas Globais**. Anais do VII Encontro Nacional de Estudos Estratégicos. Brasília: Presidência da República, Gabinete de Segurança Institucional, 2008, p. 397-408. Disponível em <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/lula/vii-encontro-nacional-de-estudos-estrategicos-v2-2008>>. Acesso em 30 mar. 2021.

consequências mais graves das Mudanças Ambientais Globais são aquelas que menos contribuíram ao problema.

Por que eles vão pagar o maior preço? Obviamente, os países pobres e as pessoas pobres estão menos preparados a responder a qualquer mudança, a qualquer desafio ou alteração. São os países que mais dependem dos recursos naturais e o impacto é maior nos países subtropicais e nas regiões secas, que é onde está a pobreza do mundo. Essa é uma “injustiça climática”. Então, os países do hemisfério norte emitem mais, mas os impactos serão maiores na região subtropical e nas regiões semi-áridas do planeta, pelo menos, neste século.

É diante desse cenário emergencial que, em 12 de dezembro de 2015, firmou-se o Acordo de Paris. Trata-se do segundo acordo global sobre o clima planetário, sucedendo ao Protocolo de Kyoto de 1997. A meta do Acordo de Paris é manter o aumento da temperatura do planeta abaixo dos 2° C, tendo em conta a era pré-industrial. O número utilizado pela ONU para o período pré-industrial é a média das temperaturas registradas de 1850 a 1900. Diz-se no Preâmbulo do Acordo de Paris que a comunidade internacional reconhece “a necessidade de uma resposta eficaz e progressiva à ameaça urgente da mudança do clima com base no melhor conhecimento científico disponível”.⁹

Ocorre que o caráter voluntário desse instrumento, assumido individualmente pelos países signatários, cria dúvidas quanto ao comprometimento das partes envolvidas, deixando os objetivos estabelecidos à mercê de possíveis crises políticas e econômicas que possam assolar os países. Soma-se à conjuntura um despreparo do Direito Internacional para lidar com as partes refratárias e relutantes ao Acordo.¹⁰

No ano de 2017, o então presidente dos Estados Unidos da América (EUA), Donald Trump, anunciou a saída dos EUA do Acordo de Paris. O país americano – que é o segundo maior emissor de gás carbônico do planeta, ficando atrás apenas da China – voltou a ser signatário do tratado em 2021, quando da ascensão do presidente Joe Biden. Foi o único país a deixar o Acordo (e retornar)

⁹ NAÇÕES UNIDAS. **Acordo de Paris**. 2015. Disponível em: <<https://www.undp.org/content/dam/brazil/docs/ODS/undp-br-ods-ParisAgreement.pdf>>. Acesso em 09 abr. 2021.

¹⁰ FILTER, Pedro Agão Seabra. **A efetivação do Acordo de Paris no Brasil**: um estudo comparado da proteção ambiental com a Austrália e a Nova Zelândia. Porto Alegre, 2020. Disponível em: <<http://tede2.pucrs.br/tede2/handle/tede/9107>>. Acesso em 29 mar. 2021.

desde que firmado. É um exemplo da fragilidade e discricionariedade inerentes ao Acordo. Essa arbitrariedade na adesão e a falta de coercibilidade do Acordo de Paris abre possibilidade para um possível desfecho inexitoso do instrumento.

Dito isso, tem-se que o objetivo institucional da presente Dissertação é a obtenção do título de Mestre em Ciência Jurídica pelo Curso de Mestrado em Ciência Jurídica da Univali, em regime de dupla titulação com a Universidade de Alicante para obtenção do título de Mestre em Direito Ambiental e Sustentabilidade. O presente estudo segue o projeto de pesquisa elaborado na mesma linha de pesquisa de Direito Ambiental, Transnacionalidade e Sustentabilidade.

O objetivo científico é analisar o Acordo de Paris como reflexo do surgimento de um Direito Ambiental Global e a coercibilidade detida pelo tratado internacional.

Se entender que o Acordo não vincula os seus signatários de forma suficiente aos fins que se destina, há que se pensar em instrumentos legais para a implementação efetiva. De plano, especulou-se três hipóteses para incrementar a efetividade da proteção ambiental global: (i) a criação de um novo tipo penal pelo Tribunal Penal Internacional (TPI) – o chamado "ecocídio"; (ii) a possibilidade de controle judicial interno; (iii) o estabelecimento de sanções premiais aos países que obtiverem êxito nas metas do Acordo de Paris. Os resultados do trabalho de exame das hipóteses estão sintetizados na presente dissertação.

Principia-se, no Capítulo 1, com uma inserção ao Direito Ambiental Global. O Capítulo 2 trata de uma exposição acerca dos tratados internacionais. Finalmente, o Capítulo 3 dedica-se à análise jurídico-política do Acordo de Paris e ao enfrentamento das hipóteses.

O presente Relatório de Pesquisa se encerra com as Considerações Finais, nas quais são apresentados aspectos destacados da Dissertação, seguidos de estimulação à continuidade dos estudos e das reflexões sobre o tema.

O método utilizado na fase de Investigação foi o indutivo; na fase de Tratamento dos Dados, o cartesiano; o Relatório da Pesquisa – expresso na

presente Dissertação – foi composto na base lógica indutiva.¹¹

Nesta Dissertação as Categorias principais estão elencadas em rol e os seus Conceitos Operacionais são apresentados em glossário inicial.¹²

¹¹ PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica: Teoria e Prática**. 14^a ed. rev. atual. e amp. Florianópolis: EMais, 2018. p. 89-115.

¹² PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica: Teoria e Prática**. 14^a ed. rev. atual. e amp. Florianópolis: EMais, 2018. p. 31-60.

CAPÍTULO 1

DIREITO AMBIENTAL GLOBAL

1.1 DO CARÁTER DE DIREITO FUNDAMENTAL

Em outubro de 1962, Rachel Louise Carson, bióloga e escritora, publicava o livro "Primavera Silenciosa" (Silent Spring). O título é uma referência ao silêncio dos pássaros mortos pela contaminação por agrotóxicos.¹³

A obra de Carson veio a ser identificada como um acontecimento propulsor da revolução ambiental nos anos 60, marcados por uma onda de sensibilidade geral. Influenciou uma mudança de postura dos EUA e demais países em relação aos pesticidas e poluentes. À época de sua publicação, a indústria química reagiu de forma contrária, tendo, inclusive, investido contra a credibilidade de Carson como cientista.¹⁴

A partir da década de 70, a preocupação com o meio ambiente passou a integrar, de forma mais robusta, a agenda política em escala mundial. O ser humano despertou a sua atenção para a flora e fauna, para a água e o ar. A ciência já apontava com mais clareza para os efeitos negativos da ação desordenada do homem sobre a natureza, intensificando as preocupações sobre a utilização desenfreada de agrotóxicos e afins.

Na medida em que se ampliou a preocupação internacional com a tutela do equilíbrio ambiental, a legislação brasileira também evoluiu para preservar esse direito das presentes e futuras gerações.

O direito fundamental ao meio ambiente compõe o conjunto dos

¹³ CARSON, Rachel Louise. **Silent Spring**. Cambridge: Houghton Mifflin Co, 1962.

¹⁴ HOPPE, Letícia; *et al.* **Desenvolvimento Sustentável e o Protocolo de Quioto**: uma abordagem histórica do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo. Porto Alegre: Ensaio FEE, 2011, v. 31, n. 1, p. 107-136, p. 110.

chamados direitos humanos de terceira dimensão. A temática insere-se num contexto de evolução histórica dos direitos fundamentais, cujo desenvolvimento adquire importância para o raciocínio exposto neste trabalho.

O Estado-nação consolidou-se a partir da reflexão sobre os fundamentos éticos do exercício do poder. A preocupação central contida no *Leviatã* de Hobbes é justificar o mecanismo pelo qual devemos aceitar a submissão ao poder do Estado. Hobbes acreditava num Estado absoluto, mas não ilimitado: o poder do soberano depende da existência de um pacto social e é exercido nos seus termos.¹⁵

Mesmo em Hobbes há menções ao direito de desobedecer, por exemplo, quando o soberano ordena ao súdito “que se fira ou se mutile”, pois o direito de autodefesa não pode ser transferido pelo pacto social, sendo, pois, “nulos os Pactos referentes a cada um abster-se de defender seu próprio”¹⁶. O poder soberano tem o objetivo de proteger o súdito, e este último só deve obediência enquanto o soberano for capaz de fazê-lo.

É possível ir além e ver, na obra de Hobbes, ainda que sob a regência de um Estado absoluto, a existência de garantias que posteriormente se tornaram princípios do direito constitucional, como a regra da anterioridade da lei (“não se pode transgredir uma Lei antes que ela exista e a Pena supõe um ato julgado como transgressão da Lei”¹⁷) e o princípio da legalidade (“se uma Pena for determinada e prescrita pela própria Lei, e se depois de cometido o Crime for imposta uma Penalidade mais dura, o excedente não é Pena, mas um ato de hostilidade”¹⁸).

Mais tarde, Montesquieu constrói obra sobre o exercício legítimo do poder. Sua preocupação básica em “*O Espírito das Leis*” é definir o que é o poder legítimo e o que é a deterioração do exercício do poder. Denunciar o despotismo e

¹⁵ HOBBS, Thomas. **Leviatã**, ou, A matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil. São Paulo: Ícone, 2014, p. 126.

¹⁶ HOBBS, Thomas. **Leviatã**, p. 159.

¹⁷ HOBBS, Thomas. **Leviatã**, p. 225.

¹⁸ HOBBS, Thomas. **Leviatã**, p. 224.

estabelecer formas de controle interno do poder constituído são também maneiras de estabelecer uma relação mais saudável entre Estado e indivíduo.¹⁹

Outros autores merecem menção à sua contribuição no desenrolar dos direitos fundamentais, como Locke, Rousseau ou Beccaria, não cabendo, neste trabalho, o aprofundamento no ponto. A narrativa histórica desenvolvida até aqui é suficiente para ilustrar a seguinte premissa: a fundamentação para o exercício do poder pelo Estado leva à conclusão de que esta atribuição está submetida a imperativos éticos. Assim, o poder entra em um jogo de forças e há uma ambivalência nessa relação.

Os direitos humanos são forjados a partir dessa visão de empoderamento do indivíduo em relação ao Estado ou, ainda, de sujeição do Estado ao mesmo ordenamento jurídico que subjuga o indivíduo.

Para Norberto Bobbio, há três momentos importantes na consolidação dos direitos fundamentais: o primeiro é filosófico, obra de pensadores como os citados, em uma fase de formulação teórica; o segundo momento ocorre na passagem do pensamento à prática, onde há mais concreticidade e menos universalidade, pois a aplicação dos direitos humanos fica restrita ao âmbito de cada Estado; o terceiro momento é inaugurado pela Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 (DUDH-48), com a intenção de positivar os direitos humanos em âmbito internacional, ou seja, criar um “consenso geral” acerca de sua existência e efetiva aplicação.²⁰

Robert Alexy também vislumbra a DUDH-48 como um *consensus omnium gentium*, em referência a Bobbio, sendo um consenso entre os Estados sobre um determinado sistema de valores fundamentais.²¹

¹⁹ MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat. **O Espírito das Leis**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

²⁰ BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992, p. 28-30.

²¹ ALEXY, Robert. **Direitos fundamentais no Estado Constitucional Democrático**. Rio de Janeiro: Revista de Direito Administrativo, v. 217, p. 55-66, jul. 1999. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47413/45319>>. Acesso em: 20 dez. 2022.

No princípio, os direitos humanos estavam atrelados a uma visão individualista de sociedade.²² A sua existência está diretamente relacionada ao desenvolvimento da reflexão sobre o vínculo entre indivíduo e Estado. Também é associada ao crescimento da burguesia como classe e como influência social. A ideia é assegurar uma posição jurídica ao indivíduo, detentor de direitos naturais anteriores ao próprio poder constituído: direitos que se comunicam com o poder a que se submete, sem serem anulados pelo poder soberano.

Dessa forma, o conflito base de onde emanaram as reflexões e os fundamentos dos direitos humanos esteve localizado, em sua origem, na relação entre indivíduo e Estado. O Estado de Direito do século XVIII era marcado pelo desejo de preservação do indivíduo e da sociedade civil contra o arbítrio e a opressão. Praticamente toda a morfologia das declarações de direitos dessa época está voltada a assegurar ao indivíduo uma posição contra o Estado, seja na forma de um *status* negativo – de liberdade em relação ao Estado, implicando dever de abstenção do poder público – ou de um *status* positivo – de obrigações do Estado, implicando dever de ação do ente estatal.²³

Na perspectiva histórica, a doutrina majoritária classifica o desenvolvimento dos direitos fundamentais em dimensões (ou gerações), cuja breve menção também se faz pertinente. Acerca da teoria dimensional, afirma Ingo Wolfgang Sarlet que²⁴

[...] a teoria dimensional dos direitos fundamentais não aponta, tão-somente, para o caráter cumulativo do processo e evolutivo e para a natureza complementar de todos os direitos fundamentais, mas afirma, para além disso, sua unidade e indivisibilidade no contexto do direito constitucional interno e, de modo especial, na esfera do moderno 'Direito Internacional dos Direitos Humanos'.

Nesse cenário conceitual, o autor insere, como direitos fundamentais de primeira dimensão justamente os de cunho individualista, voltados à preservação do sujeito em face do Estado. São liberdades adicionadas à esfera jurídica do sujeito

²² BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**, p. 118.

²³ ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 254-269.

²⁴ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998, p. 47.

em prejuízo do Poder. Materializam-se no direito à vida, à liberdade, à propriedade, entre outros exemplos. Sua incorporação dialoga com o narrado momento histórico de busca pela limitação do arbítrio estatal e valorização do indivíduo, que agora tem direitos a opor contra o próprio Estado.

Há uma simbiose histórica entre a consolidação da noção de Estado de Direito e o surgimento dos direitos fundamentais de liberdade. Nas palavras de Wolkmer²⁵,

Esses direitos individuais, civis e políticos, surgem no contexto da formação do constitucionalismo político clássico, que sintetiza as teses do Estado Democrático de Direito, da teoria da tripartição dos poderes, do princípio da soberania popular e da doutrina da universalidade e garantias fundamentais.

Na segunda dimensão dos direitos fundamentais estão os chamados direitos sociais. Estes, diferentemente da primeira dimensão, são marcados pela demanda por uma postura ativa do Estado, razão pela qual também são chamados de direitos prestacionais. Sua origem remonta ao processo de industrialização e aos problemas sociais dele decorrentes. Segundo Sarlet, “não se cuida mais, portanto, de liberdade do e perante o Estado, e sim de liberdade por intermédio do Estado”²⁶. Nessa categoria se localizam os direitos fundamentais à saúde, à educação, ao trabalho e à assistência social, por exemplo.

Os direitos de solidariedade e fraternidade compõem a terceira dimensão dos direitos fundamentais. Entram em cena os direitos difusos e coletivos, cujo destinatário não é mais um ser individualizado, mas a coletividade como um todo – embora, é claro, a consecução desses direitos gere benefícios a cada ser. Na visão de Sarlet,²⁷

A nota distintiva destes direitos da terceira dimensão reside basicamente na sua titularidade coletiva, muitas vezes indefinida e indeterminável, o que se revela, a título de exemplo, especialmente no direito ao meio ambiente e qualidade de vida, o qual, em que pese ficar preservada sua dimensão individual, reclama novas técnicas de garantia e proteção.

²⁵ WOLKMER, Antonio Carlos. **Introdução aos fundamentos de uma teoria geral dos "novos" direitos**. In: Os "novos" direitos no Brasil: natureza e perspectivas. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 7.

²⁶ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**, p. 49.

²⁷ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**, p. 51.

Na leitura de Wolkmer, é possível identificar dois posicionamentos na doutrina nacional acerca dos direitos de terceira geração. O primeiro deles interpreta os direitos de solidariedade de forma abrangente, incluindo “os direitos relacionados ao desenvolvimento, à paz, à autodeterminação dos povos, ao meio ambiente sadio, à qualidade de vida, o direito de comunicação etc.”. O segundo restringe a uma interpretação mais específica: seriam “os direitos de titularidade coletiva e difusa, adquirindo crescente importância o Direito Ambiental e o Direito do Consumidor”.²⁸

De todo modo, os direitos de terceira dimensão dialogam com ações coletivas referentes, por exemplo, a direitos do consumidor e do meio ambiente, em que não existe um beneficiário individualizável. Merece destaque a Lei da Ação Civil Pública (nº 7.347/85), que foi promulgada antes da CF/88 e representa um marco na efetivação da tutela dos direitos coletivos.

Há ainda os direitos de quarta e quinta dimensão, cuja conformação ainda é menos sólida na doutrina. Na quarta dimensão, inserem-se os “direitos referentes à biotecnologia, à bioética e à regulação da engenharia genética”, alcançando temas de engenharia genética e seus reflexos na identidade humana, tais quais a clonagem, a mudança de sexo e a eutanásia. Como direitos de quinta dimensão, figuram os oriundos das novas tecnologias de informação e suas demandas éticas decorrentes, o ciberespaço, a ameaça digital à democracia, e enfim, a disciplina jurídica do espaço “virtual”, cuja presença no “real” é cada vez mais tangível.²⁹

Para os fins da presente pesquisa, dá-se maior enfoque aos direitos fundamentais de terceira dimensão, dentre os quais se insere o direito ao meio ambiente saudável. Os direitos fundamentais dessa geração tem características específicas que os afastam dos direitos clássicos de primeira e segunda geração. Não se tratam de direitos voltados a um sujeito específico. Isso já representou um sério desafio à ordem jurídica ocidental, que se desenvolveu voltada inicialmente ao indivíduo humano. Ademais, os contornos dos direitos de terceira dimensão nem

²⁸ WOLKMER, Antonio Carlos. **Introdução aos fundamentos de uma teoria geral dos "novos" direitos**, p. 9.

²⁹ WOLKMER, Antonio Carlos. **Introdução aos fundamentos de uma teoria geral dos "novos" direitos**, p. 9.

sempre oferecem a mesma clareza que os direitos das dimensões antecessoras. Os debates sobre meio ambiente saudável e sustentabilidade estão longe de alcançarem consenso, tanto na esfera nacional quanto na esfera global.

Cabe pontuar que os direitos fundamentais não são um conceito estático, mas possuem dinamicidade para acompanhar transformações sociais. De acordo com a teoria de Gregorio Peces-Barba, os direitos fundamentais evoluem nos processos de positivação, generalização, internacionalização e especificação. De forma breve, a positivação se refere à transformação de uma ideia abstrata em leis concretas e aplicáveis. A generalização se refere à ampliação do alcance dos direitos fundamentais, garantindo sua proteção a uma população cada vez maior. A internacionalização se refere à universalização dos direitos fundamentais, garantindo sua proteção a todos os seres humanos, independentemente de sua nacionalidade ou localização geográfica. A especificação se refere ao processo de aprimoramento e desenvolvimento dos direitos fundamentais, levando em conta a individualidade da pessoa em questão (idoso, mulher, etc.). Esses processos trabalham juntos para garantir que os direitos fundamentais sejam protegidos de maneira efetiva e respondam às mudanças na sociedade.³⁰

Apesar da complexidade que envolve o tema, o direito ao meio ambiente figura no rol de direitos fundamentais tutelados pela CF/88. Hoje, é inegável o caráter fundamental do direito ao meio ambiente.

1.2 DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE E SUA TUTELA

O direito ao meio ambiente equilibrado é uma das categorias mais ricas dentre os direitos fundamentais presentes na CF/88. Sua presença é notada desde as normas de urbanização até a preservação da flora e da fauna, passando por regras de poluição sonora e visual. Sua problemática é sentida no calor de polêmicas que o circundam. Um exemplo atual dessa dinâmica pode ser observado no Projeto de Lei n. 488/2021, que propõe a proibição da arquitetura hostil em espaços públicos e cujo veto presidencial foi recentemente derrubado pelo

³⁰ PECES-BARBA, Gregorio. **Las líneas de evolución de los derechos fundamentales**. Curso de Derechos Fundamentales: teoría general. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid, 1995. p. 146-198.

Congresso.

São tantas as nuances do direito fundamental ao meio ambiente que uma tentativa de resumi-las num conceito unívoco redundaria, fatalmente, em um produto superficial. Não obstante, é válido o esforço de conceituação a partir de um viés jurídico-doutrinário.

Paulo de Bressa Antunes inicia a tarefa a partir da teoria tridimensional de norma, fato e valor elaborada por Miguel Reale. O **fato** do direito ambiental seria a ameaça à vida humana oriunda do comportamento do próprio ser humano. A devastação da natureza, a crescente escassez de recursos naturais e a poluição do ecossistema atingiram níveis capazes de mobilizar o mundo normativo, demandando a necessidade de produção de um novo “dever ser”, substrato da **norma**. O **valor**, por fim, sustenta-se no interesse à preservação da existência humana e, além disso, na promoção de uma vida mais saudável pelo ser humano, consigo mesmo e com seu entorno. Nas palavras de Antunes³¹:

O Direito Ambiental é, portanto, a norma que, baseada no fato ambiental e no valor ético ambiental, estabelece os mecanismos normativos capazes de disciplinar as atividades humanas em relação ao meio ambiente. Há uma questão relevante e altamente complexa, que é a medida de equilíbrio que cada uma das três diferentes dimensões do direito deve guardar em relação às demais. Com efeito, a gravidade da chamada “crise ecológica” – ou uma determinada percepção dela – pode induzir a uma supervalorização do aspecto ético – com riscos da abstração nele encerrada – sobre o normativo e o fático, gerando situações juridicamente espinhosas e de insegurança.

A tutela jurídica relacionada ao direito ambiental pode ser tomada em uma amplitude praticamente infinita. O relacionamento entre o ser humano e o meio ambiente tem inúmeros traços. Numa perspectiva ampla, tanto regras de trânsito quanto questões de assédio moral poderiam ser inseridas no contexto ambiental – a saber, do meio ambiente artificial e do meio ambiente do trabalho, respectivamente. Isso revela, dentro de um plano filosófico ou sociológico, que a dimensão da “relação homem-ambiente” é bem maior que aquela adotada pelo plano jurídico.

A relação entre o homem e a natureza remonta à diferenciação entre o natural e o cultural. A cultura, objeto de estudo da antropologia, seria constituída em

³¹ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. Grupo GEN, 2021, p. 3.

contraposição ao mundo natural, cuja existência independe da ação humana. Ocorre que a cultura não se desenvolve à parte do reino natural. A obra humana existe a partir da natureza, mas se diferencia dela.

Hannah Arendt³² distingue três dimensões da atividade humana: a ação, o trabalho e o labor. A **ação** aproxima-se da política. É a tarefa da retórica, do intelecto, do movimento coerente das subjetividades, moldado e significado a partir de um propósito voluntário. O **trabalho** dialoga com a criação. Trata-se da destruição da natureza no intuito de criar um objeto concebido pela mente humana. A ambivalência criação-destruição é ínsita ao esforço do trabalho. A partir dele, a árvore transforma-se em madeira, que por sua vez é empregada em uma obra, e assim por diante. O **labor** volta-se à manutenção da vida, tomada em seu sentido fisiológico. São atividades de reprodução da existência. Segundo a autora, “é típico de todo labor nada deixar atrás de si”³³. Incluem-se tarefas como limpeza, coleta e alimentação: “tudo o que o labor produz destina-se a alimentar quase imediatamente o processo da vida humana, e este consumo, regenerando o processo vital, produz – ou antes, reproduz – nova ‘força de trabalho de que o corpo necessita para seu posterior sustento’”³⁴.

Pensar na relação entre homem e natureza envolve, portanto, pensar nas dimensões do trabalho e do consumo:

Ao definir o trabalho como o ‘metabolismo do homem com a natureza’, em cujo processo ‘o material da natureza (é) adaptado, por uma mudança de forma, às necessidades do homem’, de sorte que ‘o trabalho se incorpora ao sujeito’, Marx deixou claro que estava ‘falando fisiologicamente’, e que o trabalho e o consumo são apenas dois estágios do eterno ciclo da vida biológica.³⁵

É por conta da potencialização do seu caráter criativo que a humanidade acabou revelando seu inexorável caráter destrutivo, uma vez que as duas dimensões (trabalho e consumo) compõem o mesmo fenômeno. À medida que a

³² ARENDT, Hannah. **A condição humana**. 10 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005.

³³ ARENDT, Hannah. **A condição humana**, p. 98.

³⁴ ARENDT, Hannah. **A condição humana**, p. 111.

³⁵ ARENDT, Hannah. **A condição humana**, p. 110.

industrialização abre novas possibilidades técnicas, as consequências indesejáveis aparecem. Produzir mais significará destruir mais.

Aliás, o termo “destruição”, na visão de Arendt, trata-se primordialmente de um movimento de transformação e não necessariamente de degradação do ambiente. Há que se diferenciar, pois, destruição de degradação. São conceitos distintos mas que interagem: se a atividade humana flui desatenta a essa dinâmica, a destruição criadora redundará em degradação ambiental.

O Direito Ambiental localiza esse valor e o insere numa proposta jurídica, que não se confunde com o valor-base. Isso porque a abordagem jurídica pressupõe racionalidade e mecanismos próprios.

Paulo de Bressa Antunes afirma ser “elementar que o Direito Ambiental deve ser visto como direito – com todas as limitações que tal instrumento tem para atuar como elemento de equilíbrio entre as diferentes tensões que existem no fato ambiental – e não como estrutura cabalística capaz de dar solução a problemas para além do jurídico”³⁶. Portanto, o direito ambiental deve estar relacionado às ferramentas jurídicas desenvolvidas ao tratamento do fato, da norma e do valor desse ramo jurídico.

O delineamento conceitual tem um papel importante na efetivação da tutela de direito ambiental. Antunes adverte sobre os riscos de uma fragmentação do direito ambiental por conta do desenvolvimento autônomo e desordenado de seus diversos ramos.³⁷

O tratamento jurídico do meio ambiente se faz em diferentes áreas do Direito e por diferentes instrumentos que, nem sempre, são de “Direito Ambiental”. Talvez este fato seja um dos mais relevantes no contexto, pois nem toda norma que, direta ou indiretamente, se relaciona a uma questão ambiental pode ser compreendida no universo do Direito Ambiental. Ao mesmo tempo, a amplitude – crescente – do chamado ambiente faz com que muitas províncias jurídicas se especializem e se torne cada vez mais difícil tratá-las dentro de um enorme “guarda-chuva” designado Direito Ambiental. Existe um direito da proteção da diversidade biológica, um direito da proteção dos mares, um direito referente aos produtos tóxicos, outro sobre espécies ameaçadas de extinção e daí por diante, e isso ocorre tanto

³⁶ ANTUNES, Paulo de Bressa. **Direito Ambiental**, p. 3.

³⁷ ANTUNES, Paulo de Bressa. **Direito Ambiental**, p. 3.

no direito internacional como no direito interno. Cada um destes diferentes segmentos vem solidificando uma principiologia própria, normas próprias e padrões aplicativos e operacionais específicos. O tratamento só se justifica na medida em que possamos identificar alguns pontos de contato, coordenação e coerência entre todos esses segmentos da ordem jurídica. Veja-se que não é pouco comum que se pretenda atribuir ao domínio do Direito Ambiental questões que dificilmente poderão ser consideradas “ambientais”, tais como a participação feminina nas questões públicas e outras correlatas (Declaração do Rio – Princípio 20).

A abordagem do tema ambiental impõe desafios à estrutura do pensamento jurídico dogmático. Esse debate é sintetizado com precisão na obra de Carla Pinheiro³⁸:

Para a teoria clássica, somente o ser humano era pessoa, portanto somente ele poderia ser sujeito de direitos e obrigações. Dessa maneira, a ordem jurídica cumpre com o estabelecido pelas próprias leis da natureza. Tão somente a condição humana teria sido contemplada por essas leis com o livre-arbítrio, o que lhe permitiria reivindicar direitos e cumprir obrigações. Somente o homem poderia assumir deveres. Os animais e vegetais regeriam sua vida por meio de instintos e pela mecânica vegetal, seriam seres dominados pela lei da natureza. Esta não lhes teria concedido o atributo da responsabilidade; não existiriam deveres para a natureza e, portanto, também não existiriam direitos. Só os teria aquela espécie de ser natural que somos os humanos – o que viria corroborado por uma autoimagem de nossa espécie, cultivada no âmbito da religião, como aquela de um ser “mais que natural”, ou seja, literalmente, “sobrenatural”, criado à imagem e semelhança de Deus como o senhor da natureza e de suas criaturas, conforme o relato bíblico do Livro do Gênese.

A autora resgata o debate entre teoria clássica e teoria crítica do direito encetado pela Escola de Frankfurt para ilustrar as dificuldades teóricas abertas pelo enfrentamento da questão ambiental. O instrumental jurídico desenvolvido no pensamento clássico volta-se primordialmente à proteção do indivíduo, seja mediante regras de atuação negativa do Estado, seja mediante regras prestacionais. O meio ambiente, esse “ente jurídico” que surge no horizonte semântico dos juristas na segunda metade do século XX, demanda outra racionalidade.

Em paralelo, no que diz respeito ao regramento positivo nacional, importa mencionar que “a legislação ambiental brasileira é considerada uma das mais bem elaboradas e completas do mundo, graças às leis, aos decretos, às resoluções e aos demais regulamentos que tratam do assunto”³⁹.

³⁸ PINHEIRO, Carla. **Direito ambiental**. Coleção Direito Vivo. Editora Saraiva, 2017, p. 21.

³⁹ BARSANO, Paulo Roberto; BARBOSA, Rildo Pereira; IBRAHIM, Francini Imene Dias. **Legislação Ambiental**. São Paulo: Editora Saraiva, 2014, p. 14.

No Brasil, a tutela jurídica do meio ambiente é distribuída entre as três esferas da federação. O direito ambiental é de competência material comum dos entes federativos (artigo 23 da CF/88). Quanto à competência legislativa, a Constituição estabelece o tema como de competência concorrente entre União, estados e Distrito Federal. Nesse regime de distribuição de competências, a União cria normas gerais e os estados legislam dentro do quadro estabelecido pela União. Em caso de ausência de norma federal, os estados podem legislar de forma plena. Os municípios, além de poderem legislar sobre temas de interesse local, detêm competência suplementar em relação à competência legislativa estadual e federal (art. 30, incisos I e II, CF/88).

Essa dinâmica gera uma profusão de normas ambientais, cuja tutela se encontra dispersa em inúmeros institutos legais. A fim de exemplificar o fenômeno, Barsano, Barbosa e Ibrahin destacam um extenso rol de leis que tutelam o direito ambiental em âmbito nacional, cuja transcrição não é pertinente aqui.⁴⁰ Essa dispersão legislativa é impulsionada também pela ausência de uma “codificação ambiental”. A discussão sobre o tema está presente na obra de grandes pensadores do direito ambiental brasileiro, como Édis Milaré⁴¹. Em linhas gerais, reflete-se sobre a pertinência da adoção de um “Código para o Meio Ambiente”, no intuito de aglutinar as principais normas em um único texto, tal qual o Código Civil ou o Código Penal.

Na ausência de um “código ambiental”, cumpre verificar a conceituação de meio ambiente sob a ótica jurídico-positiva interna brasileira, ou seja, a partir dos textos legais desenvolvidos em nosso país sobre o tema.

No artigo 3º da Lei nº 6.938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente) encontra-se a seguinte definição de meio ambiente: “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”.⁴²

⁴⁰ BARSANO, Paulo Roberto; BARBOSA, Rildo Pereira; IBRAHIN, Francini Imene Dias. **Legislação Ambiental**, p. 14.

⁴¹ MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018, p. 249.

⁴² BRASIL. Lei n. 6.938/81. Dispõe sobre a **Política Nacional do Meio Ambiente**, seus fins e

A CF/88 não traz uma definição de meio ambiente, embora conte com dezoito menções ao termo. Não obstante, a partir do texto constitucional, Barsano, Barbosa e Ibrahin deduzem estas cinco subespécies do meio ambiente: o natural, o artificial, o do trabalho, o cultural e o do patrimônio genético.⁴³

O meio ambiente natural seria “o ambiente no qual não houve quaisquer alterações antrópicas (ações provocadas pelo ser humano) em todos os seus componentes ecológicos”.⁴⁴ A rigor, no atual estágio de industrialização, esse cenário praticamente não existe. Quase todos os locais da Terra já foram tocados pelo ser humano, de uma forma ou de outra. Os gases poluentes que emitimos na atmosfera são levados aos lugares mais longínquos pelos movimentos das massas de ar e alteram fluxos naturais. A atividade industrial nociva que afeta a camada de ozônio termina, ao cabo, atingindo a todos os seres vivos sobre a superfície do planeta. A partir do esquadramento, a humanidade mapeou desde o espaço aéreo até o fundo dos oceanos.

Acerca da presença do ser humano em todo o planeta, seja pela sua compartimentação ou presença política, muito bem pontua Milton Santos:⁴⁵

Ao longo da história humana, olhado o planeta como um todo ou observado através dos continentes e países, o espaço geográfico sempre foi objeto de uma compartimentação. No começo havia ilhas de ocupação devidas à presença de grupos, tribos, nações, cujos espaços de vida formariam verdadeiros arquipélagos. Ao longo do tempo e à medida do aumento das populações e do intercâmbio essa trama foi se tornando cada vez mais densa. Hoje, com a globalização, pode-se dizer que a totalidade da superfície da Terra é compartimentada, não apenas pela ação direta do homem, mas também pela sua presença política. Nenhuma fração do planeta escapa a essa influência.

O termo “meio ambiente natural” refere-se, então, à ideia de natureza contraposta ao artifício, dimensões que se atravessam de forma cada vez mais

mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 10 nov. 2021.

⁴³ BARSANO, Paulo Roberto; BARBOSA, Rildo Pereira; IBRAHIN, Francini Imene Dias. **Legislação Ambiental**, p. 18.

⁴⁴ BARSANO, Paulo Roberto; BARBOSA, Rildo Pereira; IBRAHIN, Francini Imene Dias. **Legislação Ambiental**, p. 18.

⁴⁵ SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. 15. ed. Rio de Janeiro: Record, 2008, p. 80-81.

aguda na realidade. O natural que se fala aqui é objeto da tutela do artigo 225 da Constituição Federal⁴⁶:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

É nesse espectro que se insere a proposta do Acordo de Paris, na medida em que relaciona mudanças climáticas às ações humanas, com vistas ao controle destas e à preservação da Terra.

O meio ambiente artificial diz respeito aos espaços formados pela ação humana. No âmbito jurídico, interage com a promoção da urbanização saudável, normas de edificação, estradas, praças, etc. Essa perspectiva de meio ambiente encontra eco no artigo 182 da Constituição⁴⁷:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

O meio ambiente do trabalho, embora dialogue com a categoria anterior, entra em destaque por abranger uma dimensão fundamental da vida humana, que é o ambiente laboral. Sua tutela está a cargo do Ministério do Trabalho, sem prejuízo de sua participação no conceito de meio ambiente, conforme textualmente previsto em nossa Constituição: “Art. 200. Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei: [...] VIII - colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho”⁴⁸.

Quanto ao meio ambiente cultural, nas palavras de Barsano, Barbosa e Ibrahin, ele “constitui o patrimônio cultural brasileiro. Dele fazem parte o patrimônio artístico, o paisagístico, o arqueológico, o histórico e o turístico, além dos agentes envolvidos e todas as formas de criação”⁴⁹. Trata-se de um ambiente artificial com

⁴⁶ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2018.

⁴⁷ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2018.

⁴⁸ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2018.

⁴⁹ BARSANO, Paulo Roberto; BARBOSA, Rildo Pereira; IBRAHIN, Francini Imene Dias. **Legislação**

marcado valor humanístico. A tutela jurídica dessa espécie parte dos artigos 215 e 216 da Constituição Federal⁵⁰:

Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

I - as formas de expressão;

II - os modos de criar, fazer e viver;

III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;

IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;

V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

Por fim, os citados autores também destacam uma última categoria autônoma: o patrimônio genético. Nesse tópico entram as possibilidades abertas pelo progresso científico no campo da manipulação genética. Os temas tocados são, por exemplo, transgênicos, fertilização *in vitro*, clonagem, células-tronco, e demais modificações genéticas cujas consequências podem fugir do controle do ser humano e provocar danos imprevisíveis às demais esferas do meio ambiente. No texto constitucional, é possível localizar um indício de tutela desses temas, ainda que bastante genérico: “Art. 225, § 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: [...] V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente”⁵¹.

Os conceitos de meio ambiente e de direito ambiental são dinâmicos e inserem um debate acadêmico e doutrinário. Ao esforço intelectual de formulação de um conceito preciso, alia-se o instrumental jurídico-positivo elaborado para a realização do direito fundamental. A efetivação do direito fundamental – em cujo rol atualmente a inserção do direito ambiental é inquestionável – passa pela construção de instrumentos de direito positivo capazes de satisfazê-lo na realidade.

Ambiental, p. 21.

⁵⁰ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2018.

⁵¹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2018.

1.3 DA IMINÊNCIA DE UM DIREITO AMBIENTAL GLOBAL

No processo de globalização e homogeneização do mundo, há que se reconhecer o papel estratégico do planejamento coordenado das ações de desenvolvimento. Essa ideia vem sendo amadurecida ao longo das últimas décadas entre os atores internacionais. O aumento populacional e exploração desenfreada da Terra, que veio acompanhada de eventos climáticos catastróficos, obrigou o ser humano a tomar consciência da finitude dos recursos.

O custo dos projetos industriais e da lógica da propriedade se apresenta elevado, o que fez crescer o número de questões com implicações transfronteiriças e impôs aos países a redefinição de políticas públicas e ordenamentos jurídicos para consolidação de um sistema de governança ambiental global. Trata-se de uma problemática que desafia a soberania dos Estados, pois para o meio ambiente não existem limites geográficos.

Sabe-se que a ausência de fronteiras geopolíticas para lidar com a questão ambiental é completa, mas se personifica em alguns exemplos emblemáticos. O Aquífero Guarani está presente em quatro países: Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai. Nas águas superficiais, tem-se a bacia hidrográfica do rio Níger, no continente africano; a bacia do rio Paraguai, na América Latina; e a bacia do rio Danúbio, na Europa. São bens compartilhados que fluem, cada um deles, ao longo de mais de dois países.⁵²

Os direitos relativos ao meio ambiente são transnacionais e difusos por excelência, dada a vitalidade que protegem. Marcos Leite Garcia relembra outros casos icônicos sobre o tema:⁵³

Uma questão tratada desde o plano internacional, mas que deveria ser reforçada desde o plano do Direito transnacional, os efeitos dos danos ao meio ambiente são a melhor explicação do que venha a ser uma questão difusa, transfronteiriça e transnacional, já que a destruição do meio

⁵² LORENZETTI, Julia Vaz; CARRION, Rosinha Machado. **Governança ambiental global: atores e cenários**. Cadernos Ebape. br, v. 10, p. 721-735, 2012. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/cebape/a/yJsDxVZzfqnLsLWLP4Hzp7w/?lang=pt>>. Acesso em 20 dez. 2022.

⁵³ GARCIA, Marcos Leite. **Novos direitos fundamentais e demandas transnacionais**. Anais do XIX Encontro Nacional do CONPEDI. Fortaleza, 2010.

ambiente não se detém nas fronteiras do país que originou a mesma. Os exemplos são muitos como um acidente nuclear como o de Chernobyl, a poluição de um rio que passa em vários países, a contaminação do mar que banha diversas regiões etc. Alguns exemplos atuais e urgentes: a questão da bacia do Amazonas, sua exploração e seu entorno, somente pode ter um tratamento transnacional pelos países que compõe essa importante área do planeta. Ou mesmo o desastre ambiental do Mar de Aral, situado na fronteira entre o Uzbequistão e o Cazaquistão, certamente uma das maiores catástrofes ecológicas de todos os tempos quando o mar interno perdeu nos últimos 40 anos 80% de sua área. O exemplo recente do problema ecológico que pode provocar a instalação de uma grande fábrica de celulose no Rio Uruguai do lado uruguaio, na cidade de Fray Bentos, certamente que é um problema transnacional que deveria ter levado em conta todo o entorno e o lado argentino também. Não cabe dúvida que estas são todas questões ambientais transnacionais.

A minimização dos impactos climáticos requer um esforço global, em que pese não exista total consenso sobre a sua operacionalização. De outro norte, a utilização demasiada dos recursos comuns, do ponto de vista daquilo que seria desejável à comunidade internacional, nos remete à parábola da "Tragédia dos Comuns", termo cunhado por Garret Hardin em 1968.

A "Tragédia dos Comuns" narra uma situação em que a falta de cooperação entre ações individuais culmina em uma situação desastrosa para o coletivo. Acerca desta parábola⁵⁴:

Imagine a vida numa pequena cidade medieval. Das muitas atividades econômicas que existem na cidade, uma das mais importantes é a criação de ovelhas. Muitas famílias da cidade possuem rebanhos de ovelhas e ganham o seu sustento com a venda da lã que é usada para fazer vestuário.

No início da nossa história o rebanho passa grande parte do seu tempo pastando nas terras em volta da cidade, chamadas terras comunais. As terras não são de nenhuma das famílias. Em vez disso, são propriedade coletiva dos habitantes da cidade e todos podem levar o seu rebanho para pastar nelas. A propriedade coletiva funciona bem porque a terra é fértil. Desde que todos possam pastar tanto quanto necessitam, as terras comunais não são um bem rival, e permitir às ovelhas dos habitantes que pastem gratuitamente não é um problema. Todos na cidade estão contentes.

À medida que os anos passam a população da cidade aumenta e com ela o número de ovelhas que pastam nas terras comunais. Com o aumento do número de ovelhas e a mesma quantidade de terra, esta começa a perder a capacidade de sustento. Com o tempo, a terra é tão usada que se torna improdutiva. Sem capim nas terras comunais é impossível criar ovelhas e a próspera indústria lanífera desaparece. Muitas famílias perdem o seu meio de subsistência.

⁵⁴ MANKIW, Nicholas Gregory. **Introdução à economia**: princípios de micro e macroeconomia. Rio de Janeiro: Campus, 2001, p. 235-236.

O que causa a tragédia? Por que os pastores permitem que a sua população de ovelhas aumente tanto que acabe destruindo as terras comunais? A razão é que os incentivos privados e sociais são divergentes. Evitar a destruição dos campos de pastagem depende da ação coletiva dos pastores. Se os pastores pudessem trabalhar conjuntamente, poderiam reduzir o número de ovelhas de modo que as terras comunais pudessem alimentá-las. No entanto nenhuma família tem um incentivo para reduzir o tamanho do seu próprio rebanho porque cada rebanho representa apenas uma pequena parte do problema.

No fundo, a Tragédia dos Comuns resulta de uma externalidade. Quando o rebanho de uma família pasta nas terras comunais, reduz a qualidade da terra disponível para outras famílias. Uma vez que as pessoas não consideram essa externalidade negativa ao decidir quantas ovelhas possuir, o resultado é uma quantidade excessiva de ovelhas.

Se se pudesse prever a tragédia, a cidade teria tido a possibilidade de resolver o problema de vários modos. Poderia ter regulado o número de ovelhas de cada família, internalizado a externalidade por meio de impostos sobre as ovelhas ou leiloado um número limitado de licenças de pastagem. Ou seja, a cidade medieval poderia ter lidado com o problema do excesso de pastagem do mesmo modo que a sociedade moderna lida com o problema da poluição.

No caso da terra, no entanto, existe uma solução mais simples. A cidade pode dividir a terra entre as famílias que a habitam. Cada família pode colocar uma cerca na sua parcela de terra e assim protegê-la da pastagem excessiva. Deste modo a terra torna-se mais um bem privado do que um recurso comum. Este resultado ocorreu de fato durante as operações de cercar com sebes as terras comunais na Inglaterra do século XVII.

A Tragédia dos Comuns é uma história com uma lição geral: quando uma pessoa usa um recurso comum, diminui o benefício que outra pessoa tem do mesmo. Devido a essa externalidade negativa, existe a tendência para o uso excessivo dos recursos comuns. O governo pode resolver o problema reduzindo o uso dos recursos comuns através de regulamentação ou de impostos. Alternativamente o governo pode por vezes transformar um recurso comum num bem privado.

Esta lição é conhecida já há milhares de anos. O antigo filósofo grego Aristóteles salientou o problema dos recursos comuns: "O que pertence a todos não é tratado com muito cuidado, porque todos os homens dão mais importância à sua propriedade do que àquilo que possuem em coletivo".

O problema da pastagem excessiva que narra essa história é muito semelhante ao que se vê hodiernamente com a utilização dos recursos comuns e que geram a poluição do ar e da água, a destruição da fauna e flora, a extração de minérios, entre outros bens naturais explorados. Existe uma dificuldade de cada pessoa em visualizar o prejuízo coletivo das suas ações individuais, especialmente quando as consequências são transgeracionais:

A difusão temporal das mudanças climáticas gera um problema coletivo ético de ação que é ainda mais desafiador que a tragédia dos comuns, dado

que formas usuais de cooperação não parecem ser possíveis entre gerações.⁵⁵

O desequilíbrio ambiental é uma consequência da ruptura do ser humano com o seu entorno, da dicotomia entre o cultural e o natural. No contexto de um fluxo globalizado, as crises ambientais, sanitárias, econômicas, etc., aceleram o surgimento de um conceito geral de aplicação do Direito como garantidor das liberdades e da ordem social que abarque a diversidade de conflitos jurídicos e a sua resolução em âmbito transnacional.

Diante do vindouro colapso do modelo atual, muitos autores falam no surgimento de um novo modelo mais adequado: Direito Global, Direito Planetário, Geodireito, entre outras nomenclaturas. Para Staffen, este conceito deve ser o da supremacia do Direito Global ou “global rule of law”. Nas suas palavras:⁵⁶

A principal consequência jurídica que tem a conversão da humanidade em uma comunidade política é a necessidade de estabelecer um ordenamento jurídico global que regule e a organize naquelas matérias que tocam todos os seres humanos.

Nessa mesma toada, afirmam Ruschel & Portanova⁵⁷:

Pensar a sustentabilidade jurídica nos exige pensar o direito em um outro marco que não o do Estado Nação. Propomos algo aparentemente simples, mas que envolve ações complexas, onde a territorialidade possa dar base a uma nova soberania de todo o planeta, onde as fronteiras sejam dos lugares que tem vida, onde estabeleçamos um novo marco de tutela jurisdicional na biosfera como fronteira jurídica de um novo direito sustentável. Na falta de uma melhor denominação chamaremos de Direito Planetário.

Esse novo modelo governança abrange não apenas os países como atores, mas toda a comunidade internacional que tem trabalhado para o desenvolvimento de um direito ambiental global através da diplomacia, da negociação de tratados multilaterais entre os países.

A ideia de sistema internacional está relacionada ao conceito amplo de

⁵⁵ ALBUQUERQUE, Letícia; FAGUNDEZ, Gabrielle Tabares; FABRE, Roger. **Emergência Climática e Direitos Humanos**: o caso do Fundo Clima no Brasil e as obrigações de Direito Internacional. Revista de Direito Internacional, v. 19, n. 1, 2022, p. 130.

⁵⁶ STAFFEN, Márcio Ricardo. **Interfaces do direito global**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

⁵⁷ RUSCHEL, Caroline Vieira; PORTANOVA, Rogério. **Desenvolvimento e meio ambiente**: que rumo o direito deve seguir? Itajaí: Revista Eletrônica Direito e Política, 2015, p. 42.

sociedade internacional. Portela conceitua a terminologia 'sociedade internacional' "como um conjunto de vínculos entre diversas pessoas e entidades interdependentes entre si, que coexistem por diversos motivos e que estabelecem relações que reclamam a devida disciplina"⁵⁸.

A rigor, a existência da sociedade internacional remonta à própria gênese da sociedade humana. Entretanto, nem sempre a relação entre povos, etnias e nações deteve as características verificadas no mundo contemporâneo. É por isso que o conceito de sociedade internacional ganha relevância a partir do século XX, em especial com o advento da globalização. Como atributos principais da sociedade internacional, elenca-se: 1) a universalidade; 2) a heterogeneidade; 3) a igualdade jurídica e desigualdade fática dos Estados; 4) a descentralização.

O primeiro atributo diz respeito à abrangência da sociedade internacional. Diz-se universal porque abrange o mundo inteiro. A sociedade internacional está presente mesmo em países de comportamento mais isolacionista. Qualquer resquício de intercâmbio entre países, seja comercial ou mesmo cultural, fará incidir efeitos globais.

A heterogeneidade liga-se à característica de seus membros. Os atores do cenário internacional têm dinâmicas próprias, notadamente os Estados. As diferenças culturais, econômicas e políticas dialogam no cenário internacional, geram afastamentos e aproximações.

No cenário internacional, parte-se da premissa da igualdade jurídica dos Estados. O atributo está inscrito no artigo 4º, inciso V, da CF/88. Vale ressaltar aqui a contribuição histórica fundamental de Rui Barbosa na formulação desse conceito. Na Conferência da Paz de 1907, o jurista foi protagonista na defesa da igualdade dos povos como instrumento para a promoção da paz mundial.

Não obstante os Estados mantenham *status* de igualdade jurídica entre si, a realidade das relações internacionais evidencia sua desigualdade fática. O diferencial de poder entre os Estados matiza o estatuto jurídico da igualdade e

⁵⁸ PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. **Direito internacional público e privado**. Salvador: Editora Juspodivm, 2010, p. 34.

impõe lógicas de eficiência próprias. No decorrer da história, alguns Estados terão maior capacidade de fazer valer suas diretrizes no âmbito internacional. Outros entes estatais podem acabar figurando em papel subsidiário ou de dependência em relação aos Estados mais fortes.

A característica da descentralização relaciona-se à ausência de um poder central capaz de impor um governo mundial. Na sociedade internacional vários compartilham o poder, ainda que de forma desigual. Não há subordinação jurídica: os destinatários da norma são os próprios produtores da norma de direito internacional.

Já o termo "sistema internacional" trata de um fenômeno mais específico inscrito no quadro da sociedade internacional. No sistema internacional, ganha relevo a dimensão jurídica gerada a partir das relações entre os sujeitos de direito internacional.

Sujeito de direito internacional trata da personalidade internacional e designa todos os organismos capazes de atuar na sociedade internacional: ONGs, empresas etc.. A posição clássica atrela-se ao caráter interestatal e restringe, portanto, a personalidade internacional ao âmbito dos Estados. A doutrina moderna, por outro lado, também atribui a organizações internacionais, a indivíduos e as coletividades não estatais (beligerantes, insurgentes e nações em luta pela soberania)⁵⁹. A perspectiva deste estudo trabalha a partir da ótica moderna, mais abrangente e consonante com as características da sociedade contemporânea.

O direito internacional surge a partir da dinâmica desenvolvida entre esses entes que detêm personalidade internacional. Trata-se de uma evolução que tem origem no mundo dos fatos e transborda para a construção de instituições com atributos jurídicos.

A problemática da efetividade das normas, para além do âmbito interno, se estende ao direito internacional e nele adquire complexidade ainda maior. No direito internacional, não existe uma autoridade única. Pelo contrário, tratamos de

⁵⁹ PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. **Direito internacional público e privado**, p. 141.

entes heterogêneos, que produzem direito de forma descentralizada. O destinatário da norma é o próprio produtor da norma. É possível destacar, ainda, o caráter dual desses produtores da norma: são juridicamente iguais, mas desiguais na prática. Na soma desses fatores, a capacidade de imposição ganha relevos próprios.

A perspectiva de um Direito Ambiental em âmbito global enaltece o valor altruísta da sociedade internacional tendo em vistas a solidariedade entre diferentes povos e gerações. Reconhecida a interdependência ecológica entre os continentes, não há outro caminho senão a articulação internacional para ações coletivas.

Evidenciada a necessidade de um Direito Ambiental Global, não se olvida das dificuldades que se apresentam nessa trajetória. Atualmente a comunidade internacional enfrenta importantes impasses para a consolidação de uma governança global e a cooperação de todas as nações.

De plano, há que se ter em conta as diferenças culturais, políticas e econômicas dos países, que perpassam desde a religião dominante até o grau de participação política do povo, dentre outros aspectos. Ainda, a disponibilidade e a demanda por recursos naturais também é muito variável.

As diferenças socioeconômicas apontadas fazem surgir interesses diversos. Esses interesses travam no cenário internacional uma disputa sobre a condução das problemáticas globais em uma espécie de "cabo de guerra", no qual o país mais fortalecido, vence. A disputa é acobertada pelo manto da soberania, que se apresenta como um desafio à plena integração dos líderes mundiais.

No que diz respeito à soberania pátria, é cediço que as convenções e tratados internacionais são fortemente limitados à vontade política e possuem uma atuação restrita na condução de medidas e imposição de sanções, o que será explorado no próximo capítulo.

CAPÍTULO 2

TRATADOS INTERNACIONAIS

2.1 DIREITO INTERNACIONAL PÚBLICO, SOBERANIA DO ESTADO-NAÇÃO, SANÇÕES COERCITIVAS E *SOFT LAW*

Tradicionalmente, o Direito Internacional se encarregava de conferir direitos e impor obrigações aos Estados e organizações internacionais, limitando-se a restringir suas competências. Dispunha-se, destarte, a abrandar a anarquia na sociedade internacional.

Na atualidade, o Direito Internacional vem expandindo seus objetivos para alcançar a regulamentação da cooperação internacional. Assim, pretende pautar o modo como Estados e demais atores deverão proceder para atingir objetivos comuns, comumente relacionados a problemas de alcance global, tal qual a crise climática. Desse modo, confere tutela adicional a temas cuja relevância transcende as fronteiras estatais.⁶⁰

Em suma, o Direito Internacional Público "constitui fator de organização da sociedade que atende a duas missões bem mais amplas: a redução da anarquia nas relações internacionais e a satisfação de interesses comuns entre os Estados", como bem proclamou a Corte Internacional de Justiça.⁶¹

O ramo é fortemente marcado pela relativização da soberania nacional. No cenário internacional, o poder soberano de um Estado-nação deixa de ser entendido como absoluto, mas sujeito a limites juridicamente circunscritos. Ao se comprometer com um tratado, em tese, o ente estatal restringe sua capacidade de deliberar sobre temáticas que outrora pôde articular de forma individual.

Acerca das características do Direito Internacional Público, leciona Paulo

⁶⁰ PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. **Direito internacional público e privado**, p. 40.

⁶¹ SEITENFUS, Ricardo. **Introdução ao direito internacional público**. 2 ed. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2001, p. 23.

Henrique Gonçalves Portela⁶², destacando a qualidade de coordenação dos atores, ausente a subordinação:

O Direito Internacional é um direito de "coordenação", em oposição ao Direito interno, que é de "subordinação". Dentro dos Estados, as normas são elaboradas por órgãos estatais, representantes de um poder soberano capaz de se fazer impor aos particulares. Na ordem internacional, como não há um poder central responsável por essa tarefa, a construção do ordenamento jurídico é fruto de um esforço de articulação entre Estados e organizações internacionais, que elaboram as normas internacionais a partir de negociações e podem expressar seu consentimento em observá-las. Nesse sentido, o Direito das Gentes, quando entendido como Direito interestatal, caracteriza-se também por suas normas serem criadas por seus próprios destinatários.

A melhor compreensão do tema demanda perquirir o atual cenário da sociedade internacional, que é marcada pela globalização. Esse efeito é definido como um processo escalonado de integração mundial nos campos político, econômico, social e cultural. Já em 1999, Bauman⁶³ definiu esse movimento como "irreversível".

Quando se fala no fundamento do Direito Internacional Público, tem-se em vista determinar o motivo da obrigatoriedade das normas internacionais. A doutrina se divide nas teorias voluntarista e objetivista. A primeira corrente tem como elemento central a vontade dos sujeitos envolvidos, sendo a observância das normas uma consequência da concordância em fazê-lo. Doutro norte, a segunda corrente se funda na concepção universalista dos direitos humanos e advém da própria dinâmica da sociedade internacional, pautada em valores e princípios consagrados de importância suprema que conduzem à observância de regras em razão da sua relevância primordial.⁶⁴

Diversas críticas foram formuladas às mencionadas teorias, tendo acarretado na formulação de uma tese mista por Dionísio Anzilotti, que fundamenta o Direito Internacional na regra *pacta sunt servanda*. Entende que "o Direito Internacional é obrigatório por conter normas importantes para o desenvolvimento da sociedade internacional, mas que ainda dependem da vontade do Estado para

⁶² PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. **Direito internacional público e privado**, p. 43.

⁶³ BAUMAN, Zygmunt. **Globalização: as consequências humanas**. Rio de Janeiro: Zahar, 1999.

⁶⁴ PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. **Direito internacional público e privado**, p. 40-42.

existir”⁶⁵. Inclui, portanto, elementos voluntaristas e objetivistas.

Um exemplo dessa abordagem mista pode ser vislumbrado no surgimento da noção de *jus cogens*. São valores considerados mais importantes pela sociedade internacional, cujo caráter fundante leva os atores a proporcionar-lhes proteção especial. Não há um rol dessas normas imperativas. São valores primordiais que adquirem primazia por si só. Qualquer norma ordinária que conflite com uma norma *jus cogens* será inválida. Como exemplo desses valores vitais podemos citar os “direitos humanos, a proscrição de armas de destruição em massa, a paz e a segurança internacionais”⁶⁶.

A coexistência entre normas do tipo *jus cogens*, de caráter objetivista, e de normas do tipo convencional (como os tratados internacionais), de inspiração voluntarista, evidencia essa simbiose entre voluntarismo e objetivismo que predomina, hoje, na constituição do Direito Internacional.

Logo, não se encontra no Direito Internacional Público a comodidade própria daquelas disciplinas que compõem o direito interno, onde se trabalha com maior objetividade. Na esfera internacional não há, como no plano interno, a autoridade superior verificada no Estado soberano para garantir a constância da ordem jurídica. A respeito, manifesta Rezek⁶⁷:

A vontade singular de um Estado soberano somente sucumbe para dar lugar ao primado de outras vontades reunidas quando aquele mesmo Estado tenha, antes, concordado com a adoção de semelhante regra, qual sucede no quadro das organizações internacionais, a propósito de questões de importância secundária.

O ordenamento jurídico internacional não escapa, assim como os demais sistemas normativos, de violações das suas normas. Ocorre que, diferentemente do plano dos direitos internos, os mecanismos institucionais sancionatórios internacionais se mostram dificultosos e, por vezes, insatisfatórios. Grande parte das críticas ao Direito Internacional se ocupam desse assunto:

⁶⁵ PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. **Direito internacional público e privado**, p. 42.

⁶⁶ PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. **Direito internacional público e privado**, p. 73-74.

⁶⁷ REZEK, José Francisco. **Direito internacional público**: curso elementar. São Paulo: Saraiva, 16^a ed. rev. ampl. e atual., 2016, p. 25.

Os problemas mais prementes da política mundial hoje emergem da incapacidade de resolver conflitos a partir de uma lógica não particularista e exclusivista. As instituições, regras e práticas do sistema internacional atual têm se mostrado insuficientes para lidar com as guerras internas, as violações maciças de direitos humanos, a degradação do meio ambiente, o aumento do fluxo de refugiados, o terrorismo, etc. O direito internacional e os princípios que regem as relações diplomáticas entre países ainda se baseiam nos princípios da soberania territorial, da não intervenção e da autodeterminação. Nesse sentido, o interesse das comunidades nacionais, representadas pelo Estado e seus funcionários, sempre têm precedência sobre os interesses de minorias, estrangeiros, populações perseguidas ou prejudicadas fora das fronteiras do país.⁶⁸

Em outras palavras, a estrutura institucional e política divide o mundo em comunidades distintas sob o fundamento estatal. Em que pese a soberania tenha proporcionado soluções para dilemas cruciais (tal qual a própria identidade do homem-cidadão e a autodeterminação dos povos), restringe ao mínimo as alternativas de ação política em escala global.

A realidade exige mudanças coordenadas que ultrapassem interesses nacionais das grandes potências, uma vez que os danos ambientais são compartilhados pelo globo. Escancara-se a necessidade de albergar as sociedades mais afetadas pelos dilemas arrazoados e que suportam os custos do aquecimento global, do crescimento da AIDS, do desemprego, da concentração de renda, entre outros problemas internacionais.⁶⁹

Desde os anos 1980, um debate emergiu para discutir as principais correntes de pensamento na teoria das Relações Internacionais. Para além da visão convencional das teorias realista, neorrealista, liberal e neoliberal – que ocuparam o centro das atenções de estudiosos por, pelo menos, duas décadas –, perspectivas alternativas começaram a surgir. A Teoria Crítica é considerada a mais importante contribuição alternativa surgida desde então, pois questiona a pretensão científica das teorias internacionais clássicas, em particular o seu compromisso com o positivismo. É associada à retomada da discussão sobre a busca da emancipação.⁷⁰

⁶⁸ NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. **Teoria das relações internacionais: correntes e debates**. Rio de Janeiro: GEN, 2021, p. 156.

⁶⁹ NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. **Teoria das relações internacionais**, p. 157.

⁷⁰ NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. **Teoria das relações internacionais**, p. 132.

Para os teóricos adeptos ao criticismo nas Relações Internacionais, a organização política da humanidade em grupos nacionais que, com frequência, recorrem à violência para alcançar seus interesses, torna-se ponto de reflexão. Questiona-se, desse norte, as formas de dominação e exclusão promovidas pelo particularismo do Estado-nação.⁷¹

Nas palavras de Andrew Linklater, expoente cardeal da Teoria Crítica, "a tirania do conceito de Estado-nação soberano empobreceu a imaginação política ocidental"⁷². Como justificar a recusa em assumir responsabilidades por danos de ordem global em um mundo globalizado?

Ainda para os estudiosos da Teoria Crítica, a soberania estatal torna-se um problema, na medida em que reproduz estruturas de dominação e exclusão na sociedade moderna. Propõem, por conseguinte, uma ética do diálogo, atribuindo um caráter normativo e emancipatório à racionalidade prático-moral. O diálogo haveria de ser pautado na responsabilidade de toda a comunidade doméstica por decisões que afetem, direta e indiretamente, o bem-estar dos demais e da sociedade internacional.⁷³

Um rearranjo das Relações Internacionais, portanto, passa por uma transformação do conceito de Estado soberano, de forma a relativizar o significado moral de suas fronteiras. A universalização da comunidade política internacional, por consequência, exige mecanismos democráticos de poder nos quais o Estado é um ator relevante, mas não o único.

A proteção dos direitos humanos por meio dos tradicionais sistemas internacionais não é suficiente para lidar com as questões complexas que envolvem os direitos fundamentais de terceira geração. É crucial criar um ambiente transnacional para que a comunidade internacional possa tratar de urgências como a paz entre as nações, a defesa dos consumidores globais, o crime organizado a

⁷¹ NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. **Teoria das relações internacionais**, p. 154.

⁷² LINKLATER, Andrew. **The transformation of political community**: Ethical Foundations of the post-westphalian era. Columbia: University of South Carolina Press, 1998, p. 34.

⁷³ NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. **Teoria das relações internacionais**, p. 155-156.

nível internacional, a biotecnologia, o ciberespaço mundial e, é claro, o meio ambiente.⁷⁴

A experiência da União Europeia representa um exemplo de envergadura quanto à partilha da soberania. A comunidade corporifica a promoção de "uma cidadania transnacional com múltiplas lealdades políticas e sem a necessidade de submissão a um poder soberano central"⁷⁵, como bem definiu Linklater. Dadas as devidas ressalvas à proporção do agrupamento quando comparado à dimensões globais, o Parlamento Europeu é um modelo de parlamento supranacional.

Sob o aspecto da transnacionalidade dos danos ambientais, Gabriel Real Ferrer elaborou uma proposta embrionária que compromete de forma severa a soberania em detrimento da preservação ambiental. Para o autor, seria necessário "excluir la proyección de la soberanía sobre determinados recursos y atribuir su gestión a entes supraestatales representativos de la especie"⁷⁶. Ele sugere a eleição de um grupo de eruditos com a missão de gerir o patrimônio ambiental mundial em benefício de todos.⁷⁷

De todo modo, dentro da dinamicidade das Relações Internacionais, propostas como a de Ferrer são consideradas incipientes. Até mesmo a Teoria Crítica não se vislumbra difundida, se confrontada com as perspectivas dominantes (realista e liberalista), as quais se preocupam mais em observar e justificar os fenômenos políticos internacionais do que na solução pragmática dos dilemas que a ação política global enfrenta diante da soberania do Estado-nação.

Assim, as sanções de que atualmente lançam mão os atores globais foram implementadas sob ótica das teorias conservadoras, umbilicalmente ligadas aos conceitos tradicionais de soberania. Toma palco uma descentralização

⁷⁴ GARCIA, Marcos Leite. **Novos direitos fundamentais e demandas transnacionais**. Anais do XIX Encontro Nacional do CONPEDI. Fortaleza, 2010.

⁷⁵ LINKLATER, Andrew. **The transformation of political community**, p. 181.

⁷⁶ "[...] excluir a projeção de soberania sobre determinados recursos e atribuir sua gestão a entidades supranacionais representativas da espécie".

⁷⁷ FERRER, Gabriel Real. **La Construcción del Derecho Ambiental**. Revista Novos Estudos Jurídicos, v. 18, n. 3, Itajaí, set-dez 2013, p. 362.

generalizada e um certo relativismo. Por maior que seja a vontade de obrigar um Estado soberano ao cumprimento de normas internacionais, inexistem órgãos verdadeiramente capazes de fazê-lo com louvor.

A Organização das Nações (ONU) é uma organização intergovernamental criada em 1945, após a Segunda Guerra Mundial, para promover a cooperação internacional. Está legitimada a aplicar sanções no âmbito das Relações Internacionais, tais quais as sanções diplomáticas, militares, desportivas, econômicas e comerciais. Contudo as sanções passam pelo crivo do Conselho de Segurança, formado por quinze membros, sendo cinco permanentes (China, EUA, Rússia, França e Inglaterra), e dez não permanentes escolhidos pela Assembleia Geral para um mandato de dois anos.⁷⁸ Ou seja, a ONU não está isenta de influências nacionalistas e, por vezes, sujeita-se a políticas imperialistas e de domínio cultural, social e econômico.

O direito ambiental internacional ainda não garante uma ação coordenada e eficaz entre todos os países, já que não logra impor suas decisões contra a vontade soberana dos Estados.⁷⁹

Por fim, considerando toda a problemática exposta quanto à imposição de sanções pelo Direito Internacional, importa dizer que grande parte do ordenamento jurídico ambiental é criado por meio de *soft law*. *Soft law* designa o texto internacional desprovido de caráter vinculante em relação aos signatários, tratando-se de norma facultativa e não cogente.

Assim define *soft law* o jurista belga Jean Salmon: “é um conjunto de regras cujo valor normativo seria limitado porque os instrumentos nele contidos não seriam juridicamente obrigatórios ou criariam obrigações pouco vinculantes”. É um conceito que não encontra apenas adeptos. “Certos autores denunciaram o seu

⁷⁸ NAÇÕES UNIDAS. **Quais são os membros do Conselho de Segurança da ONU e como são eleitos?** Disponível em: <<https://unric.org/pt/quais-sao-os-membros-do-conselho-de-seguranca-da-onu-e-como-sao-eleitos/>>. Acesso em 10 ago. 2021.

⁷⁹ FERRER, Gabriel Real. **La Construcción del Derecho Ambiental**. Revista Novos Estudos Jurídicos, v. 18, n. 3, Itajaí, set-dez 2013.

caráter impreciso, inconstante e ao final inútil”, nas palavras de Salmon⁸⁰.

Assim Portela define *soft law*:⁸¹

O *soft law* inclui preceitos que ainda não se transformaram em normas jurídicas ou cujo caráter vinculante é muito débil, ou seja, ‘com graus de normatividade menores que os tradicionais’, como afirma Soares. Com isso, é comum que as regras de *soft law* tenham caráter de meras recomendações.

Ainda que externalizadas por meio de instrumentos dotados de imperatividade (como os tratados), as *soft laws* não criam tradicionais obrigações como no direito positivo, ou criam obrigações com pouca possibilidade de sanção.

Trata-se dessa característica de flexibilidade em contraposição à rigidez das normas tradicionais. As suas disposições evitam palavras ou expressões que manifestem a obrigação de resultado. Recorrem aos verbos promover, fomentar, procurar, facilitar, ou às locuções na medida do possível, conforme o caso e de acordo com a sua capacidade. Esta particularidade é típica de tratados ambientais, que embora sejam obrigatórios pelo caráter de tratado, suas disposições substantivas tendem a ser unicamente programáticas.⁸²

Em que pese o caráter programático dos tratados ambientais, o compromisso moral dos atores envolvidos acaba por produzir efeitos ao direcionar as ações dos Estados. Os países se percebem moralmente vinculados ao instrumento, procurando executar os enunciados firmados.⁸³

⁸⁰ SALMON, Jean. **Dictionnaire de droit international public**. Bruxelas: Bruylant, 2001, p. 127 e 1039.

⁸¹ PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. **Direito internacional público e privado**, p. 76.

⁸² BASTIAN, Maria Eduarda Gasparotto de Azevedo. **O acordo de Paris como solução efetiva às questões climáticas a partir do uso de sanções premiais**. Produção Monográfica de Pós Graduação. UFRGS: Curso de novas tendências do Direito Internacional, 2016. Disponível em: <<https://lume.ufrgs.br/handle/10183/150941>>. Acesso em 07 ago. 2021.

⁸³ CRETELLA NETO, José. **Curso de direito internacional do meio ambiente**. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 263.

2.2 RECEPÇÃO DOS TRATADOS INTERNACIONAIS

Os tratados internacionais figuram como uma das principais fontes formais do Direito Internacional. Também fazem parte das chamadas fontes estatutárias do Direito Internacional, elencadas no artigo 38 do Estatuto da Corte Internacional de Justiça. Em suma, são elencadas como fontes as convenções, os costumes, os princípios gerais de direito, decisões judiciais e doutrina⁸⁴:

Artigo 38. 1. A Corte, cuja função é decidir de acordo com o direito internacional as controvérsias que lhe forem submetidas, aplicará:

- a) as convenções internacionais, quer gerais, quer especiais, que estabeleçam regras expressamente reconhecidas pelos Estados litigantes;
- b) o costume internacional, como prova de uma prática geral aceita como sendo o direito;
- c) os princípios gerais de direito reconhecidos pelas Nações civilizadas;
- d) sob ressalva da disposição do art. 59, as decisões judiciais e a doutrina dos publicistas mais qualificados das diferentes Nações, como meio auxiliar para a determinação das regras de direito.

2. A presente disposição não prejudicará a faculdade da Corte de decidir uma questão *ex aequo et bono*, se as partes com isto concordarem.

Portela define os tratados como “acordos escritos, firmados por Estados e organizações internacionais dentro dos parâmetros estabelecidos pelo Direito Internacional Público, com o objetivo de produzir efeitos jurídicos no tocante a temas de interesse comum”.⁸⁵

A definição resgata o artigo segundo da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados (1969), documento que não prevê de forma expressa o firmamento de tratados por organizações internacionais (OI's). Atualmente, contudo, a adoção desse instrumento pelas OI's é pacífica na prática do direito internacional. Essa questão está inserida na Convenção de Viena de 1986, que ainda não está em vigor ante a ausência de ratificação por pelo menos 35 países. Vale pontuar que o Brasil ainda não ratificou nenhum dos dois instrumentos. Essa circunstância, todavia, não adquire relevo prático na discussão, uma vez que a participação de organizações internacionais em tratados está bem assentada na prática costumeira

⁸⁴ BRASIL. Decreto n. 19.841/45. Promulga a Carta das Nações Unidas, da qual faz parte integrante o anexo **Estatuto da Corte Internacional de Justiça**, assinada em São Francisco, a 26 de junho de 1945, por ocasião da Conferência de Organização Internacional das Nações Unidas. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19841.htm>. Acesso em: 10 dez. 2022.

⁸⁵ PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. **Direito internacional público e privado**, p. 83.

(que, por sua vez, também é fonte formal do Direito Internacional).

A ideia de tratado pode designar, na doutrina, tanto um conceito-gênero quanto um conceito-espécie. Na perspectiva ampla, tratado equivale a ato internacional e abarca várias subclassificações: convenções, acordos, pactos, protocolos, ajustes, cartas e também tratados (estes, então, tomados na perspectiva estrita do conceito). O tratado *stricto sensu* seria o termo empregado aos atos internacionais “de caráter mais solene e de maior importância política”⁸⁶.

A respeito do termo “acordo”, Portela afirma:⁸⁷

A denominação ‘acordo’ foi concebida para atos internacionais com **reduzido número de participantes e menor importância política**. Por outro lado, é expressão de amplo uso na prática internacional e também muito usada como sinônimo de tratado. [grifo nosso]

O conceito está nitidamente longe do que representa o Acordo de Paris. A questão terminológica, portanto, ainda carece de contornos técnicos estanques. Isso, de todo modo, é de menor importância ao desenvolvimento da reflexão. Cumpre apenas ressaltar que o Acordo de Paris integra a categoria ampla de tratados internacionais e se submete às mesmas regras que os demais subconceitos dessa espécie.

Quanto ao número de partes, os tratados podem ser bilaterais, quando firmados por duas partes, ou multilaterais, quando celebrados por três ou mais partes. Trata-se de uma opção dos signatários, construída em torno das ideias que impulsionam a adoção do tratado. O século XX foi palco de alterações substanciais na dinâmica da construção de tratados internacionais. Protagonistas até o início do século XX, os tratados bilaterais foram paulatinamente cedendo espaço aos multilaterais. Sobre o fenômeno, Elaini Cristina Gonzaga da Silva afirma:

[...] o direito internacional passa por um processo de “adensamento de juridicidade” nunca antes visto. Isso porque, enquanto, no início do século XX, a maioria predominante dos tratados internacionais compreendia acordos bilaterais para regulação das relações diplomáticas, do trânsito, do comércio e da extradição, menos de 100 anos depois já era possível identificar quase 400 organizações internacionais que satisfaziam os

⁸⁶ PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. **Direito internacional público e privado**, p. 86.

⁸⁷ PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. **Direito internacional público e privado**, p. 86.

critérios mais rígidos de participação exclusiva de Estados e estabelecimento por instrumentos constitutivos formais.⁸⁸

A capacidade de gerar efeitos jurídicos entre as partes contratantes é elemento essencial de um tratado, sejam elas Estados ou organizações internacionais. Não obstante, a simples assinatura de um tratado não basta à deflagração de seus efeitos jurídicos.

O processo de elaboração de um tratado passa por várias etapas. Na fase inicial, as potenciais partes do tratado negociarão o objeto do acordo. Os agentes habilitados de cada ente reúnem-se, debatem sobre as obrigações pactuadas e, ao final, elaboram o texto do documento.

Esse documento escrito será encaminhado à assinatura pelos chefes de Estado ou de governo, ou pelos respectivos plenipotenciários, de cada país. Vale pontuar que a forma escrita também é elemento essencial do tratado internacional.

A assinatura é apenas uma anuência preliminar e não basta à vinculação do Estado ao teor do tratado. Seu efeito básico será obrigar o ente a não frustrar o objeto do acordo assinado. A vinculação jurídica ocorrerá somente após a ratificação.

Até a ratificação, os países podem opor reservas ao tratado. Ao aplicar uma reserva, um país pode excluir ou modificar uma regra prevista no instrumento, bem como modular sua interpretação, sem redução de texto. Não obstante, o tratado pode proibir a adoção de reservas. É o caso do Acordo de Paris que diz em seu artigo 27: “Nenhuma reserva pode ser feita a este Acordo”.

A validade jurídica dos tratados internacionais no âmbito interno dos Estados varia de país para país. A doutrina majoritária examina a matéria a partir de dois grandes conceitos: o dualismo e o monismo jurídico. Ambos tratam da relação entre o direito interno e o Direito Internacional.

A teoria do dualismo defende a existência de dois ordenamentos jurídicos paralelos: o nacional e o internacional. A partir dessa teoria, portanto, não existe a

⁸⁸ SILVA, Elaini Cristina Gonzaga da. **Direito internacional em expansão**: encruzilhada entre comércio internacional, direitos humanos e meio ambiente. São Paulo: Editora Saraiva, 2016, p. 21.

possibilidade de conflito entre essas duas ordens. Ao Estado cabe incorporar a norma de Direito Internacional, momento a partir do qual ela gerará efeitos internos. O rigor dessa internalização distingue duas subcategorias do dualismo: a radical e a moderada. Segundo esta, a incorporação pode ocorrer mediante simples ato de vontade do Chefe de Governo ou de Estado ou qualquer outro procedimento simplificado — razão porque também é chamada de teoria da incorporação branda. Aquela, a seu turno, defende que a internalização ocorra mediante o mesmo procedimento previsto para a aprovação de normas legais ordinárias.

Na perspectiva monista, “existe apenas uma ordem jurídica, com normas internacionais e internas, interdependentes entre si”⁸⁹. Está aberta a possibilidade, então, de conflito entre normas internas e internacionais. A forma de resolução desse conflito distinguirá as duas correntes predominantes dessa teoria, a internacionalista e a nacionalista.

Na visão do monismo internacionalista, o conflito entre normas externas e internas será resolvido a favor das normas internacionais. Kelsen destaca-se como expoente dessa vertente. Segundo o jurista austríaco, a ordem nacional teria sua existência autorizada pela ordem internacional. As duas formam um conjunto jurídico orgânico, de forma que a norma autorizadora (internacional) prevalecerá sobre a autorizada (nacional).

No modelo nacionalista do monismo ocorre o contrário: a norma nacional derrogará a internacional, caso antagonizem. Segundo Portela, “como desdobramento do monismo nacionalista, os Estados só se vinculariam às normas com as quais consentirem e nos termos estabelecidos pelas respectivas ordens jurídicas nacionais”⁹⁰.

Feita essa distinção, cumpre verificar qual é o modelo adotado pelo Brasil. Na prática, a internalização do tratado internacional no Brasil ocorre com a promulgação do respectivo decreto executivo. Marcelo Dias Varela pontua que o decreto executivo não é exigência constitucional: “não há qualquer norma que

⁸⁹ SILVA, Elaini Cristina Gonzaga da. **Direito internacional em expansão**, p. 51.

⁹⁰ SILVA, Elaini Cristina Gonzaga da. **Direito internacional em expansão**, p. 52.

indique a necessidade de um novo ato do Presidente da República para que se torne exigível internamente. Trata-se, na verdade, de construção teórica, aceita amplamente pelos tribunais brasileiros”⁹¹.

A partir desse cenário, Varela destaca a existência de duas vertentes principais na doutrina nacional sobre a absorção interna dos tratados internacionais no direito brasileiro. A primeira delas afirma que o tratado é ratificado e internalizado em um ato único (a ratificação). A segunda, por sua vez, distingue dois momentos jurídicos: em um deles ocorrerá a ratificação, que gera o compromisso do Brasil perante os outros Estados-partes; outro momento é o da promulgação do decreto executivo referente ao tratado ratificado, quando então este passará a integrar o ordenamento jurídico do Brasil.⁹²

De acordo com a primeira corrente monista, o decreto executivo compromete o Brasil, interna e externamente. Ao ratificar o tratado, o Presidente já está manifestando sua vontade como chefe do Estado brasileiro. O Brasil se comprometeria com o tratado no plano doméstico e internacional, independentemente de novo ato.

[...]

Para a segunda corrente, aceita pelo Supremo Tribunal Federal, há no Brasil um dualismo moderado. O Congresso Nacional autoriza a ratificação do tratado, mediante o decreto legislativo. A ratificação é então realizada pelo Presidente da República, através do depósito do ato de ratificação junto ao depositário do tratado. A partir deste ato, o Brasil está vinculado às demais partes do tratado. O tratado pode ser utilizado pelo Brasil ou contra ele nos tribunais internacionais, mas ainda não integra a ordem jurídica brasileira e, portanto, não pode ser invocado nos tribunais brasileiros.

O direito brasileiro adota, portanto, a doutrina dualista moderada, de forma que a recepção do tratado pelo direito interno ocorre mediante um processo de incorporação, descrito acima.

A entrada em vigor acontece em um momento posterior à ratificação. Como regra geral, a Convenção de Viena de 1969 estabelece, em seu artigo 24, que

1. Um tratado entra em vigor na forma e na data previstas no tratado ou acordadas pelos Estados negociadores.
2. Na ausência de tal disposição ou acordo, um tratado entra em vigor tão logo o consentimento em obrigar-se pelo tratado seja manifestado por todos os Estados negociadores.

⁹¹ VARELLA, Marcelo Dias. **Direito internacional público**. São Paulo: Editora Saraiva, 2019, p. 40.

⁹² VARELLA, Marcelo Dias. **Direito internacional público**, p. 40.

No caso do Acordo de Paris, a vigência vem disciplinada no próprio texto do tratado (artigo 21):

1. Este Acordo entra em vigor no trigésimo dia após a data em que pelo menos 55 Partes da Convenção, que contabilizem no total uma parcela estimada em pelo menos 55% do total das emissões globais de gases de efeito estufa, tenham depositado seus instrumentos de ratificação, aceitação, aprovação ou adesão.

O texto do Acordo de Paris foi finalizado em 12 de dezembro de 2015, durante a COP 21 em Paris, e aberto às assinaturas em 22 de abril de 2016. Logo no primeiro dia, 175 partes (174 Estados e União Europeia) assinaram.

Seguiu-se com o procedimento de ratificação, aceitação ou adesão de cada uma das partes. As condições para entrada em vigor do Acordo de Paris se realizaram em 4 de novembro de 2016. Desde então, o tratado gera efeitos jurídicos aos países signatários.

Em âmbito interno, a aprovação do acordo pelo Congresso brasileiro aconteceu em 11 de agosto de 2016. A ratificação se deu em 12 de setembro de 2016, no mandato de Michel Temer, ocasião em que se gerou o compromisso do Brasil perante as outras partes. Em 5 de junho de 2017, publicou-se o Decreto nº 9.073, momento em que o Acordo de Paris foi recebido e incorporado ao nosso direito doméstico, em conformidade com o procedimento consolidado de incorporação dos tratados à ordem nacional e a teoria dualista moderada.

Uma vez superado o procedimento de incorporação, o tratado passa a integrar o ordenamento jurídico brasileiro e a gerar efeitos. Aqui, cumpre esclarecer qual é a posição hierárquica assumida pelo tratado na lógica jurídica interna.

O artigo 5º, § 2º, da Constituição Federal estabelece que “Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”. Denota-se, pois, que o rol de direitos fundamentais previsto na Constituição não é exaustivo e abarca as normas oriundas de tratados internacionais ratificados pelo Brasil.

Até a promulgação da Emenda Constitucional (EC) nº 45, as normas de direitos humanos derivadas de tratados internacionais se incorporavam ao ordenamento jurídico com *status* de lei ordinária. A partir da vigência da referida emenda, acrescentou-se o parágrafo terceiro ao artigo 5º do texto constitucional: “Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais”.

Atualmente, há apenas quatro instrumentos legislativos produzidos a partir do rito da EC nº 45: 1) o Decreto Legislativo nº 186, de 9/7/2008, que “aprova o texto da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e de seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova Iorque, em 30 de março de 2007”; 2) o Decreto Legislativo nº 6.949, de 25/8/2009, que promulga a convenção citada no item anterior; 3) o Decreto Legislativo nº 261, de 25/11/2015, que “aprova o texto do Tratado de Marraqueche para Facilitar o Acesso a Obras Publicadas às Pessoas Cegas, com Deficiência Visual ou com outras Dificuldades para Ter Acesso ao Texto Impresso, concluído no âmbito da Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI), celebrado em Marraqueche, em 28 de junho de 2013”; 4) o Decreto nº 9.522, de 8/10/2018, que promulga o tratado citado no item anterior.⁹³

Até a EC nº 45, os tratados internacionais recepcionados na ordem interna equivaliam a leis ordinárias, mesmo aqueles relativos a direitos humanos. Após a promulgação da emenda, houve uma alteração no entendimento do STF, que passou a adotar majoritariamente o entendimento de que os tratados de direitos humanos aprovados antes da EC/45 ou fora de seus ditames têm caráter supralegal. Essa característica foi explicitada da seguinte forma pelo Tribunal Constitucional: “o status normativo supralegal dos tratados internacionais de direitos humanos subscritos pelo Brasil torna inaplicável a legislação infraconstitucional com ele conflitante, seja ela anterior ou posterior ao ato de ratificação”⁹⁴.

⁹³ BRASIL. **Tratados equivalentes a emendas constitucionais**. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/internacional/tratados-equivalentes-a-emendas-constitucionais-1>>. Acesso em 4 jan. 2022.

⁹⁴ BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. HC 95.967, rel. min. Ellen Gracie, 2ª T, j. 11-11-2008.

O Acordo de Paris não foi recepcionado pelo rito especial previsto no art. 5º, § 3º, da Constituição. Por tratar de direito humano (direito ambiental), detém caráter supralegal (infraconstitucional).

O tema foi abordado em recente julgamento do STF, de importância histórica. No julgamento da ADPF nº 708, que versa sobre a alocação de recursos ao Fundo Clima, o Supremo fixou a seguinte tese:⁹⁵

O Poder Executivo tem o dever constitucional de fazer funcionar e alocar anualmente os recursos do Fundo Clima, para fins de mitigação das mudanças climáticas, estando vedado seu contingenciamento, em razão do **dever constitucional** de tutela ao meio ambiente (CF, art. 225), de direitos e **compromissos internacionais assumidos pelo Brasil** (CF, art. 5º, par. 2º), bem como do princípio constitucional da separação dos poderes (CF, art. 2º c/c art. 9º, par. 2º, LRF). (grifou-se)

Ainda no mesmo julgamento, sobre o caráter de direitos humanos e o tema da supralegalidade do Acordo de Paris, o STF manifestou-se no seguinte sentido:

Na mesma linha, a Constituição reconhece o **caráter supralegal** dos tratados internacionais sobre direitos humanos de que o Brasil faz parte, nos termos do seu art. 5º, § 2º. E não há dúvida de que **a matéria ambiental se enquadra na hipótese**. Como bem lembrado pela representante do PNUMA no Brasil, durante a audiência pública: “Não existem direitos humanos em um planeta morto ou doente” (p. 171). Tratados sobre direito ambiental constituem espécie do gênero tratados de direitos humanos e desfrutam, por essa razão, de status supranacional. Assim, não há uma opção juridicamente válida no sentido de simplesmente omitir-se no combate às mudanças climáticas. (grifou-se)

Assim, fica clara a natureza vinculante da tutela ambiental, que não pode ser condicionada a juízo político, de conveniência ou de oportunidade. A atuação do Poder Judiciário, nessa hipótese, vem para garantir obediência ao princípio do não retrocesso em caso de evidente descaso com as finanças públicas que dizem respeito ao tema da agenda ambiental. Essa interferência entre Poderes será analisada em maior detalhe nas hipóteses deste trabalho (item 3.3).

2.3 EFICÁCIA E COERCIBILIDADE DOS TRATADOS INTERNACIONAIS

Hannah Arendt dizia que “a grande variedade de teorias do contrato

⁹⁵ BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. ADPF 708, rel min. Luís Roberto Barroso, Plenário, j. 01-07-2022.

confirma, desde os tempos de Roma, que o poder de prometer ocupou, ao longo dos séculos, lugar central no pensamento político⁹⁶. O poder da promessa deriva da imprevisibilidade inerente à ação política. Prometer significa inscrever espaços de estabilidade num universo imprevisível que é a densa rede de ações e reações entre os seres humanos.

A função da faculdade de prometer é aclarar esta dupla obscuridade dos negócios humanos e, como tal, constitui a única alternativa a uma supremacia baseada no domínio de si mesmo e no governo de outros; corresponde exatamente à existência de uma liberdade que é dada sob a condição de não-soberania. O perigo (e a vantagem) inerente a todos os corpos políticos assentados sobre contratos e pactos é que, ao contrário daqueles que não se baseiam no governo e na soberania, não interferem com a imprevisibilidade dos negócios humanos nem com a inconfiabilidade dos homens, mas encaram-nas como se fossem uma espécie de oceano no qual podem instalar certas ilhas de previsibilidade e erigir certos marcos de confiabilidade.⁹⁷

Estabelecer pactos, sejam eles na forma de contratos, leis ou tratados, é uma tentativa de fixar uma linha de ação entre o presente e o futuro, dentro do contexto da obra humana. Enquanto a ação pode dirigir ao caos, a promessa estabiliza. A ação tende à dinâmica, a promessa à estática.

No ponto é possível inserir outra circunstância fundamental dessa lógica. Na medida em que estabiliza, a promessa também enrijece e, ao enrijecer, totaliza. O impulso produtivo pretendido pode desaparecer nessa dinâmica. Ao estender demais o âmbito da promessa, esta, pressionada pelas imprevisíveis forças da ação, pode ruir como um todo. Sobre o tema, pontua Arendt:

Quando as promessas perdem seu caráter de pequenas ilhas de certeza num oceano de incertezas, ou seja, quando se abusa dessa faculdade para abarcar todo o futuro e traçar caminhos seguros em todas as direções, as promessas perdem seu caráter de obrigatoriedade e todo o empreendimento torna-se contraproducente.⁹⁸

Ainda segundo a autora, o poder surge no momento em que as pessoas se reúnem em torno de um propósito comum, e desaparece quando elas se desagrupam. O que as mantém unidas “é a força da promessa ou do contrato

⁹⁶ ARENDT, Hannah. **A condição humana**, p. 255.

⁹⁷ ARENDT, Hannah. **A condição humana**, p. 256.

⁹⁸ ARENDT, Hannah. **A condição humana**, p. 256.

mútuo”.⁹⁹

No âmbito internacional, a promessa está materializada na forma de atos de direito internacional, em especial os tratados. A promessa de promover um modelo de desenvolvimento social, político e econômico coerente às demandas da proteção ambiental motivaram vários instrumentos de direito internacional, dentre os quais o Acordo de Paris.

Falar sobre coercibilidade dos tratados internacionais a partir de uma perspectiva jurídica é tentar evidenciar a existência de instituições humanas capazes de inscrever na realidade aquilo que foi fixado a título de promessa. Isso adquire particular complexidade teórica no campo do direito internacional, cujas características, em especial a coordenação (e não subordinação), fazem surgir novos níveis em relação ao raciocínio jurídico convencional. No âmbito interno, a norma desenvolve-se numa relação vertical entre indivíduo e Estado, porque somente este detém o monopólio da força. Na sociedade internacional, a dinâmica é outra: cada Estado é soberano e as normas são desenvolvidas pelos próprios destinatários, mediante uma lógica de coordenação. Isso obviamente não significa que o direito esteja ausente, mas que ele surge por outros meandros.

A partir do tratado internacional, um Estado assume determinados compromissos, aos quais fica vinculado juridicamente. A ratificação do instrumento e a vigência do tratado são pressupostos, portanto, para a deflagração de seus respectivos efeitos jurídicos.

A eficácia dos tratados, sejam eles bilaterais ou multilaterais, depende de fatores internos relacionados a cada um dos países signatários. A título de ilustração, vale resgatar a ausência dos Estados Unidos na Liga das Nações, organização internacional criada ao fim da Primeira Guerra Mundial. Embora o país tivesse sido signatário do Tratado de Versalhes, o Congresso estadunidense recusou sua ratificação e alijou os Estados Unidos da composição do mais importante organismo internacional até então desenvolvido no sistema internacional.

⁹⁹ ARENDT, Hannah. **A condição humana**, p. 256.

O estudo da coercibilidade dos tratados deve abranger tanto a esfera individual dos países signatários quanto a esfera internacional. A partir desse pressuposto, abre-se o viés de análise da eficácia dos direitos fundamentais sob a ótica jurídica interna de cada país, uma vez que o Acordo de Paris trata do direito fundamental ao meio ambiente.

Quanto à dimensão interna, a discussão sobre a coercibilidade dialoga com a ideia de aplicabilidade das normas de direitos fundamentais.

O tema foi tratado com profundidade por José Afonso da Silva na obra “Aplicabilidade das Normas Constitucionais”. O autor parte do princípio de que “não há norma constitucional alguma destituída de eficácia”¹⁰⁰. Trata-se de um importante pressuposto, pois esclarece que o grau de densidade normativa do texto constitucional não influencia no plano de sua eficácia jurídica. Assim, mesmo previsões textuais semanticamente amplas, como a noção de “dignidade da pessoa humana”, devem ser consideradas eficazes, a despeito dos problemas decorrentes de sua aplicação concreta.

A norma existe no plano da realidade. É quando o texto legal reflete no plano fático e gera resultados concretos nas relações sociais. A concretude desses efeitos pode ser maior ou menor, a depender de uma série de fatores — dentre eles, a configuração semântica da previsão legal.

Assim, se não há dúvidas acerca da inserção de toda norma constitucional no plano da eficácia (nisso incluem-se, por óbvio, os tratados internacionais que contenham normas de caráter constitucional, tanto material quanto formal), há gradações sobre a realização concreta de seus efeitos jurídicos.

Temos que partir, aqui, daquela premissa já tantas vezes enunciada: não há norma constitucional alguma destituída de eficácia. Todas elas irradiam efeitos jurídicos, importando sempre uma inovação da ordem jurídica preexistente à entrada em vigor da constituição a que aderem e a nova ordenação instaurada. O que se pode admitir é que a eficácia de certas normas constitucionais não se manifesta na plenitude dos efeitos jurídicos pretendidos pelo constituinte enquanto não se emitir uma normação jurídica

¹⁰⁰ SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais**. 3ª ed. rev. amp. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2008, p. 81.

ordinária ou complementar executória, prevista ou requerida.¹⁰¹

O autor prossegue com as conhecidas classificações de aplicabilidade das normas constitucionais em três grupos: normas constitucionais de eficácia plena, normas constitucionais de eficácia contida e normas constitucionais de eficácia limitada ou reduzida. É importante matizar o uso da classificação proposta, há muito, por José Afonso da Silva. Há vozes divergentes na doutrina nacional quanto à validade dessas categorias. Não obstante, os conceitos são frequentemente usados em julgados do STF e demais Cortes nacionais, cabendo aqui um breve esboço do tema.

As normas constitucionais de eficácia plena são aquelas que prescindem de qualquer normatização extra e geram efeitos plenos desde a sua concepção. Essas normas têm “aplicabilidade direta, imediata e integral sobre os interesses objeto de sua regulamentação jurídica”¹⁰². Nesse conceito inserem-se normas como “ninguém será submetido a tortura nem a tratamento desumano ou degradante” (art. 5º, III, da CF/88) ou “ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a permanecer associado” (art. 5º, XX, da CF/88).

As normas de eficácia contida têm aplicabilidade direta e imediata, porém não integral, porquanto sujeitam-se a limitações legais. Enquanto a limitação inexistir, elas geram efeitos plenos. Um exemplo clássico dessa categoria encontra-se no artigo 5º, XIII, da Constituição Federal: “é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer”. A norma decorrente pode ser aplicada imediata e irrestritamente, desde que a lei não a limite. A partir da limitação legal, haverá uma contenção dos efeitos da norma, dinâmica que faz parte da própria composição semântica do texto constitucional.

As normas de eficácia limitada, por sua vez, têm normatividade reduzida por limitações intrínsecas à sua própria composição. A doutrina subdivide essa categoria em normas declaratórias de princípios institutivos ou organizativos e

¹⁰¹ SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais**, p. 81-82.

¹⁰² SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais**, p. 83.

normas declaratórias de princípio programático. As primeiras inscrevem obrigações de legislar, como aquela prevista no artigo 102 do texto constitucional: “A arguição de descumprimento de preceito fundamental, decorrente desta Constituição, será apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, *na forma da lei*”. As segundas inserem orientações ou programas a serem seguidos pelos legisladores, como, por exemplo, o artigo 205 da Constituição: “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”.

Essa última categoria nos interessa em particular. A proteção ao meio ambiente aparece em diversos dispositivos constitucionais e encontra, no artigo 225, uma síntese de sua tutela: prevê o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e o dever do poder público de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Trata-se de uma norma de caráter programático, dada a indefinição semântica ínsita à configuração da disposição legal. Na Constituição, não se define o que é proteger o meio ambiente e tampouco ações concretas nesse sentido são previstas.

Não obstante a aplicabilidade limitada, José Afonso da Silva esclarece que, sobre normas dessa natureza,

[...] somente incidem totalmente sobre esses interesses após uma normatividade ulterior que lhes desenvolva a eficácia, conquanto tenham uma incidência reduzida e surtam outros efeitos não-essenciais, ou, melhor, não dirigidos aos valores-fins da norma, mas apenas a certos valores-meios e condicionantes [...].¹⁰³

Quer-se dizer, portanto, que as normas limitadas não são estéreis. O que as distingue é a natureza de sua efetividade, muitas vezes voltada ao futuro. Sem embargo, essas normas desde logo emanam efeitos jurídicos no presente, pois, além de direcionar a atividade do legislador, também dão parâmetros ao julgador, que deverá rechaçar iniciativas antagônicas.

Um exemplo importante da efetividade concreta das normas programáticas pode ser obtido no julgamento da ADPF nº 708, já citado. Como visto,

¹⁰³ SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais**, p. 83.

o STF considerou vinculante a alocação anual de recursos ao Fundo Clima. O fundamento, em síntese, emana do artigo 225 da Constituição, uma norma de eficácia programática. Fica clara, assim, a presença concomitante de efeitos programáticos e concretos da norma esculpida no artigo 225, resultado que se coaduna com o pressuposto básico lançado pelo professor José Afonso da Silva de que inexistente norma constitucional destituída de eficácia.

A apreciação da eficácia interna do tratado internacional relacionado a um direito fundamental pode também ser realizada a partir da perspectiva das colisões de direitos fundamentais. Essa análise será feita a partir da obra de Robert Alexy, Teoria dos Direitos Fundamentais, em que o autor alemão busca construir uma teoria jurídica dos direitos fundamentais a partir da Constituição Alemã. Apesar de o âmbito específico da obra tratar do direito interno alemão, o raciocínio desenvolvido passa pela construção de conceitos válidos a uma teoria geral dos direitos fundamentais.

O Acordo de Paris está integrado no ordenamento jurídico brasileiro e seus efeitos concretos geram colisões com outros direitos fundamentais. Faz-se mister aprofundar essa lógica.

Em um primeiro olhar, a ideia de violação de um direito fundamental parece simples. Existe uma norma de direito fundamental: logo, agir de forma contrária representaria uma violação ao direito fundamental protegido pela norma. A construção é verdadeira, mas oculta complexidades, notadamente quando a norma de direito fundamental analisada tem caráter de princípio.

As normas de direitos fundamentais compartilham de todos os problemas que dizem respeito ao conceito geral de *norma*.¹⁰⁴ **Norma** é o resultado da interpretação de um enunciado normativo, é o significado de um enunciado normativo¹⁰⁵ (concepção semântica). A *norma* pode ser ou uma *regra* ou um *princípio*: **regras** são normas sempre satisfeitas ou não satisfeitas, contém um

¹⁰⁴ ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**, p. 51.

¹⁰⁵ ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**, p. 54.

mandamento que descreve exatamente a conduta exigida, nem mais nem menos; **princípios** são considerados mandamentos de otimização, podem ser satisfeitos em graus variados e sua satisfação depende de possibilidades fáticas e jurídicas.¹⁰⁶

A partir dessa conceituação, resta claro que a violação de uma regra aparece de forma muito mais nítida do que a violação de um princípio. A regra contém um mandamento intrinsecamente “tudo ou nada”, diferente dos princípios que têm graus de realização. Finda por ser vago conceituar a violação de um princípio. Essa constatação tem uma relevância especial à reflexão proposta neste trabalho, uma vez que os direitos fundamentais têm a natureza de princípios.¹⁰⁷ Esse é o caso das normas de direito ambiental. Grande parte desse conjunto de normas têm caráter principiológico. “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado” (art. 225 da CF/88) é um enunciado normativo que comporta um mandado de otimização.

Para Alexy, a natureza dos princípios implica na máxima da proporcionalidade e vice-versa. Existe, portanto, uma relação necessária entre esses dois conceitos. Essa relação decorre da natureza principiológica dos direitos fundamentais: num plano abstrato, os princípios estão em constante colisão; a adaptação desse cenário abstrato a um cenário concreto com possibilidades limitadas de ação – a realidade – depende de um exercício de tradução teórica. A máxima da proporcionalidade tem o objetivo de oferecer esse suporte.¹⁰⁸

A máxima da proporcionalidade pode ser subdividida em três outras máximas: as máximas da adequação, da necessidade e da proporcionalidade em sentido estrito.¹⁰⁹ Cada uma delas representa uma etapa de um raciocínio composto para a aplicação da máxima da proporcionalidade.

A máxima da proporcionalidade em sentido estrito equivale à lei do

¹⁰⁶ ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**, p. 90-91.

¹⁰⁷ ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**, p. 575.

¹⁰⁸ ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**, p. 116.

¹⁰⁹ ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**, p. 116-118.

sopesamento¹¹⁰ e está relacionada às possibilidades jurídicas que envolvem os direitos fundamentais em conflito. A adequação e a necessidade, por sua vez, referem-se às possibilidades fáticas e jurídicas ligadas à natureza dos princípios como mandamentos de otimização. Assim, a despeito de sua característica predominantemente formalista, a construção teórica de Alexy adquire importantes contornos práticos ao levar em consideração os traços de realidade envolvidos nas colisões de direitos fundamentais. As máximas da necessidade e da adequação estão ligadas às medidas propostas para a obtenção de uma tutela jurídica específica, conforme segue.

O exame da necessidade refere-se à adoção da medida que se verificar menos gravosa aos direitos fundamentais em jogo num caso concreto. Alexy ilustra a análise da necessidade da seguinte forma: se existirem duas medidas protegendo cada uma um direito fundamental em conflito com outro, deve ser adotada aquela medida que menos afetar o outro direito fundamental em conflito.¹¹¹ Nesse norte, se entre duas medidas a primeira afetar *pouco* o direito fundamental oposto e a segunda medida afetá-lo *muito*, então o raciocínio deve continuar a partir dessa primeira medida. Logo, a máxima da necessidade impõe a seguinte pergunta: “numa visão geral do conflito, qual medida é menos lesiva?” Alexy torna ainda mais clara essa noção quando afirma que “a máxima da necessidade é expressão da ideia de eficiência de Pareto”¹¹² (a situação de uma pessoa não pode ser melhorada sem necessariamente piorar a situação de outra).

A análise da adequação é bastante parecida à da necessidade, com a diferença de que a medida proposta para a realização de um direito fundamental é analisada em relação ao próprio direito fundamental protegido. Sob a perspectiva da adequação, pergunta-se “a medida é adequada à realização do direito fundamental protegido?”.

Alexy não propõe um escalonamento entre essas duas máximas, ou seja,

¹¹⁰ ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**, p. 350.

¹¹¹ ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**, p. 118-119.

¹¹² ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**, p. 591.

não se propõe que uma máxima seja em todos os casos analisada antes e outra depois. As duas constituem pontos de vista diferentes sobre o mesmo cenário: as possibilidades fáticas de tutela dos direitos fundamentais.

A máxima da proporcionalidade em sentido estrito funciona num cenário diferente. Aqui, como dito, o fenômeno da colisão de direitos fundamentais é observado a partir do campo das possibilidades jurídicas. Então é preciso recorrer à lei de colisão, formulada por Alexy da seguinte forma: “As condições sob as quais um princípio tem precedência em face de outro constituem o suporte fático de uma regra que expressa a consequência jurídica do princípio que tem precedência”¹¹³.

Essas informações, contudo, são insuficientes para estabelecer qual princípio tem precedência sobre outro num caso concreto. Entra em cena aqui o sopesamento de princípios, que segue a lei do sopesamento, formulada desta maneira: “Quanto maior for o grau de não-satisfação ou de afetação de um princípio, tanto maior terá que ser a importância da satisfação do outro”¹¹⁴. O jurista alemão apresenta uma elaboração mais refinada dessa regra por intermédio da fórmula do peso.

A fórmula do peso tem o objetivo de definir o peso concreto de um princípio. Três variáveis principais integram essa fórmula: 1) o grau de intervenção em um princípio, que deve ser compensado pelo grau de importância do princípio oposto; 2) o peso abstrato dos princípios colidentes, de forma que o peso abstrato de um princípio seja compensado pelo peso abstrato do outro; 3) o grau de segurança das suposições empíricas que dizem respeito às medidas em exame (“quanto mais intensa for a intervenção em um direito fundamental, tanto maior terá que ser a certeza das premissas nas quais essa intervenção se baseia”). A cada uma dessas variáveis atribui-se um valor – genericamente pode-se falar em “alto”, “médio” ou “baixo”, mas também em graus de certeza “certo ou garantido”, “sustentável ou plausível” e “não evidentemente falso”. Alexy não descarta a possibilidade de refinamento da visão tríade da gradação atribuída a cada valor, ou

¹¹³ ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**, p. 99.

¹¹⁴ ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**, p. 167.

seja, as variáveis não precisam ser necessariamente enquadradas em apenas três grandezas.¹¹⁵

Isso quer dizer, em síntese, que existem três fatores a serem analisados: 1) a importância de um princípio face à intervenção que a realização do outro princípio representa; 2) os pesos abstratos de cada um dos princípios colidentes; 3) a segurança empírica das medidas propostas para a proteção de cada um dos direitos fundamentais colidentes.

Existe um campo de discricionariedade intrínseco à atividade do sopesamento. Alexy defende a existência de uma discricionariedade estrutural para sopesar, tanto do Legislativo quanto do Judiciário. A essa discricionariedade corresponde um ônus argumentativo, que é um dos pilares práticos da teoria de Alexy.¹¹⁶

Dessa forma, para terem efetividade na esfera doméstica, as normas de direito ambiental emanadas do Acordo de Paris devem estar em consonância com os valores políticos promovidos tanto pelos legisladores quanto pelos julgadores, além de, é claro, os membros do Poder Executivo. Isso porque os conflitos de direito fundamental envolvem valorações que, ao cabo, passam por alguma margem de discricionariedade.

Isso não significa que a norma seja intrinsecamente infértil. O Acordo de Paris, na esfera interna, além de direcionar a atividade na esfera da gestão pública, também impõe ônus argumentativos aos julgadores, que, como visto acima, não podem ignorar o instituto jurídico integrante da ordem jurídica nacional.

Feita a análise da eficácia no âmbito do ordenamento jurídico brasileiro, passa-se à análise da coercibilidade do Acordo de Paris em âmbito internacional.

A partir desse recorte epistemológico, de antemão, cumpre refletir sobre a existência de coercibilidade como atributo intrínseco dos tratados internacionais.

¹¹⁵ ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**, p. 619.

¹¹⁶ ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**, p. 611.

Há quem parta da premissa da inexistência do próprio direito internacional, dada a ausência de um poder central capaz de impor a norma. Esse posicionamento, hoje, é completamente minoritário. A presença do direito internacional pode ser percebida na prática, a partir da forma como se movem os sujeitos internacionais. Se o direito guarda relação com o controle da conduta a partir do respeito a uma norma pré-determinada, então é nítida a presença de um sistema jurídico na dimensão mundial. Os agentes moldam suas condutas em respeito aos tratados firmados. As organizações internacionais articulam ferramentas poderosas para influenciar os demais atores.

Trata-se, por óbvio, de uma dinâmica bem diferente daquela verificada no direito doméstico de cada Estado. As sanções de direito internacional se dão em um contexto diverso, coordenadas por uma pluralidade de interesses que não existem no direito interno.

Isso não quer dizer que todos os tratados sejam eficazes e coercitivos. É possível um tratado ter pouca ou nenhuma eficácia. O Pacto Briand-Kellog, ou Pacto de Paris, assinado em 1928 pelas principais potências da época, estipulou a renúncia à guerra como instrumento da política nacional, porém não evitou a eclosão da Segunda Guerra Mundial. O mesmo pode ocorrer com as leis internas que não funcionam na medida em que foram pensadas. Há institutos da CF/88 que até hoje não foram efetivados. Isso não retira o caráter impositivo do regramento. Não obstante, sua existência gerará efeitos, ainda que restritos ao âmbito doutrinário, jurisprudencial ou mesmo social, nos debates e reivindicações populares.

Para além dos mecanismos nacionais de força, o sistema internacional também dispõe de ferramentas práticas para a concretização do que foi estabelecido entre os acordantes. São instrumentos que se constituíram ao longo do tempo, a partir da interação dos agentes no sistema internacional.

O advento das organizações internacionais marca um ponto de virada histórico. Detentoras da chamada personalidade secundária de direito internacional (pois são criadas pelos Estados, que têm personalidade primária), as OI's adquirem independência em relação a seus fundadores assim que passam a existir e exercem

um papel fundamental no cenário internacional. Elas abrem espaço privilegiado de diálogo aos principais atores, viabilizando a tomada de decisão concertada. Isso aumenta o grau de legitimidade de suas ações, que demandam justificação perante todos os entes internacionais. Dentre as medidas disponíveis às OI's, estão aquelas voltadas à fiscalização dos tratados e ao sancionamento das violações.

Ainda assim, esses organismos não dispõem de soberania para impor decisões. Há que se lembrar que o direito internacional é marcado pela coordenação, não pela subordinação. Logo, muito diferente do monopólio da força exercido em âmbito doméstico, no direito internacional a sanção se materializa por medidas de pressão, com o objetivo de influenciar a vontade do país violador e trazer os tomadores de decisão novamente ao eixo dos objetivos estabelecidos entre as nações.

No âmbito da Assembleia Geral da ONU, os Estados encontram espaços privilegiados de resolução pacífica das controvérsias, como a mediação, a conciliação e a arbitragem. Se esses mecanismos mostrarem-se ineficazes, o caso poderá ser levado ao Conselho de Segurança, com capacidade de adoção de medidas mais gravosas. Aqui se inserem as sanções econômicas. Ao afetar o bem-estar da população nacional através de restrições comerciais, tem-se em vista influenciar a opinião interna para que o próprio povo demande o retorno ao cumprimento da norma internacional.

É possível lançar mão de bloqueios físicos (terrestre, aéreo e marítimo) e de dissuasão diplomática ao país violador, como a expulsão de diplomatas e o sancionamento de pessoas específicas cuja atuação tenha protagonismo no desrespeito ao direito internacional. A respeito, afirma Portela¹¹⁷:

Em todo caso, o Direito Internacional dispõe de instrumentos de sanções. Exemplos disso são o envio de tropas da ONU para regiões em que esteja sendo violada a proibição do uso da força armada, a expulsão de diplomatas que abusem de suas imunidades (declaração de *persona non grata*), reparações financeiras, retaliações comerciais etc. Ademais, quando as normas internacionais forem aplicáveis internamente, empregam-se os mecanismos de sanção do ordenamento interno. Por fim, lembramos que tal deficiência não retira o caráter jurídico do Direito Internacional.

¹¹⁷ PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. **Direito internacional público e privado**, p. 48.

Em suma, a coercibilidade dos tratados internacionais pode ser vislumbrada por duas perspectivas: na esfera interna, faz-se a partir da noção de eficácia da norma incorporada ao ordenamento nacional; na esfera internacional, lança-se mão de instrumentos próprios de pressão em desfavor do país soberano que tenha violado uma norma. Esta última é fonte de muitos debates e críticas em razão de depender da articulação de outros Estados.

CAPÍTULO 3

UMA ANÁLISE JURÍDICO-POLÍTICA DO ACORDO DE PARIS

3.1 DO PROTOCOLO DE KYOTO AO ACORDO DE PARIS: CONTEXTO HISTÓRICO

Como visto, em 1962, a publicação da obra de Rachel Carson, que ousou criticar o uso desenfreado de agrotóxicos, influenciou a política internacional e americana, bem como ajudou a dar origem ao movimento ambientalista.

Em junho de 1972, ocorreu o primeiro evento organizado pela ONU para discutir questões ambientais de maneira global. A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano ficou conhecida como Conferência de Estocolmo, em decorrência de ter sido sediada na capital da Suécia. Naquela ocasião, criou-se o Programa das Nações Unidas de Meio Ambiente (PNUMA), cujo objetivo consistia em encorajar a ação governamental e os organismos internacionais à proteção do meio ambiente.

Após os debates, foi elaborado o documento intitulado "Declaração sobre o Meio Ambiente Humano", que materializou as bases do desenvolvimento sustentável e idealizou o suporte dos governos em uma cooperação internacional. Diz o princípio 6 da Declaração:¹¹⁸

The discharge of toxic substances or of other substances and the release of heat, in such quantities or concentrations as to exceed the capacity of the environment to render them harmless, must be halted in order to ensure that serious or irreversible damage is not inflicted upon ecosystems. The just struggle of the peoples of ill countries against pollution should be supported.¹¹⁹

¹¹⁸ NAÇÕES UNIDAS. **Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano**. UN Documents. Estocolmo, 1972. Disponível em: <<http://www.un-documents.net/unchedec.htm>>. Acesso em 4 ago. 2021.

¹¹⁹ A descarga de substâncias tóxicas ou de outras substâncias e a liberação de calor, em quantidades ou concentrações que excedam a capacidade do ambiente para torná-las inofensivas, devem ser interrompidas, a fim de garantir que não sejam infligidos danos sérios ou irreversíveis sobre os ecossistemas. A luta justa dos povos dos países pobres contra a poluição deve ser apoiada.

As próximas duas décadas foram recheadas de convenções internacionais, uma vez que a Conferência de Estocolmo acabou por criar um marco histórico e desencadear ações com vistas ao enfrentamento da crise ambiental global. Entre elas, destaca-se: Convenção de Londres sobre poluição marinha (1972); Convenção sobre proteção do patrimônio cultural e natural (1972); Convenção sobre poluição por navios (1973); Convenção sobre comércio internacional de espécies ameaçadas (1973); Convenção sobre a proteção das espécies migratórias (1979); Convenção sobre poluição atmosférica transfronteiriça de longo alcance (1979); Convenção de Viena sobre a camada de ozônio (1985); Protocolo de Montreal (1987); Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (1987) com a publicação do relatório "Nosso Futuro Comum"; Convenção da Basiléia (1989), etc.

Em junho de 1992, o Rio de Janeiro sediou a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (Cnumad) — que ficou conhecida como Rio-92, Eco-92 ou Cúpula da Terra. Esse evento que marcou 20 anos da Conferência de Estocolmo representou mais um passo rumo à sustentabilidade, com o aprimoramento de decisões econômico-ambientais.

Já em 1997, realizou-se a terceira Conferência das Partes (COP 3), que culminou na adoção por consenso do Protocolo de Quioto, batizado com este nome em razão de o evento ter ocorrido na cidade japonesa. O Protocolo é um dos marcos mais importantes desde a criação da CQNUMC no combate à mudança climática e foi assinado por mais de 180 países.

De acordo com os termos do Protocolo de Quioto, os países industrializados haveriam de reduzir em, pelo menos, 5,2% suas emissões combinadas de gases de efeito estufa em relação aos níveis de 1990, no período entre 2008 e 2012. Para entrar em vigor, o Protocolo de Quioto teve que ser ratificado por 55 países desenvolvidos, o que ocorreu apenas 2004, quando da assinatura pela Rússia.

Quanto às metas assumidas, em síntese: a União Europeia assumiu o compromisso de reduzir em 8%; os Estados Unidos concordaram com uma redução

de 7%; o Japão concordou em reduzir 6%. Alguns países como a Rússia e Ucrânia não assumiram compromisso de redução e outros como Islândia, Austrália e Noruega ainda teriam permissão para aumentar suas emissões.¹²⁰

Com o objetivo de facilitar o alcance da meta estabelecida, foram criados mecanismos de flexibilização que permitem que um país adquira um certificado de redução de emissões (CRE ou Crédito de Carbono) de outra nação que possua projetos de Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL). Esses projetos de MDL permitem a redução das emissões de gás de efeito estufa de maneira economicamente viável e despertam o interesse de nações mais poluentes, já que possuem um custo marginal de abatimento das emissões menor do que em seus próprios territórios. São comercializados diretamente entre os países ou em bolsas de mercado, sendo que "cada crédito equivale a uma tonelada métrica de dióxido de carbono sequestrado ou mitigado, calculada com o uso dos potenciais de aquecimento global"¹²¹.

A maior parte dos estudiosos consideram que o Protocolo de Kyoto foi um fracasso. Isso porque, ao invés de diminuir, ocorreu um aumento em cerca de 16% na emissão dos gases poluentes no seu período de vigência. Os países signatários concentraram-se em cumprir os objetivos mínimos e perderam de vista o verdadeiro objetivo: deter as mudanças climáticas. Como resultado, conceberam-se políticas perversas que se aproveitaram das lacunas do acordo.

Rosen elenca quatro motivos que atravancaram os esforços do Protocolo de Quioto para lidar com a mudança climática. Perpassam desde os prazos estabelecidos no instrumento às metas pouco ambiciosas para mitigação do aquecimento global.¹²²

¹²⁰ CENAMO, Mariano Colini. **Mudanças climáticas, o Protocolo de Quioto e mercado de carbono**. Piracicaba: CEPEA ESALQ USP, 2004. Disponível em: <<https://cetesb.sp.gov.br/proclima/2004/05/16/mudancas-climaticas-o-protocolo-de-kioto-e-mercado-de-carbono/>>. Acesso em 07 ago. 2021.

¹²¹ SANTIN, Maria Fernanda Cavaliéri Lima. **Os impactos da demanda por crédito de carbono sobre o mercado de certificações de reduções de emissões no Brasil, no âmbito do protocolo de Quioto**. 2007. 94 f. Dissertação (Mestrado em Economia do Desenvolvimento), Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

¹²² ROSEN, Amanda. **The Wrong Solution at the Right Time**: The Failure of the Kyoto Protocol on

There are four key design features of Kyoto that bear much of the responsibility for the failures discussed above. The first is the time frame of the treaty and the choice to establish a five-year commitment period beginning ten years after its signing. This promoted policies that focused on picking the low-hanging fruit rather than engaging in the fundamental economic and social changes necessary for a sincere effort at halting global climate change. Second, Kyoto called for small, binding, nonprogressive emission reduction targets, which limited incentives for innovation and policy experimentation at a time when best practices for GHG reduction were not established. Third, the choice to measure emission reductions using net emissions rather than gross emissions encouraged states to pass the buck in terms of embracing sincere cuts. Finally, the open-ended scope of the agreement that promised the possibility of future commitment periods exacerbated existing tendencies toward path dependence, meaning that the above design flaws became norms of the wider climate regime, undermining future efforts at correcting them.¹²³

O dito fracasso do instrumento já estava sendo estudado por especialistas há muito, ainda durante a vigência do Protocolo, identificando falhas. Como dito, alguns países sequer possuíam uma meta de redução da emissão de poluentes. A ciência se encarregou de apontar, com maior precisão, as consequências nefastas da exploração dos recursos naturais em ritmo frenético.

A vigência do Protocolo de Quioto haveria de perdurar apenas até 31 de dezembro de 2012, período que foi chamado por alguns países de "primeiro compromisso". Tendo em conta os estudos realizados até aquela data e as injustiças climáticas examinadas, era de sapiência correntia a necessidade de prorrogação do instrumento até a sua devida substituição por novo acordo aprimorado.

Durante a décima-oitava Conferência das Partes (COP 18), em Doha, no

Climate Change. Politics & Policy, 2015, vol. 43, ed. 1. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/polp.12105>>. Acesso em 4 ago. 2021.

¹²³ Existem quatro características principais do Protocolo de Kyoto que carregam grande parte da responsabilidade pelas falhas discutidas acima. A primeira é o prazo do tratado e a escolha de estabelecer um período de compromisso de cinco anos, começando dez anos após sua assinatura. Isso promoveu políticas que se concentraram em colher os frutos mais fáceis de alcançar, em vez de se engajar nas mudanças econômicas e sociais fundamentais para um esforço sincero em conter a mudança climática global. Em segundo lugar, o protocolo exigia metas pequenas, vinculativas e não progressivas de redução de emissões, o que limitava os incentivos à inovação e à experimentação de políticas em um momento em que as melhores práticas para a redução de GEE [Gases de Efeito Estufa] não eram estabelecidas. Terceiro, a escolha de medir as reduções de emissões usando emissões líquidas em vez de emissões brutas encorajou os estados a passar adiante o problema em termos de lançar mão de cortes sinceros. Finalmente, o escopo aberto do acordo que prometia a possibilidade de períodos de compromisso futuros exacerbou as tendências existentes rumo à dependência da trajetória, o que significa que as falhas de projeto acima se tornaram normas do regime climático mais amplo, minando esforços futuros para corrigi-las.

Qatar, os países concordaram com um "segundo compromisso", estendendo a vigência do Protocolo pelo período de 2013 até 2020. Neste período, as partes se comprometeram a reduzir as emissões de gases de efeito estufa em pelo menos 18% abaixo dos níveis de 1990, enquanto seguiam as tratativas para concretização de um novo instrumento mais eficiente.

É diante desse cenário que, em 12 de dezembro de 2015, firmou-se o Acordo de Paris. Trata-se de um novo acordo global sobre o clima planetário, sucedendo ao Protocolo de Kyoto de 1997. A meta do Acordo de Paris é manter o aumento da temperatura do planeta bem abaixo dos 2° C, tendo em conta a era pré-industrial. Ainda, objetiva envidar esforços para limitar esse aumento da temperatura a 1,5°C, reconhecendo que isso reduziria significativamente os riscos e os impactos da mudança do clima.¹²⁴

Diz-se no Preâmbulo do Acordo de Paris que a comunidade internacional reconhece “a necessidade de uma resposta eficaz e progressiva à ameaça urgente da mudança do clima com base no melhor conhecimento científico disponível”.¹²⁵

O novel instrumento aprimorou mecanismos para aferir o comprometimento das partes. Em que pese tanto o Protocolo de Quioto quanto o Acordo de Paris serem de aderência voluntária, o segundo sugere que haja uma "prestação de contas" a cada cinco anos, na qual os governos devem comunicar o andamento das reduções. Além disso, atualmente todos os signatários são responsáveis por alcançar uma meta em termos de emissão de poluentes, a qual foi definida individualmente.

O teor do Acordo de Paris não estabelece instrumentos de sanção em caso de descumprimento deliberado do pacto. Apesar da sua natureza jurídica de tratado, apresenta verdadeira abordagem de soft law. Não há pretensão explícita de atuação contenciosa ou punitiva, pelo contrário: trabalha com a noção de cooperação. Constitui apenas mecanismos de caráter verificador e facilitador, priorizando a vontade estatal em detrimento do coletivo planetário.

¹²⁴ NAÇÕES UNIDAS. **Acordo de Paris**. 2015.

¹²⁵ NAÇÕES UNIDAS. **Acordo de Paris**. 2015.

Os artigos 14 e 15 do Acordo preveem uma avaliação global e a constituição de um comitê composto por especialistas:¹²⁶

Artigo 14. 1. A Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes deste Acordo fará periodicamente uma avaliação da implementação deste Acordo para determinar o progresso coletivo na consecução do propósito deste Acordo e de seus objetivos de longo prazo (denominada “avaliação global”), a ser conduzida de uma maneira abrangente e facilitadora, examinando a mitigação, a adaptação e os meios de implementação e apoio, e à luz da equidade e do melhor conhecimento científico disponível.

2. A Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes deste Acordo fará a sua primeira avaliação global em 2023 e a cada cinco a partir de então, a menos que decida de outra forma.

3. O resultado da avaliação global subsidiará as Partes para que atualizem e fortaleçam, **de maneira nacionalmente determinada**, ações e apoio em conformidade com as disposições pertinentes deste Acordo, bem como para que intensifiquem a **cooperação internacional para a ação climática**.

Artigo 15. 1. Fica estabelecido um mecanismo para facilitar a implementação e promover o cumprimento das disposições deste Acordo.

2. O mecanismo previsto no parágrafo 1º deste Artigo consistirá de um comitê que será composto por especialistas e de caráter facilitador, e funcionará de maneira transparente, não contenciosa e não punitiva. O comitê prestará especial atenção às respectivas capacidades e circunstâncias nacionais das Partes.

3. O comitê funcionará sob as modalidades e os procedimentos adotados na primeira sessão da Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes deste Acordo, à qual apresentará informações anualmente. [grifo nosso]

No Acordo de Paris, portanto, estão fixados princípios normativos que serão completados por outros mecanismos técnicos como, por exemplo, as avaliações globais (COPs) e o “livro de regras” (aprovado na COP 24), onde o grau de precisão das obrigações jurídicas é aprimorado.

Adiante, no artigo 28 do tratado, está contemplada a possibilidade de denúncia (ou retirada) de uma parte do Acordo de Paris, nos seguintes termos:

1. Após três anos da entrada em vigor deste Acordo para uma Parte, essa Parte pode, a qualquer momento, denunciá-lo por meio de notificação por escrito ao Depositário.

2. Essa denúncia tem efeito um ano após a data de recebimento pelo Depositário da notificação de denúncia, ou em data posterior se assim nela for estipulado.

¹²⁶ NAÇÕES UNIDAS. **Acordo de Paris**. 2015.

3. Deve ser considerado que qualquer Parte que denuncie a Convenção denuncia também este Acordo.

Subsidiariamente aos termos do Acordo, deve-se observar os termos da Convenção de Viena quanto à denúncia de um tratado, que prevê no seu artigo 42 que "a extinção de um tratado, sua denúncia ou a retirada de uma das partes só poderá ocorrer em virtude da aplicação das disposições do tratado ou da presente Convenção. A mesma regra aplica-se à suspensão da execução de um tratado".

Em dezembro de 2016, um mês após a entrada em vigor do Acordo de Paris e da eleição do presidente Donald Trump, o professor Juan Rosa Moreno da Universidade de Alicante escreveu o artigo intitulado *"La anunciada nueva estrategia de EEUU sobre el cambio climático. ¿Es posible la denuncia del Acuerdo de París?"*, já que o presidente eleito havia prometido em sua campanha política não apenas frear mas reverter os esforços do seu antecessor em reduzir as emissões de gases de efeito estufa pelos EUA.

Não se acreditava, àquela época, que a promessa de Trump seria levada a cabo. De toda forma, o professor tratou de descrever o que bem entendia acerca do procedimento de denúncia com base nas disposições do Acordo de Paris e da Convenção de Viena, tendo concluído:¹²⁷

1º. Que se debe aplicar, en primer término, lo dispuesto en el Acuerdo de París, por tanto:

- Es posible la denuncia del Acuerdo a través del procedimiento de notificación establecido.
- La denuncia solo puede realizarse después de que hayan transcurrido tres años desde la entrada en vigor del Acuerdo (es decir, nos situamos ya en el **4 de noviembre de 2019**).
- Los efectos de la denuncia se demoran un año desde que haya recibido la correspondiente notificación de denuncia (es decir, como pronto nos situamos en el **4 de noviembre de 2020**).

2º. Que por ello, en el supuesto de que se realice la denuncia del Acuerdo de París por la próxima administración estadounidense, deberá realizarla al final de su tercer año y el inicio de sus efectos se traslada al final del mandato.

¹²⁷ MORENO, Juan Rosa. **La anunciada nueva estrategia de EEUU sobre el cambio climático.** ¿Es posible la denuncia del Acuerdo de París? Revista Aranzadi de derecho ambiental, 2016, n. 35, p. 13-18.

3º. Que en todo caso, la aplicación de la Convención de Viena obligaría a la administración Trump a respetar las obligaciones impuestas por el Derecho internacional y, concretamente, a respetar los derechos y cumplir con las obligaciones que se hayan creado, en virtud de la ejecución del Acuerdo de París con anterioridad a la producción de efectos de la denuncia.¹²⁸

O autor finaliza a análise ressaltando a existência de uma margem temporal (precisamente 3 anos) para que fosse possível a denúncia do Acordo. Nesse ínterim, havia uma expectativa para que negociações e atuações políticas surtisserem seus efeitos e evitassem a debandada da nação americana, que é a segunda maior emissora de gás carbônico do planeta.

Passados 3 anos, inexoravelmente no dia 4 de novembro de 2019, o então presidente Trump notificou a ONU da retirada dos EUA do Acordo. A vigência da saída se deu no ano seguinte, em 4 de novembro de 2020, momento em que acontecia a disputa eleitoral com Joe Biden. O país voltou a ser signatário do tratado apenas em 2021, quando da ascensão de Biden. Foi o único país a deixar o Acordo (e retornar) desde que firmado.

Esse exemplo retrata a fragilidade e discricionariedade política inerente ao Acordo. O caráter voluntário do instrumento, assumido individualmente pelos países signatários, cria dúvidas quanto ao comprometimento dos envolvidos, deixando os objetivos estabelecidos à mercê de possíveis crises políticas e econômicas que possam assolar o país.

O acordo muito se aproxima do multilateralismo de Estados soberanos que podem, a qualquer momento, abandonar seus compromissos. Mais que isso, sua eficácia depende, para além da redução da emissão dos gases, da difusão de tecnologias de captura de dióxido de carbono e sua estocagem no subsolo, o que

¹²⁸ Livre tradução: "1º. Que se deve aplicar, em primeira instância, o disposto no Acordo de Paris, portanto: - É possível denunciar o Acordo através do procedimento de notificação estabelecido. - A retirada só pode se realizar depois de transcorridos três anos desde a entrada em vigor do acordo (isto é, já nos situamos em 4 de novembro de 2019). - Os efeitos da denúncia são adiados por um ano a partir da data de recepção da correspondente notificação de denúncia (ou seja, no mínimo já nos situamos em 4 de Novembro de 2020). 2º. Que, portanto, no caso da próxima administração dos EUA denunciar o Acordo de Paris, terá de o fazer no final do seu terceiro ano e os efeitos alcançam o final do seu mandato. 3º Que em qualquer caso, a aplicação da Convenção de Viena obrigaria a administração Trump a respeitar as obrigações impostas pelo direito internacional e, especificamente, a respeitar os direitos e a cumprir as obrigações que foram criadas em virtude da aplicação do Acordo de Paris antes dos efeitos da denúncia."

ainda não se concretizou em larga escala.¹²⁹

O fato de os países terem apresentado, de forma voluntária, as metas com as quais se comprometeram para reduzir a emissão dos gases do efeito estufa foi considerado de significativa importância para o arremate diplomático. Para sua concretização, entretanto, muitos países devem transitar de energia fóssil para energia limpa, tal qual a eólica ou solar.¹³⁰

3.2 ASPECTOS ECONÔMICOS DO ACORDO DE PARIS

O Estado de Direito, sob a perspectiva ambiental, normatiza/regulamenta a natureza por meio de leis, declarações, tratados, e, notadamente, pela incorporação de compromissos científicos a refletir as necessidades mundiais, uma vez que, conforme já mencionado, o meio ambiente e todos os impactos sobre ele não conhecem os limites territoriais impostos por questões políticas, o meio ambiente é uno – planeta terra. Essa conjectura visa garantir o meio ambiente como um direito humano ou fundamental, aliás, mais do que um direito, uma das premissas da própria sobrevivência humana.

Os preceitos jurídicos atinentes à proteção ambiental, nesse contexto, necessitam se socorrer da simbiose com o pensamento econômico, de modo a adaptar conceitos desta ciência, a garantir, em final análise, o desenvolvimento compatibilizado entre sociedade, economia e preservação do meio ambiente: um meio ambiente ecológico e economicamente equilibrado, em conformidade com a CRFB/1988 – art. 225.

Sob o contexto da atual sociedade de riscos e produção de incertezas e inseguranças, vale dizer que a proliferação dos problemas ecológicos tem se apresentado como o novel paradigma planetário, a partir da premissa de que o

¹²⁹ OLSEN, Ana Carolina Lopes; FREITAS, Vladimir Passos de. **Direito Ambiental Internacional diante de considerações sobre soberania e democracia**. Revista Estado, desenvolvimento e meio ambiente: novas perspectivas ao direito brasileiro. Curitiba: Instituto Memória. Centro de Estudos da Contemporaneidade, 2017, p. 136.

¹³⁰ OLSEN, Ana Carolina Lopes; FREITAS, Vladimir Passos de. **Direito Ambiental Internacional diante de considerações sobre soberania e democracia**, p. 136.

desenvolvimento deve refletir, em verdadeira simbiose, os interesses sociais, ambientais, institucionais e econômicos dos Estados.

Sabe-se que as metas propostas no Acordo de Paris irão reverberar na conjuntura econômica dos envolvidos, uma vez que implicam em mudanças na forma de produção e redução gradual do consumo. Apesar disso, os benefícios econômicos relacionados ao controle da temperatura global permanecem mal compreendidos.

No que tange à viabilidade econômica do Acordo de Paris, especialmente se considerados os custos decorrentes para incursão das metas, são dois os fatores principais a se ponderar: (i) o custo da alocação de recursos para adaptação da indústria e diminuição da poluição causada (ou seja, dos esforços para alcance da meta do Acordo de Paris); e, (ii) o custo de impactos ambientais evitados com o alcance das metas de até 1,5 °C e 2 °C de aumento da temperatura.

A tarefa de tentar antecipar os potenciais custos econômicos de mudanças climáticas não é recente e iniciou mesmo antes da assinatura do Acordo de Paris. Em 1991, foi publicado um artigo acadêmico intitulado originalmente de "To slow or not to slow: the economics of the greenhouse effect", de autoria do economista Bill Nordhaus. Na ocasião, avaliou-se o custo de agir sobre as emissões de gases do efeito estufa e o custo estimado de não fazê-lo. Concluiu-se que, do ponto de vista econômico, resolver o problema seria mais vantajoso do que simplesmente aceitar o dano e as suas consequências.¹³¹

Em 2006, foi publicado o Relatório Stern, de autoria de Nicholas Stern, à época economista-chefe do Reino Unido. Encarregou-se de uma análise econômica relacionando ações climáticas à benefícios pecuniários. De acordo com Stern, seria muito mais barato gastar dinheiro tentando reduzir as emissões do que pagar pelo impacto da mudança climática resultante.¹³²

¹³¹ NORDHAUS, William Dawbney. **To Slow or Not to Slow: The Economics of The Greenhouse Effect**. The Economic Journal, vol. 101, n. 407, 1991, p. 920-937. Disponível em: <<https://doi.org/10.2307/2233864>>. Acesso em 17 fev. 2023.

¹³² STERN, Nicholas. **Stern Review**: The economics of climate change. 2006.

This Review has assessed a wide range of evidence on the impacts of climate change and on the economic costs, and has used a number of different techniques to assess costs and risks. From all of these perspectives, the evidence gathered by the Review leads to a simple conclusion: the benefits of strong and early action far outweigh the economic costs of not acting.

Climate change will affect the basic elements of life for people around the world – access to water, food production, health, and the environment. Hundreds of millions of people could suffer hunger, water shortages and coastal flooding as the world warms.¹³³

Os estudos apontados foram enfáticos ao concluir pela vantagem econômica de tutelar o meio ambiente de forma antecipada. A importância de uma conduta preventiva estabelece um olhar de gestão dos riscos ambientais, de modo a adotar uma atitude de “antecipação preventiva que se revela a longo prazo como menos onerosa para a sociedade e o ambiente e mais justa e solidária com as gerações futuras”¹³⁴. Não obstante, até então ninguém havia sido capaz de precificar em moeda essa vantagem.

Já em 2018, a revista científica *Nature* publicou um estudo intitulado “Large potential reduction in economic damages under UN mitigation targets”¹³⁵. Concluiu-se que o cumprimento do Acordo de Paris poupa US\$ 20 trilhões das principais nações do planeta até o fim do século. Esta foi a primeira grande análise que relacionou o PIB dos países às mudanças de temperatura ao longo dos últimos 50 anos, incluindo projeções do impacto econômico para os cenários climáticos mais prováveis.¹³⁶

International climate change agreements typically specify global warming

¹³³ Livre tradução: “Este relatório avaliou uma ampla gama de evidências sobre os impactos das mudanças climáticas e sobre os custos econômicos, e usou uma série de técnicas diferentes para avaliar custos e riscos. De todas essas perspectivas, as evidências coletadas pelo Relatório levam a uma conclusão simples: os benefícios de uma ação forte e precoce superam em muito os custos econômicos de não agir. A mudança climática afetará os elementos básicos da vida das pessoas em todo o mundo - acesso à água, produção de alimentos, saúde e meio ambiente. Centenas de milhões de pessoas podem passar fome, escassez de água e inundações costeiras com o aquecimento do mundo”. In: STERN, Nicholas. **Stern Review: The economics of climate change**. 2006.

¹³⁴ HAMMERSCHMIDT, Denise. **O risco na sociedade contemporânea e o princípio da precaução no direito ambiental**. Revista Sequência, 2002, a. 23, n. 45, p. 97-122. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15317>>. Acesso em 10 nov. 2021.

¹³⁵ “Redução potencial grande de danos econômicos sob as metas de mitigação da ONU”.

¹³⁶ BURKE, Marshall; DAVIS, Matthew; DIFFENBAUGH, Noah Suresh. **Large potential reduction in economic damages under UN mitigation targets**. *Nature*, 2018, v. 557, n. 7706, p. 549-553.

thresholds as policy targets, but the relative economic benefits of achieving these temperature targets remain poorly understood. Uncertainties include the spatial pattern of temperature change, how global and regional economic output will respond to these changes in temperature, and the willingness of societies to trade present for future consumption. Here we combine historical evidence with national-level climate and socioeconomic projections to quantify the economic damages associated with the United Nations (UN) targets of 1.5 °C and 2 °C global warming, and those associated with current UN national-level mitigation commitments (which together approach 3 °C warming). We find that by the end of this century, there is a more than 75% chance that limiting warming to 1.5 °C would reduce economic damages relative to 2 °C, and a more than 60% chance that the accumulated global benefits will exceed US\$ 20 trillion under a 3% discount rate (2010 US dollars). We also estimate that 71% of countries — representing 90% of the global population — have a more than 75% chance of experiencing reduced economic damages at 1.5 °C, with poorer countries benefiting most. Our results could understate the benefits of limiting warming to 1.5 °C if unprecedented extreme outcomes, such as large-scale sea level rise, occur for warming of 2 °C but not for warming of 1.5 °C. Inclusion of other unquantified sources of uncertainty, such as uncertainty in secular growth rates beyond that contained in existing socioeconomic scenarios, could also result in less precise impact estimates. We find considerably greater reductions in global economic output beyond 2 °C. Relative to a world that did not warm beyond 2000–2010 levels, we project 15%–25% reductions in per capita output by 2100 for the 2.5–3 °C of global warming implied by current national commitments, and reductions of more than 30% for 4 °C warming. Our results therefore suggest that achieving the 1.5 °C target is likely to reduce aggregate damages and lessen global inequality, and that failing to meet the 2 °C target is likely to increase economic damages substantially.¹³⁷

¹³⁷ Livre tradução: “Os acordos internacionais sobre mudança climática normalmente especificam os limites de aquecimento global como metas políticas, mas os benefícios econômicos relativos de atingir essas metas de temperatura permanecem mal compreendidos. As incertezas incluem o padrão espacial da mudança de temperatura, como a produção econômica global e regional responderá a essas mudanças na temperatura e a disposição das sociedades de trocar o presente pelo consumo futuro. Aqui combinamos evidências históricas com clima em nível nacional e projeções socioeconômicas para quantificar os danos econômicos associados às metas das Nações Unidas (ONU) de 1,5 °C e 2 °C de aquecimento global, e aqueles associados aos atuais compromissos de mitigação de nível nacional da ONU (que, juntos, se aproximam do aquecimento de 3 °C). Descobrimos que, no final deste século, há mais de 75% de chance de que limitar o aquecimento a 1,5 °C reduziria os danos econômicos em relação a 2 °C, e mais de 60% de chance de que os benefícios globais acumulados excedam os EUA \$ 20 trilhões com uma taxa de desconto de 3% (dólares americanos de 2010). Também estimamos que 71% dos países - representando 90% da população global - têm mais de 75% de chance de sofrer danos econômicos reduzidos a 1,5 °C, sendo os países mais pobres os mais beneficiados. Nossos resultados podem subestimar os benefícios de limitar o aquecimento a 1,5 °C se resultados extremos sem precedentes, como o aumento do nível do mar em grande escala, ocorrerem para o aquecimento de 2 °C, mas não para o aquecimento de 1,5 °C. A inclusão de outras fontes não quantificadas de incerteza, como a incerteza nas taxas de crescimento seculares além das contidas nos cenários socioeconômicos existentes, também pode resultar em estimativas de impacto menos precisas. Encontramos reduções consideravelmente maiores na produção econômica global além de 2 °C. Em relação a um mundo que não aqueceu além dos níveis de 2000-2010, projetamos reduções de 15% a 25% na produção per capita até 2100 para 2,5-3 °C de aquecimento global implícito nos atuais compromissos nacionais, e reduções de mais de 30 % para aquecimento a 4 °C. Nossos resultados, portanto, sugerem que atingir a meta de 1,5 °C provavelmente reduzirá os danos agregados e diminuirá a desigualdade global, e que o não cumprimento da meta de 2 °C provavelmente aumentará os danos econômicos substancialmente”.

Essa estimativa atualizada dos danos econômicos provenientes de mudanças climáticas é um forte argumento financeiro para uma ação urgente sobre as emissões de gases de efeito estufa. O levantamento de dados acerca do custo de cada etapa do aquecimento global é vital para conter os negacionistas do clima e críticos do Acordo de Paris.

Importa dizer que o estudo publicado na revista *Nature* leva em conta o período de um século, fazendo projeções até o ano de 2100.

Assim, tendo em vista a economia projetada até o final do século XXI com o alcance das metas estabelecidas pelo Acordo de Paris, como se justifica a relutância de alguns agentes (inclui-se aqui uma parcela de representantes de Estado e de organizações da sociedade civil) em verdadeiramente cooperar com a sustentabilidade do planeta? Qual a origem da aversão ao multilateralismo e à diplomacia? A resposta invariavelmente esbarra em um egoísmo egocêntrico para com os afetados e as futuras gerações, além da perseguição desenfreada por lucro imediato.

Em que pese as mudanças preventivas para conter o avanço do aumento da temperatura sejam custosas para as nações envolvidas, mais custosas ainda serão as medidas para remediar eventual dano decorrente do fracasso do Acordo. Essa é a mensagem propagada pelos estudos econômicos em análise.

Especificamente em relação à situação do Brasil frente ao Acordo de Paris, cumpre destacar que após o impeachment da ex-presidente Dilma, o governo Temer e o então ministro do Meio Ambiente, José Sarney Filho, deram continuidade ao processo de ratificação do Acordo de Paris. Assim, após passar pelo Congresso Nacional, o texto foi sancionado pelo presidente Michel Temer, conforme Decreto n. 9.073, de 5 de julho de 2017 que promulgou o Acordo. A sigla das chamadas INDCs (Contribuições Nacionalmente Determinadas Pretendidas), anunciadas anteriormente na ONU, perdeu a letra “I” (de “intended”, traduzida para “pretendida”). Com isso, no âmbito nacional, o cumprimento das agora NDCs (Contribuições Nacionalmente Determinadas), passaram a ser obrigatórias, por terem ganho força infralegal.

Isso porque, como é cediço, nos termos da CRFB/1988, todos os direitos e garantias constantes de qualquer regime, tratado, convenção ou princípios, na esfera internacional, em que o Brasil seja país signatário, não se excluem dos já constantes do texto constitucional (art. 5º, § 2º). Ou seja, possuem a mesma valia e aplicabilidade. Além disso, o § 3º do art. 5º, prevê que “os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais”. A respeito da interpretação a ser tomada diante deste preceito, o STF entendeu que os Tratados e Convenções que o Brasil faz parte, desde que ratificados pelo Congresso Nacional, possuem status supralegal¹³⁸: as normas desses pactos estão acima da legislação ordinária, situando-se, contudo, abaixo das normas constitucionais.

O texto do Acordo de Paris efetivamente promulgado não apenas cravou as metas brasileiras perante o mundo e demais países compromissados, como também estabeleceu diretrizes a vários setores de como as NDCs deverão ser perseguidas.

Recentemente, em 03.11.2021, o Senado Federal aprovou projeto de lei que atualiza a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), instituída pela Lei 12.187/2009, de maneira a compatibilizar a política interna ao Acordo de Paris e aos novos desafios relativos à mudança do clima. Cuida do Projeto de Lei n. 6.539/2019¹³⁹, que agora segue para a Câmara dos Deputados.

O texto do projeto estabelece que o Brasil irá neutralizar 100% das suas emissões de gases de efeito estufa (GEE) até o ano de 2050, no âmbito da Estratégia Nacional de Longo Prazo (art. 12-A). E que as chamadas NDCs serão definidas com base no mais recente Inventário Brasileiro de Emissões e Remoções

¹³⁸ Nesse sentido, julgados do Supremo Tribunal Federal: STF, HC 87.585-8/TO, Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio, j. em 03-12-2008; STF, Pleno, RE 466.343/SP, Rel. Min. Cezar Peluso, j. em 03-12-2008; Pleno, RE 349.703/RS, Rel. Min. Carlos Britto, j. em 03-12-2008.

¹³⁹ BRASIL. Projeto de Lei n. 6.539/2019. Senado Federal. Altera a Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, que institui a **Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC, para atualizá-la ao contexto do Acordo de Paris e aos novos desafios relativos à mudança do clima**. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/140343>>. Acesso em: 10 nov. 2021.

Antrópicas de Gases de Efeito Estufa não Controlados pelo Protocolo de Montreal (art. 12-A, § 1º). Além disso, as NDCs deverão adotar metas graduais e progressivas mais ambiciosas em relação às NDCs anteriores (art. 12-A, § 2º), indicando, ainda, valores absolutos para as reduções de emissões, por meio de planos setoriais de mitigação e adaptação que detalhem as ações para atingimento das metas traçadas.

O texto também estabelece que as NDCs serão elaboradas a partir da coordenação do governo federal e de participação dos entes federados, da sociedade civil, dos setores econômicos e da academia, alinhando-se com as metas de desenvolvimento sustentável assumidas pelo Brasil perante a Organização das Nações Unidas (ONU), contendo metas quantitativas e qualitativas. Conforme se extrai das justificativas que sustentam o projeto:

Eis que em 2019 a Comissão de Meio Ambiente do Senado Federal decide avaliar a implementação da PNMC de maneira participativa, com contribuições da sociedade civil, acadêmicos e profissionais da área, a fim examinar como se deu a implementação da Política ao longo do tempo e propor recomendações para o seu aprimoramento. Nesse contexto é que apresentamos o presente projeto – fruto desse trabalho –, que atualiza a PNMC ao contexto do Acordo de Paris e dos novos desafios relativos à mudança do clima e supre inúmeras lacunas, melhor detalhadas a seguir.

Em linhas gerais, conforme se extrai do site do Senado Federal, o projeto:

- a) define a Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC);
- b) inclui nas diretrizes da Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) os compromissos assumidos pelo Brasil no Acordo de Paris;
- c) torna a Estratégia Nacional de Longo Prazo instrumento da PNMC;
- d) define o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima como instância máxima de coordenação para implementação do PNMC;
- e) dispõe sobre planos de ação para prevenção e controle do desmatamento e para mitigação e adaptação à mudança do clima, sobre a governança do PNMC, sobre as obrigações do poder público na implementação da Política; e,
- f) sobre os compromissos do País.

O texto ainda prevê que o Plano Nacional sobre Mudança do Clima será implementado com base em planos de ação para prevenção e controle do desmatamento nos biomas e em planos setoriais de mitigação e adaptação à mudança do clima, visando à transição para uma “**economia de baixo de carbono**,”

considerando as especificidades de cada setor e o atendimento dos compromissos sobre mudança do clima assumidos pelo País” (art. 11, § 1º) (grifou-se).

Sob outro aspecto, o projeto previu que os planos de ação para prevenção e controle do desmatamento nos biomas e os planos setoriais de mitigação e adaptação à mudança do clima, deverão observar as diretrizes, objetivos e metas, o prazo mínimo de vigência de quatro anos e, além disso, “mecanismos e procedimentos para o monitoramento e a avaliação sistemática de eficiência, eficácia, efetividade e economicidade das ações programadas” (art. 11, § 4º, inciso IX). Em síntese, conforme exposto nas justificativas:

O projeto atualiza o texto legal, define alinhamentos necessários à estrutura de governança do clima, aprimora instrumentos da Política, estabelece obrigações que cabem ao poder público e fornece meios para que o País implemente medidas de mitigação adaptação e meios de implementação previstos na NDC. Ou seja, **direciona a economia brasileira para a trajetória das economias pouco intensivas em carbono**, uma tendência mundial que se tornará cada vez mais importante e diferencial nas negociações comerciais deste século. (grifou-se).

Não obstante referido projeto, no dia 1º.11.2021, o Brasil também anunciou a meta de reduzir em 50% a emissão de gases poluentes até 2030. Referida iniciativa sobreveio após a aprovação, em 20.10.2021, também no Senado Federal, de projeto de lei que determina que o governo federal detalhe as ações para alcançar o fim do desmatamento ilegal no país até 2025. Cuida do Projeto de Lei n. 1.539/2021¹⁴⁰. Se aprovada, a medida anteciparia em 05 (cinco) anos o compromisso assumido pelo governo junto à comunidade internacional em abril de 2021.

Referido projeto também altera a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), regulado pela Lei 12.187/2009, cujo ênfase será a eliminação do desmatamento ilegal. Além disso, a meta do país para a contenção de emissões nos próximos quatro anos seria atualizada, com o objetivo de reduzir em 43% as emissões projetadas até 2025 e, em 50%, as emissões projetadas até 2030, tendo

¹⁴⁰ BRASIL. Projeto de Lei n. 1.539/2021. Senado Federal. **Altera a Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei 12.187, de 29 de dezembro de 2009) para estabelecer nova meta de compromisso nacional voluntário e seu depósito junto à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas**. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/148186>>. Acesso em: 10 nov. 2021.

como referência o ano de 2005. Especificamente, o projeto altera a redação do art. 12 da Lei 12.187/2009, que passaria a vigorar da seguinte forma:

Art. 12. Para alcançar os objetivos da PNMC, o País adotará, como compromisso nacional voluntário, ações de mitigação das emissões de gases de efeito estufa, com vistas a reduzir em 43% (quarenta e três por cento), até 2025, as emissões em relação ao ano de referência de 2005, tendo por base o Inventário Brasileiro de Emissões e Remoções Antrópicas de Gases de Efeito Estufa não Controlados pelo Protocolo de Montreal.

§ 1º O detalhamento das ações para alcançar o objetivo expresso no caput será disposto por decreto em até 120 dias, que deverá prever, obrigatoriamente, ações e instrumentos para a eliminação do desmatamento ilegal nos termos da Lei 12.651, de 25 de maio de 2012, até o ano de 2025.

§ 2º O Governo Brasileiro depositará seu compromisso nacional voluntário atualizado nos termos do caput e do parágrafo anterior junto à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas na primeira Conferência das Partes – COP que ocorrer após a regulamentação prevista no §1º.”

§ 3º Em caso de alteração na metodologia de cálculo das emissões do ano de referência de 2005 no Inventário Brasileiro de Emissões e Remoções Antrópicas de Gases de Efeito Estufa não Controlados pelo Protocolo de Montreal, o percentual disposto no caput deverá ser automaticamente reajustado para que o volume final absoluto das emissões do ano de 2025 não seja superior a 1,2 Gton CO₂eq, conforme a meta inicialmente assumida pelo Brasil em sua Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC) apresentada à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas por ocasião da ratificação do Acordo de Paris.

A efetividade do Acordo de Paris, vale dizer, tem a sua frente os desafios postos por uma arquitetura na qual políticas individualizadas de cada Estado guiam o Acordo, ao mesmo tempo em que “deve assegurar transparência e garantir que as contribuições se tornam mais ambiciosas ao longo do tempo”¹⁴¹, de modo a atingir o objetivo fixado no artigo 2º, inciso I, alínea “a”, do Acordo de Paris, *in verbis*:

Manter o aumento da temperatura média global bem abaixo de 2°C em relação aos níveis pré industriais, e envidar esforços para limitar esse aumento da temperatura a 1,5°C em relação aos níveis pré-industriais, reconhecendo que isso reduziria significativamente os riscos e os impactos da mudança do clima.

Em estudo intitulado “The UN Framework Convention on Climate Change

¹⁴¹ OLIVEIRA, André Soares. **A Liderança dos Países Desenvolvidos no Acordo de Paris: reflexões sobre a estratégia do Naming and Shaming dentro do Balanço-Global**. Florianópolis: Sequência, 2019, p. 155-180, Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/seq/a/VszwLSFvHnTgbrCCHJfvsdb/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 10 nov. 2021.

and the Paris Agreement: Challenges of the Conference of the Parties”¹⁴², Lara Santos Zangerolame Taroco e Ana Cecília Sabba Colares avaliam, no âmbito da CQNUMC, a maneira pela qual a Conferência das Partes (COP) forneceria um novo lugar para a discussão do Direito Ambiental Internacional.

Nesse espeque, a pesquisa analisa todas as conferências realizadas até o Acordo de Paris e, em suas conclusões, destacam que “the establishment of international cooperation is fundamental to reduce ghg emissions and prevent higher levels of global warming”. Salientam, contudo, que “although the Paris Agreement’s advances are considerable, there is still a long way to go in order for the treaty’s provisions to be effective”, afirmando ser necessário trabalhar mais para a implementação do acordo, pois essa seria a única maneira de mitigar, adaptar, e reverter os riscos causados pelas mudanças climáticas.¹⁴³

Não obstante os esforços legislativos em tentar, ao menos a partir de uma leitura pragmática da norma, conciliar a implementação das diretrizes e metas do Acordo de Paris com a realidade brasileira, vê-se que o aspecto econômico de tais medidas foi pouco estudado de forma concreta. Nenhuma das propostas legislativas mencionadas contempla um plano, ainda que um esboço, dos possíveis ganhos e/ou perdas em caráter financeiro quando da implementação das ações. O que se percebe é a existência de estimativa, no plano teórico, do ganho de performance como a “descarbonização da economia” e direcionamento da economia brasileira “para a trajetória das economias pouco intensivas em carbono”.

De todo modo, forçoso reconhecer que as iniciativas se apresentam preocupadas com a questão ambiental brasileira e mundial, abordando, em vários

¹⁴² Livre tradução: “Da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática ao Acordo de Paris: Desafios enfrentados pela Conferência das Partes”

¹⁴³ Livre tradução: “o estabelecimento de cooperação internacional é fundamental para reduzir as emissões de GEE e evitar níveis mais elevados de aquecimento global” e “embora os avanços do Acordo de Paris sejam consideráveis, ainda há um longo caminho a percorrer para que as disposições do tratado sejam eficazes”. In: ZANGEROLAME TAROCO, Lara Santos; SABBA COLARES, Ana Cecília. **The un Framework Convention on Climate Change and the Paris Agreement: Challenges of the Conference of the Parties**. Prolegómenos, 2019, v. 22, n. 43, p.125-135. Disponível em: <http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0121-182X2019000100125&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 10 nov. 2021.

dispositivos, a necessidade de simbiose entre desenvolvimento, diminuição de emissão de carbono e economia, a refletir, ainda que minimamente, a intenção de normatizar a matéria a partir da perspectiva da análise econômica do direito.

3.3 COERCIBILIDADE DO ACORDO DE PARIS

É sabido que a criação de muitas obrigações vinculantes poderia acarretar na negativa dos países em firmar o tratado, mas o caráter de *soft law* é capaz de atrofiar o conteúdo do Acordo de Paris. Seu conteúdo preventivo é composto de recomendações e compromissos, conferindo um dinamismo aos atores que não recebem estímulo (negativo ou positivo) para levar-lhes a cabo, salvo a própria noção de coletividade e o princípio da boa-fé.

Verifica-se que há uma conjuntura que conduz ao despreparo do Direito Internacional para lidar com as partes refratárias e relutantes ao Acordo. Apesar da gravidade do tema e do caráter transfronteiriço da questão climática global, a aplicação de sanções não encontra guarida neste tratado internacional.

Em uma análise do quadro apresentado, cogitou-se de plano na elaboração deste trabalho três hipóteses para incrementar a efetividade da proteção ambiental global: (i) a criação de um novo tipo penal pelo Tribunal Penal Internacional (TPI) – o chamado "ecocídio"; (ii) a possibilidade de controle judicial interno; e por fim (iii) o estabelecimento de sanções premiais aos países que obtiverem êxito nas metas do Acordo de Paris.

3.3.1 Da criação de um novo tipo penal pelo TPI: ecocídio

Esta primeira hipótese não está atrelada diretamente ao Acordo de Paris, mas tem em vista uma proposta de fortalecimento da proteção ambiental no cenário internacional de maneira ampla.

O termo "ecocídio" tem se feito presente em discussões e engaja para uma mudança na legislação internacional. Em que pese a ideia venha sendo inserida paulatinamente para a comunidade global, a expressão não é nova e já se fala em ecocídio desde a Guerra do Vietnã (década de 60), quando os EUA

pulverizaram o chamado agente laranja e outros tóxicos na selva vietnamita. Os efeitos sanitários do produto químico já duram décadas e afetam gerações da população local. Esse episódio gerou a inclusão da destruição do meio ambiente como um crime de guerra. Entretanto, em tempos de paz, há uma lacuna na responsabilidade penal internacional dos agentes.

Na década de 90, conflitos internacionais fizeram instaurar o Tribunal Penal Internacional para a Ex Iugoslávia e o Tribunal Penal Internacional para Ruanda. O caráter de exceção desses tribunais, criados após a prática dos fatos criminosos que se propunham a analisar, motivaram a retomada de esforços para a instauração de um Tribunal Penal Internacional (TPI) permanente.

Em 1988, na Conferência de Roma, foi proclamada a criação do TPI. Entretanto, a vigência só foi alcançada em abril de 2002, após as 60 ratificações obrigatórias que previa o instrumento. Em 1º de julho de 2002, o Tribunal Penal Internacional foi oficialmente instalado, sendo esta época o marco temporal de competência do órgão.

De acordo com o Estatuto de Roma, a competência do TPI é complementar às jurisdições penais nacionais e toma palco somente em caso de inércia ou impossibilidade de ação do juízo primário. Está apto para o julgamento apenas de pessoas físicas – não abrange Estados, portanto. Quanto à competência material, diz o artigo 5:¹⁴⁴

1. A competência do Tribunal restringir-se-á aos crimes mais graves, que afetam a comunidade internacional no seu conjunto. Nos termos do presente Estatuto, o Tribunal terá competência para julgar os seguintes crimes:

- a) O crime de genocídio;
- b) Crimes contra a humanidade;
- c) Crimes de guerra;
- d) O crime de agressão.

É evidente que a redação do Estatuto de Roma revela os problemas de

¹⁴⁴ NAÇÕES UNIDAS. **Rome Statute of the International Criminal Court**. Diplomatic Conference of Plenipotentiaries on the Establishment of an International Criminal Court on 17 July 1998.

maior relevância que a humanidade encarava à época da sua elaboração. Logo após a Segunda Guerra Mundial, o genocídio, crimes contra a humanidade e de guerra precisavam de uma resposta enérgica. Atualmente, é a crise climática quem clama por uma resposta do direito internacional.

Desastres ambientais de interesse global não são alcançados por qualquer norma específica de direito penal internacional, havendo que se fazer uma interpretação extensiva da definição de genocídio, por exemplo, em casos de acidentes nucleares e despejo inadequado de lixo nuclear, para tratamento internacional dessas demandas.

As atuais capacidades técnicas humanas podem dar causa a um ecocídio em escala planetária. Convém, portanto, fundamentar teoricamente a importância desse pretense crime que afeta toda a humanidade, esforço que é realizado por muitos pesquisadores. O conceito de ecocídio surgiu no contexto da ecologia e da teoria do direito da guerra, recentemente abarcado pela linguagem comum, pela filosofia ambiental e pelo direito. O termo tem aspectos de homicídio e suicídio ambiental, faz remissão à teoria de cometer voluntariamente a morte ou expor-se ao risco de morte, não de um indivíduo, mas da humanidade.¹⁴⁵

No final do ano de 2020, a Fundação "Stop Ecocide" convocou um painel de especialistas para a definição legal de ecocídio, o qual foi composto por 12 advogados de diversas nacionalidades. Após seis meses de trabalho e consultas públicas, chegou-se a um consenso sobre a definição de ecocídio como um crime internacional: "Ecocide means unlawful or wanton acts committed with knowledge that there is a substantial likelihood of severe and either widespread or long-term damage to the environment being caused by those acts"¹⁴⁶.

¹⁴⁵ NEIRA, Hernán; RUSSO, Lorena Inés; ALVAREZ SUBIABRE, Bernardita. **Ecocidio**. Revista de Filosofía. 2019, vol. 76, p.127-148. Disponível em: <<https://www.scielo.cl/pdf/rfilosof/v76/0718-4360-rfilosof-76-00127.pdf>> Acesso em 3 jan. 2023.

¹⁴⁶ Tradução livre: Ecocídio significa atos ilícitos ou arbitrários perpetrados com consciência de que existem grandes probabilidades de que causem danos graves que sejam extensos ou duradouros ao meio ambiente. /n: STOP ECOCIDE, Foundation. **Independent Expert Panel for the Legal Definition of Ecocide**. 2021. Disponível em: <<https://www.stopecocide.earth/>>. Acesso em 29 dez. 2022.

A definição é importante e teve cada palavra escolhida cuidadosamente pela equipe, que visou um conceito equilibrado e preocupou-se em não ser abrangente demais a ponto de dificultar a aceitação pelos países signatários, tampouco em restringir de forma demasiada a atrapalhar a aplicabilidade. Isso explica as diversas condicionantes que possui o texto: ato ilícito ou arbitrário; perpetrado com a consciência; danos graves, extensos e duradouros:

“Severe” means damage which involves very serious adverse changes, disruption or harm to any element of the environment, including grave impacts on human life or natural, cultural or economic resources. [...]

“Widespread” means damage which extends beyond a limited geographic area, crosses state boundaries, or is suffered by an entire ecosystem or species or a large number of human beings. [...]

“Long-term” means damage which is irreversible or which cannot be redressed through natural recovery within a reasonable period of time. [...]

The introduction of the qualifier ‘**unlawful**’ captures environmentally harmful acts that are already prohibited in law. The Panel considered narrowing this to unlawful under international law. However, this was felt to be too narrow. International environmental law contains obligations for States in treaties and customary law but relatively few absolute prohibitions, and it leaves the bulk of the protection to be formulated at the national level, through national laws. While the lawfulness of an act under the relevant national law cannot be relied on to permit acts that are unlawful under international law, there is no reason that national illegality – in particular as a matter of domestic criminal law - should not be part of an international law definition.

“Wanton” means with reckless disregard for damage which would be clearly excessive in relation to the social and economic benefits anticipated. [...]

The Panel has proceeded on the basis that the word ‘**acts**’ includes single acts or omissions, or cumulative acts or omissions.

“Environment” means the earth, its biosphere, cryosphere, lithosphere, hydrosphere and atmosphere, as well as outer space.

Article 30 provides the default ***mens rea*** for Rome Statute crimes [...] as follows: ‘A person has intent where ... that person means to cause that consequence or is aware that it will occur in the ordinary course of events.’

Culpability for the crime of ecocide attaches to the creation of a dangerous situation, rather than to a particular outcome. It is the commission of acts with knowledge of the substantial likelihood that they will cause severe and either widespread or long-term damage that is criminalised. The crime of ecocide is thus formulated as a crime of endangerment rather than of material result.¹⁴⁷

¹⁴⁷ Tradução livre: Entender-se-á por ‘**grave**’ o dano que cause mudanças muito adversas, perturbações ou danos notórios para qualquer elemento do meio ambiente, incluídos os efeitos sérios para a vida humana ou os recursos naturais, culturais ou econômicos. [...] Entender-se-á por ‘**extenso**’ o dano que vá além de uma zona geográfica limitada, transborde as fronteiras estatais ou

Há a expectativa por parte da Fundação de que essa definição sirva como base para uma emenda ao Estatuto de Roma do TPI. A inclusão de um novo tipo penal no direito internacional refletiria o fato de que os graves danos ambientais são hoje causados majoritariamente em tempos de paz, situação essa que está fora do alcance da jurisdição da Corte Internacional. Ainda, estender-se-ia a proteção ao meio ambiente a locais como o alto mar e a regiões com baixa atuação dos Estados-nacionais.

Como dito, esta proposta não se relaciona por via direta com o Acordo de Paris, já que tem como agentes possíveis do crime apenas as pessoas físicas e a sua responsabilidade em âmbito penal. Entretanto, se o ecocídio se tornar o quinto crime internacional, é certo que a tipificação terá impacto na maneira como os líderes políticos conduzem a crime climática, impondo-lhes uma avaliação de suas condutas com a seriedade que a agenda ambiental reclama para reverter a tendência suicida que traça a humanidade. Nessa linha, escreveu Freeland¹⁴⁸:

Un régimen legal que permitiera imputar responsabilidad criminal individual en el plano internacional, en caso de destrucción significativa y deliberada

afete a totalidade de um ecossistema ou uma espécie ou a um grande número de seres humanos. [...] Entender-se-á por '**duradouro**' o dano irreversível ou que não se possa reparar mediante a regeneração natural em um prazo razoável. [...] A introdução da qualificadora "**ilegal**" capta atos prejudiciais ao meio ambiente que já são proibidos por lei. O Painel considerou restringir isso a ilegal de acordo com o direito internacional. No entanto, isso foi considerado muito restrito. O direito ambiental internacional contém obrigações para os Estados em tratados e direito consuetudinário, mas relativamente poucas proibições absolutas, e deixa a maior parte da proteção para ser formulada no nível nacional, por meio de leis nacionais. Embora não se possa invocar a legalidade de um ato sob abrigo do direito nacional para permitir atos ilegais sob abrigo do direito internacional, não há razão para que a ilegalidade nacional - em particular no que se refere ao direito penal interno - não deva fazer parte de uma definição de direito internacional. [...] Entender-se-á por '**arbitrário**' o ato de imprudência temerária em relação a danos que seriam manifestamente excessivos em relação à vantagem social ou econômica que se preveja. [...] O Painel procedeu com base no fato de que a palavra "**atos**" inclui atos ou omissões únicos, ou atos ou omissões cumulativos. [...] Entender-se-á por '**meio ambiente**' a Terra, sua biosfera, criosfera, litosfera, hidrosfera e atmosfera, assim como o espaço ultraterrestre. [...] O Artigo 30 estabelece ***mens rea*** [dolo] para crimes do Estatuto de Roma [...] da seguinte forma: 'Uma pessoa tem dolo quando ... essa pessoa pretende causar essa consequência ou está ciente de que ocorrerá no curso normal dos eventos.' [...] A **culpabilidade** pelo crime de ecocídio está ligada à criação de uma situação perigosa, e não a um resultado específico. É a prática de atos com conhecimento da probabilidade substancial de que eles causarão danos graves e generalizados ou de longo prazo que são criminalizados. O crime de ecocídio é assim formulado como um crime de perigo e não de resultado material. *In*: STOP ECOCIDE, Foundation. **Independent Expert Panel for the Legal Definition of Ecocide**. 2021. Disponível em: <<https://www.stopecocide.earth/>>. Acesso em 29 dez. 2022.

¹⁴⁸ FREELAND, Steven. **Derechos humanos, medio ambiente y conflictos**: Enfrentando los crímenes ambientales. Revista Internacional de Derechos Humanos, 2008. Disponível em <<https://doi.org/10.1590/S1806-64452005000100006>>. Acesso em 3 jan. 2023.

del medio ambiente, llevaría a los dirigentes militares y políticos a evaluar con más cuidado las consecuencias de sus actos.

No ano de 2019, pré-pandêmico, os Estados de Vanuatu e Maldivas manifestaram apoio a tipificação do ecocídio. Isso porque há previsão de que os dois países insulares sejam submersos nos próximos anos, temendo serem as primeiras vítimas fatais do processo de subida dos oceanos. Em seu discurso na 18ª Sessão da Assembleia dos Estados-Parte do Estatuto de Roma, em Haia, o embaixador da República de Vanuatu na União Europeia disse que os fenômenos da mudança climática atingiram continuamente as ilhas nas últimas três ou quatro décadas, mas que os últimos quatro anos foram de experiências desastrosas e de calamidades sem precedentes. Frisou que aqueles que menos contribuíram para o problema são os mais severamente afetados. Por fim, disse que uma emenda ao Estatuto de Roma poderia criminalizar atos que equivalem ao ecocídio e apelou pelo enfrentamento da crise climática.¹⁴⁹

Alguns governos europeus concordaram quanto à criação do crime, como a Bélgica e a França. Há que se ter em mente que este é um processo político longo e que está em seus estágios iniciais, demandando aprovação de $\frac{2}{3}$ (dois terços) dos países que se submetem ao Estatuto de Roma.

3.3.2 Do controle judicial interno

Esta hipótese de intervenção judicial surgiu precisamente do fato de uma Corte holandesa ter obrigado o seu governo a ampliar a meta de diminuição das emissões de gases de efeito estufa. Desde então, outros países também deram início a procedimentos legais para intervenção quanto às metas do Acordo de Paris.

Antes de realizar um breve esboço fático acerca das intervenções judiciais afetas ao Acordo de Paris proferidas em diversas cortes ao redor do mundo, importa ressaltar que esta hipótese não transfere aos que judicam o estabelecimento de políticas públicas climáticas. Entretanto, considerando que muitos países fixaram metas pouco ambiciosas, tem se buscado pela via judicial o seu ajuste à realidade

¹⁴⁹ Discurso do embaixador da República de Vanuatu na União Europeia na 18ª Sessão da Assembleia dos Estados-Parte do Estatuto de Roma, em Haia, em dezembro de 2019. Disponível em: <https://asp.iccpi.int/iccdocs/asp_docs/ASP18/GD.VAN.2.12.pdf>. Acesso em 3 jan. 2023.

científica e aos compromissos anteriormente firmados. Além disso, a própria exigibilidade das políticas públicas necessárias para o alcance da meta tem sido alvo de demandas movidas por organizações independentes ante uma eventual inação do ente estatal.

O conhecido caso *Urgenda versus Holanda*, tido como o primeiro desta natureza, foi movido pela Fundação Urgenda em representação à 886 cidadãos holandeses. A ação pleiteava uma redução mais significativa da emissão de gases de efeito estufa no país. Foi julgada procedente em primeira instância pelo Tribunal de Haia (24/6/2015), confirmada pelo Tribunal de Apelação (9/10/2018) e posteriormente pela Suprema Corte Holandesa (20/12/2019). Restou reconhecido que a Holanda não estava seguindo uma estratégia de redução ambiciosa o suficiente para honrar com as suas obrigações internacionais. Estabeleceu-se então a obrigatoriedade de adotar medidas para diminuir, pelo menos, 25% das emissões poluentes até 2020 em comparação aos níveis de 1990.

Destaca-se que a recomendação oficial para a Holanda era a diminuição de 25% a 40% quanto aos níveis de 1990, o que embasou o julgamento. Como bem comenta Moreno, a fundamentação do *decisum* se resume no consolidado princípio da precaução, "que conduce a la exigencia de medidas adecuadas (suficientemente ambiciosas se podría decir en este caso) en evitación de riesgos para el ambiente y para la salud, riesgos derivados del cambio climático"¹⁵⁰.

Logo após a publicação do veredito, a ONU publicou nota na qual fez um chamamento aos demais países com base na lei internacional de direitos humanos: "The decision confirms that the Government of the Netherlands and, by implication, **other governments** have binding legal obligations, based on international human rights law, to undertake strong reductions in emissions of greenhouse gases"¹⁵¹ (grifo

¹⁵⁰ Tradução livre: o que leva à exigência de medidas adequadas (suficientemente ambiciosas, pode-se dizer neste caso) para evitar riscos ao meio ambiente e à saúde, riscos derivados das mudanças climáticas. In: MORENO, Juan Rosa. **Algunas claves jurídicas de la transición energética renovable**, in Derecho y energías renovables. Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi, 2021, p. 23-130.

¹⁵¹ Tradução livre: A decisão confirma que o Governo da Holanda e, por implicação, outros governos têm obrigações legais obrigatórias, com base na lei internacional de direitos humanos, para realizar fortes reduções nas emissões de gases de efeito estufa. In: NAÇÕES UNIDAS. **Bachelet welcomes top court's landmark decision to protect human rights from climate change**. Disponível em:

nosso). A decisão holandesa inspirou ações judiciais por todo mundo.

Em 2018, quatro organizações não governamentais (*Fondation pour la Nature et l'Homme*, *Greenpeace France*, *Notre Affaire à Tous* e *Oxfam France*) se mobilizaram contra o governo francês pela sua atuação ineficiente na luta climática. A empreitada resultou, até agora, em uma decisão do Tribunal Administrativo de Paris (3/2/2021) que reconheceu a omissão estatal e obrigou a França ao cumprimento das metas com as quais se comprometeu – a saber, 40% de diminuição nas reduções até 2030 e neutralidade de carbono até 2050.

Ainda na França, uma ação foi movida pelo município nortenho de Grande-Synthe, que estima estar ameaçado pelo aumento do nível do mar. O Conselho de Estado, a mais alta jurisdição administrativa do país, estimou que as ações do governo estão aquém do necessário para cumprir os compromissos climáticos. Foi proferida decisão (1/7/2021) para que a França adote as medidas cabíveis para o alcance da meta nacionalmente determinada. O caso segue em tramitação e devido à sua complexidade é conhecido como "caso do século". A próxima análise do caso é prevista para ocorrer após 31/12/2022, quando será realizada nova avaliação da curva de emissões de gases.

Na Alemanha, um grupo de 9 jovens apoiados por associações ambientais apresentou uma reclamação acerca da inconstitucionalidade da Lei de Proteção ao Clima aprovada pelo parlamento europeu. O motivo da lide é um descompasso entre a legislação federal e as metas do Acordo de Paris, já que o planejamento apresentado não era ambicioso o suficiente para alcançar os objetivos do tratado. A Alemanha tem o compromisso internacional de reduzir suas emissões em 55% até 2030 e atingir a neutralidade em 2050. O Tribunal Constitucional Alemão proferiu decisão (29/4/2021) determinando seja realizado o planejamento adequado para o período de descarbonização total, já que o parlamento se restringiu a planejar somente a primeira fase dessa transição.

Seja pelo ajuste da meta, seja pelo reconhecimento de que tais metas são

de observância obrigatória, fato é que decisões judiciais/administrativas têm se prestado a auxiliar no processo de descarbonização do planeta. Ao trazer essas obrigações para o plano interno, deslocando-as do plano internacional para o plano nacional, abrandando-se a característica de *soft law* que costumeiramente rodeia os tratados e torna a responsabilidade estatal mais palpável.

Em âmbito nacional, teve-se o julgamento histórico do Fundo Clima na ação na ADPF 708, já mencionado neste trabalho, que reconheceu a omissão da União em razão da não alocação integral dos recursos referentes a 2019. A decisão reconheceu de forma acertada que o Acordo de Paris é um tratado de direitos humanos, o que no Brasil tem um significado jurídico muito importante, colocando-o acima da legislação interna e das decisões administrativas do Poder Executivo. Extrai-se do voto do min. Edson Fachin na ocasião:

Não se trata de opinião ou ideologia, mas de evidências científicas. A necessidade, portanto, de ações para lidar com os riscos trazidos pelas mudanças climáticas é urgente. Os dados demonstram que metade da população mundial é muito vulnerável a esses impactos cruéis e cada vez mais intensos das emergências climáticas: secas, queimadas, tempestades, inundações, insegurança alimentar, doenças, migrações, destruição de cidades. A temperatura do planeta aumentou, em média, 1,1° C desde a era pré-industrial. No Acordo de Paris, em 2015, fixou-se a meta de limite do aquecimento até 2° C, com esforços para mantê-lo em 1,5°C. Embora estes números pareçam denotar mudanças pequenas ou suaves, não é assim que devem ser compreendidos.¹⁵²

Importante que se tenha em mente que a transição de postura no contexto da crise climática não irá ocorrer apenas por boa vontade de lideranças políticas, mas que há um jogo de forças econômicas no plano de fundo.

Os casos apontados fazem parte de um esforço global por parte de ativistas a forçarem seus governos pela adoção de medidas urgentes para combater as mudanças climáticas. O Poder Judiciário proporciona um espaço de discussão com a sociedade civil para a crise, tanto para reprimir retrocessos, quanto para imposição de metas ambiciosas e necessárias.

3.3.3 Do estabelecimento de sanções premiais no Acordo de Paris

¹⁵² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 708**, rel min. Luís Roberto Barroso, Plenário, j. 01-07-2022.

Por fim, da última hipótese, tem-se que seria possível cogitar como forma de impor maior coercibilidade ao Acordo de Paris a aplicação de sanções premiais a gratificar os resultados alcançados pelas partes.

O conceito de sanção consubstancia-se em uma ordem negativa ou positiva, como prevê o próprio significado da palavra: “recompensa ou pena que corresponde a observar ou violar uma lei”¹⁵³.

Essa possibilidade jurídica de compreender a sanção como prêmio ou castigo foi bem definida por Kelsen¹⁵⁴:

A ordem social pode prescrever uma determinada conduta humana sem ligar à observância ou não observância deste imperativo quaisquer consequências. Também pode, porém, estatuir uma determinada conduta humana e, simultaneamente, ligar a esta conduta a concessão de uma vantagem, de um prêmio, ou ligar à conduta oposta uma desvantagem, uma pena (no sentido mais amplo da palavra). O princípio que conduz a reagir a uma determinada conduta com um prêmio ou uma pena é o princípio retributivo (*Vergeltung*). O prêmio e o castigo podem compreender-se no conceito de sanção.

Para Benevides Filho, eventuais sanções premiais podem ser de natureza econômica (recompensa em dinheiro), social (condecorações) ou jurídica *stricto sensu* (incentivos).¹⁵⁵

O estabelecimento de sanções premiais torna o objetivo mais atrativo para os destinatários. Ao refletir acerca dessa figura no direito pátrio, aponta Bobbio sobre a capacidade persuasiva dos prêmios e sua capacidade de moldar comportamentos:¹⁵⁶

O Estado, à medida que dispõe de recursos econômicos cada vez mais vastos, venha a se encontrar em condição de determinar o comportamento dos indivíduos, não apenas como exercício da coação, mas também com o de vantagens de ordem econômica, isto é, desenvolvendo uma função não

¹⁵³ MICHAELIS, moderno dicionário da língua portuguesa. São Paulo: Melhoramentos. Disponível em: <<https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/sanção>>. Acesso em: 07 ago. 2021.

¹⁵⁴ KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. Tradução de João Baptista Machado. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999, p. 17.

¹⁵⁵ BENEVIDES FILHO, Maurício. **O que é sanção?** In: Revista da Faculdade de Direito, Fortaleza, v. 34, n. 1, jan./jun, 2013, p. 355-363.

¹⁵⁶ BOBBIO, Norberto. **Da estrutura à função**. Barueri: Manole, 2007, p. 68.

apenas dissuasiva, mas também como já foi dito, promocional. Em poucas palavras, essa função é exercida como a promessa de uma vantagem (de natureza econômica) a uma ação desejada, e não como uma ameaça de um mal a uma ação indesejada.

No plano internacional, as sanções premiaiais podem representar uma alternativa ainda mais atraente, já que a coercibilidade das normas internacionais esperneia nos limites da soberania dos estados.

Caso fossem criadas sanções premiaiais ou positivas para os países que atingissem a meta com a qual se comprometeram no Acordo de Paris – ou até mesmo para aqueles que zerassem as emissões poluentes –, abrir-se-ia maior possibilidade de cooperação internacional, uma vez que haveria o devido estímulo para se chegar ao êxito do instrumento. Estes poderiam, inclusive, encontrar maior motivação para auxiliar as demais partes, tendo em conta as vantagens negociadas.

Sabe-se que a crise climática não é uma pauta de solução simples. Há que se ponderar uma categoria de prêmio que não venha causar o desequilíbrio entre os países mais e menos desenvolvidos, situação essa que vem sendo contornada no Acordo de Paris com as NDC's e o aporte de dinheiro aos países menos capazes financeiramente de combater a crise.

Fazendo ressalvas à embrionariedade deste pensamento, poderia-se pensar em um prêmio aos países que atingissem a sua primeira meta nacionalmente determinada (descarbonização parcial) como estímulo ao alcance da segunda meta (descarbonização total). O alcance do primeiro objetivo se traduz em um comprometimento com a agenda climática, e a recompensa pela trajetória provocaria os agentes políticos a persegui-la. Esse incentivo poderia ser encontrado mediante cooperação de organismos internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e outras instituições de relevância global.

No estudo da economia, um dos quatro princípios de tomada de decisões individuais é que as pessoas respondem a incentivos. Elas comparam os custos e benefícios da sua escolha e o seu comportamento pode mudar quando estes se alteram.¹⁵⁷ Em que pese o Direito Ambiental trate de direitos difusos, ao cabo as

¹⁵⁷ MANKIW, Nicholas Gregory. **Introdução à economia**, p. 7.

decisões são tomadas por líderes e há que convencê-los a cooperar.

Em um universo de utopias, o alcance em si dos objetivos do Acordo de Paris é o próprio prêmio e a recompensa é a consciência do bem realizado, já que indiscutivelmente beneficia o coletivo. Entretanto, se as melhores ações fossem praticadas de forma espontânea, os prêmios e castigos seriam dispensáveis. Não havendo uma disposição natural para fazer o bem, o homem pode ser conduzido mediante as intervenções certas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o passar do tempo, a sociedade internacional se desenvolveu para dar azo à salvaguarda ambiental em proporções globais. Essa movimentação se traduz em diversos tratados e acordos internacionais direcionados à normatização da proteção do ar, dos mares, ecossistemas naturais e uso da terra.

O surgimento de um Direito Ambiental Global clama pela coordenação de projetos a nível global, uma vez que os prejuízos decorrentes da transgressão dos limites planetários não afetam apenas o país transgressor, mas ultrapassam as fronteiras de Estado-nação delineadas pelo ser humano – condição chamada de "injustiça climática".

No âmbito da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC), o Acordo de Paris surgiu com a missão de pautar um novo paradigma de governança global para combater os efeitos das mudanças climáticas, tendo estabelecido metas de redução de gases de efeito estufa para os países signatários.

Como abordado nessa pesquisa, o Direito Internacional enfrenta percalços para lidar com as partes refratárias e relutantes do Acordo. Isso porque o tratado é de adesão voluntária, assumido individualmente pelos países signatários, o que deixa os objetivos estabelecidos à mercê de possíveis crises políticas e econômicas que possam assolar o país.

Observa-se nos instrumentos de proteção ambiental global uma descentralização generalizada e um certo relativismo, já que inexistem órgãos verdadeiramente capazes de obrigar um Estado soberano ao cumprimento de normas internacionais. Diante desse cenário, surge a novel Teoria Crítica das Relações Internacionais, que propõe um rearranjo da comunidade internacional e suas estruturas, o que passa imprescindivelmente por uma transformação do conceito de Estado soberano a relativização do significado moral de suas fronteiras.

A tomada de decisões no âmbito global para preservação do planeta deve ser fruto da coordenação entre os Estados. A soberania não mais pode ser vista de

forma egocêntrica, já que os projetos de um Estado podem atingir, fortuitamente, todos os demais. A humanidade se vê em uma encruzilhada quanto ao legado que deixa para as futuras gerações.

O teor do Acordo de Paris não estabelece instrumentos de sanção em caso de descumprimento deliberado do pacto. Apesar da sua natureza jurídica de tratado internacional – ou seja, de observância formalmente obrigatória –, apresenta verdadeira abordagem de *soft law*. Trata da prevenção e remediação de danos através de recomendações e compromissos.

Esse dinamismo conferido aos atores pode desencadear um eventual fracasso do Acordo, tal qual ocorreu com o Protocolo de Kyoto. Os países não recebem estímulo (negativo ou positivo) para levar a meta a cabo, salvo a própria noção de coletividade e o princípio da boa-fé.

A crise climática demanda uma cooperação de diversos atores e a solução é tão complexa quanto o problema. O Estado de Direito, sob a perspectiva ambiental, normatiza/regulamenta a natureza por meio de leis, declarações, tratados, e, notadamente, pela incorporação de compromissos científicos a refletir as necessidades mundiais. Os preceitos jurídicos, nesse contexto, necessitam se socorrer de simbiose com o pensamento econômico, de modo a adaptar conceitos desta ciência, a garantir, em final análise, o desenvolvimento compatibilizado entre sociedade, economia e preservação do meio ambiente.

A existência de pesquisas como o Relatório Stern (2006) e o da revista científica Nature (2018) intitulado "Large potential reduction in economic damages under UN mitigation targets" – este último no qual se concluiu que o cumprimento do Acordo de Paris pouparia US\$ 20 trilhões das principais nações do planeta até o fim do século –, materializa o arrazoado econômico para uma ação urgente sobre as emissões de gases de efeito estufa. Apesar disso, essa perspectiva financeira é pouco explorada nos debates da causa.

Das hipóteses trabalhadas para incrementar a efetividade da proteção ambiental global e a sua coercibilidade, a iniciativa de tipificação do 'ecocídio' pelo

TPI faz parte de uma rede de medidas que visam conter as mudanças climáticas. A sua concretização teria um impacto significativo na forma como os líderes políticos lidam com a questão do meio ambiente, obrigando-os a avaliar suas ações com a seriedade que a proteção ambiental exige.

Nesse passo, a incorporação dos acordos internacionais correlatos à agenda ambiental global pelas legislações pátrias e o controle judicial interno fortalecem esse fluxo. Como visto, alguns países deram início a procedimentos legais para intervir em metas do Acordo de Paris consideradas pouco ambiciosas, tais quais a Holanda, França e Alemanha. No Brasil, o julgamento do Fundo do Clima contribuiu na mesma senda ao reconhecer o caráter de tratado de direitos humanos do Acordo.

Por fim, cogitou-se a criação de eventuais sanções premiais ou positivas para a nação que atingisse a meta de redução de emissão de gases de efeito estufa com a qual se comprometeu. Ao se entregar o devido estímulo, abre-se maior possibilidade de cooperação internacional e o consequente êxito do instrumento.

REFERÊNCIA DAS FONTES CITADAS

ACCIOLY, Hildebrando. **Tratado de direito internacional público**. 3. ed. vol 1. São Paulo: Quartier Latin, 2009.

ALBUQUERQUE, Letícia; FAGUNDEZ, Gabrielle Tabares; FABRE, Roger. **Emergência Climática e Direitos Humanos**: o caso do Fundo Clima no Brasil e as obrigações de Direito Internacional. *Revista de Direito Internacional*, v. 19, n. 1, 2022.

ALEXY, Robert. **Direitos fundamentais no Estado Constitucional Democrático**. Rio de Janeiro: *Revista de Direito Administrativo*, v. 217, p. 55-66, jul. 1999. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47413/45319>>. Acesso em: 20 dez. 2022.

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2011.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. Grupo GEN, 2021.

ARENDT, Hannah. **A condição humana**. 10 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005.

BARSANO, Paulo Roberto; BARBOSA, Rildo Pereira; IBRAHIM, Francini Imene Dias. **Legislação Ambiental**. São Paulo: Editora Saraiva, 2014.

BASTIAN, Maria Eduarda Gasparotto de Azevedo. **O acordo de Paris como solução efetiva às questões climáticas a partir do uso de sanções premiais**. Produção Monográfica de Pós Graduação. UFRGS: Curso de novas tendências do Direito Internacional, 2016. Disponível em: <<https://lume.ufrgs.br/handle/10183/150941>>. Acesso em 07 ago. 2021.

BAUMAN, Zygmunt. **Globalização: as consequências humanas**. Rio de Janeiro: Zahar, 1999.

BENEVIDES FILHO, Maurício. **O que é sanção?** *In*: *Revista da Faculdade de Direito, Fortaleza*, v. 34, n. 1, jan./jun, 2013, p. 355-363.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2018.

_____. Decreto n. 19.841/45. Promulga a Carta das Nações Unidas, da qual faz parte integrante o anexo **Estatuto da Corte Internacional de Justiça**, assinada em São Francisco, a 26 de junho de 1945, por ocasião da Conferência de Organização Internacional das Nações Unidas. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19841.htm>. Acesso em: 10 dez. 2022.

_____. Lei n. 6.938/81. Dispõe sobre a **Política Nacional do Meio Ambiente**, seus

finis e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm>. Acesso em: 10 nov. 2021.

_____. Projeto de Lei n. 1.539/2021. Senado Federal. Altera a Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei 12.187, de 29 de dezembro de 2009) para estabelecer **nova meta de compromisso nacional voluntário e seu depósito junto à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas**. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/148186>>. Acesso em: 10 nov. 2021.

_____. Projeto de Lei n. 6.539/2019. Senado Federal. Altera a Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, que institui a **Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC, para atualizá-la ao contexto do Acordo de Paris e aos novos desafios relativos à mudança do clima**. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/140343>>. Acesso em: 10 nov. 2021.

_____. **Supremo Tribunal Federal**. ADPF 708, rel. min. Luís Roberto Barroso, Plenário, j. 01-07-2022.

_____. **Supremo Tribunal Federal**. HC 95.967, rel. min. Ellen Gracie, 2ª T, j. 11-11-2008.

_____. **Tratados equivalentes a emendas constitucionais**. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/internacional/tratados-equivalente-s-a-emendas-constitucionais-1>>. Acesso em 4 jan. 2022.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

_____. **Da estrutura à função**. Barueri: Manole, 2007.

BURKE, Marshall; DAVIS, Matthew; DIFFENBAUGH, Noah Suresh. **Large potential reduction in economic damages under UN mitigation targets**. *Nature*, 2018, v. 557, n. 7706, p. 549-553.

CARSON, Rachel Louise. **Silent Spring**. Cambridge: Houghton Mifflin Co, 1962.

CENAMO, Mariano Colini. **Mudanças climáticas, o Protocolo de Quioto e mercado de carbono**. Piracicaba: CEPEA ESALQ USP, 2004. Disponível em: <<https://cetesb.sp.gov.br/proclima/2004/05/16/mudancas-climaticas-o-protocolo-de-quioto-e-mercado-de-carbono/>>. Acesso em 07 ago. 2021.

CRETELLA NETO, José. **Curso de direito internacional do meio ambiente**. São Paulo: Saraiva, 2012.

Discurso do embaixador da República de Vanuatu na União Europeia na 18ª Sessão da Assembleia dos Estados-Parte do Estatuto de Roma, em Haia, em dezembro de 2019. Disponível em: <https://asp.iccdpi.int/iccdocs/asp_docs/ASP18/GD.VAN.2.12.pdf>. Acesso em 3 jan. 2023.

FERRER, Gabriel Real. **La Construcción del Derecho Ambiental**. Revista Novos Estudos Jurídicos, v. 18, n. 3, Itajaí, set-dez 2013.

FILTER, Pedro Agão Seabra. **A efetivação do Acordo de Paris no Brasil**: um estudo comparado da proteção ambiental com a Austrália e a Nova Zelândia. Porto Alegre, 2020. Disponível em: <<http://tede2.pucrs.br/tede2/handle/tede/9107>>. Acesso em 29 mar. 2021.

FREELAND, Steven. **Derechos humanos, medio ambiente y conflictos**: Enfrentando los crímenes ambientales. Revista Internacional de Derechos Humanos, 2008. Disponível em <<https://doi.org/10.1590/S1806-64452005000100006>>. Acesso em 3 jan. 2023.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**. Direito ao futuro. 2. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012.

GARCIA, Marcos Leite. **Novos direitos fundamentais e demandas transnacionais**. Anais do XIX Encontro Nacional do CONPEDI. Fortaleza, 2010.

HAMMERSCHMIDT, Denise. **O risco na sociedade contemporânea e o princípio da precaução no direito ambiental**. Revista Sequência, 2002, a. 23, n. 45, p. 97-122. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15317>>. Acesso em 10 nov. 2021.

HOBBS, Thomas. **Leviatã**, ou, A matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil. São Paulo: Ícone, 2014.

HOPPE, Letícia; *et al.* **Desenvolvimento Sustentável e o Protocolo de Quioto**: uma abordagem histórica do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo. Porto Alegre: Ensaios FEE, 2011, v. 31, n. 1.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. Tradução de João Baptista Machado. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

LEITE, Eduardo de Oliveira. **A monografia jurídica**. 5 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

LINKLATER, Andrew. **The transformation of political community**: Ethical Foundations of the post-westphalian era. Columbia: University of South Carolina Press, 1998.

LORENZETTI, Julia Vaz; CARRION, Rosinha Machado. **Governança ambiental global**: atores e cenários. Cadernos Ebape.br, v. 10, p. 721-735, 2012. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/cebape/a/yJsDxVZzfqnLsLWLP4Hzp7w/?lang=pt>>. Acesso em 20 dez. 2022.

MANKIOW, Nicholas Gregory. **Introdução à economia**: princípios de micro e macroeconomia. Rio de Janeiro: Campus, 2001.

MICHAELIS, moderno dicionário da língua portuguesa. São Paulo: Melhoramentos. Disponível em:
<<https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/sanção>>. Acesso em: 07 ago. 2021.

MILARÉ, Édís. **Direito do ambiente**. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat. **O Espírito das Leis**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

MORENO, Juan Rosa. **Algunas claves jurídicas de la transición energética renovable**. In *Derecho y energías renovables*. Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi, 2021, p. 23-130.

_____. **La anunciada nueva estrategia de EEUU sobre el cambio climático. ¿Es posible la denuncia del Acuerdo de París?** Revista Aranzadi de derecho ambiental, 2016, n. 35, p. 13-18.

NAÇÕES UNIDAS. **Acordo de Paris**. 2015. Disponível em:
<<https://www.undp.org/content/dam/brazil/docs/ODS/undp-br-ods-ParisAgreement.pdf>>. Acesso em 09 abr. 2021.

_____. **Bachelet welcomes top court's landmark decision to protect human rights from climate change**. Disponível em:
<<https://www.ohchr.org/en/press-releases/2019/12/bachelet-welcomes-top-courts-landmark-decision-protect-human-rights-climate?LangID=E&NewsID=25450>>. Acesso em 21 dez. 2022.

_____. **Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano**. UN Documents. Estocolmo, 1972. Disponível em:
<<http://www.un-documents.net/unchedec.htm>>. Acesso em 4 ago. 2021.

_____. **Quais são os membros do Conselho de Segurança da ONU e como são eleitos?** Disponível em:
<<https://unric.org/pt/quais-sao-os-membros-do-conselho-de-seguranca-da-onu-e-como-sao-eleitos/>>. Acesso em 10 ago. 2021.

_____. **Rome Statute of the International Criminal Court**. Diplomatic Conference of Plenipotentiaries on the Establishment of an International Criminal Court on 17 July 1998.

NEIRA, Hernán; RUSSO, Lorena Inés; ALVAREZ SUBIABRE, Bernardita. **Ecocidio**. Revista de Filosofía. 2019, vol. 76, p.127-148. Disponível em:
<<https://www.scielo.cl/pdf/rfilosof/v76/0718-4360-rfilosof-76-00127.pdf>> Acesso em 3 jan. 2023.

NOBRE, Carlos. **Mudanças Climáticas Globais**. Anais do VII Encontro Nacional de Estudos Estratégicos. Brasília: Presidência da República, Gabinete de Segurança Institucional, 2008, p. 397-408. Disponível em
<<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/lula/vii-encont>>

ro-nacional-de-estudos-estrategicos-v2-2008>. Acesso em 30 mar. 2021.

NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. **Teoria das relações internacionais: correntes e debates**. Rio de Janeiro: GEN, 2021.

NORDHAUS, William Dawbney. **To Slow or Not to Slow**: The Economics of The Greenhouse Effect. *The Economic Journal*, vol. 101, n. 407, 1991, p. 920-937. Disponível em: <<https://doi.org/10.2307/2233864>>. Acesso em 17 fev. 2023.

OLIVEIRA, André Soares. **A Liderança dos Países Desenvolvidos no Acordo de Paris**: reflexões sobre a estratégia do Naming and Shaming dentro do Balanço-Global. Florianópolis: Sequência, 2019, p. 155-180, Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/seq/a/VszwLSFvHnTgbrCCHJfvsdb/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 10 nov. 2021.

OLSEN, Ana Carolina Lopes; FREITAS, Vladimir Passos de. **Direito Ambiental Internacional diante de considerações sobre soberania e democracia**. Revista Estado, desenvolvimento e meio ambiente: novas perspectivas ao direito brasileiro. Curitiba: Instituto Memória. Centro de Estudos da Contemporaneidade, 2017.

PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica: teoria e prática**. 14 ed. rev., atual. e ampl. Florianópolis: Empório EMais, 2018.

PECES-BARBA, Gregorio. **Las líneas de evolución de los derechos fundamentales**. Curso de Derechos Fundamentales: teoría general. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid, 1995. p. 146-198.

PINHEIRO, Carla. **Direito ambiental**. Coleção Direito Vivo. Editora Saraiva, 2017.

PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. **Direito internacional público e privado**. Salvador: Editora Juspodivm, 2010.

REZEK, José Francisco. **Direito internacional público**: curso elementar. São Paulo: Saraiva, 16. ed. rev. ampl. e atual., 2016.

ROCKSTRÖM, Johan *et al.* **Planetary Boundaries**: Exploring the Safe Operating Space for Humanity. *Ecology and Society*, 2009, vol. 14, n. 2, p. 1-32. Disponível em: <<https://www.ecologyandsociety.org/vol14/iss2/art32/>>. Acesso em 09 abr. 2021.

ROSEN, Amanda. **The Wrong Solution at the Right Time**: The Failure of the Kyoto Protocol on Climate Change. *Politics & Policy*, 2015, vol. 43, ed. 1. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/polp.12105>>. Acesso em 4 ago. 2021.

RUSCHEL, Caroline Vieira; PORTANOVA, Rogério. **Desenvolvimento e meio ambiente**: que rumo o direito deve seguir? Itajaí: Revista Eletrônica Direito e Política, 2015.

SALMON, Jean. **Dictionnaire de droit international public**. Bruxelas: Bruylant, 2001.

SANTIN, Maria Fernanda Cavaliéri Lima. **Os impactos da demanda por crédito de carbono sobre o mercado de certificações de reduções de emissões no Brasil, no âmbito do protocolo de Quioto**. 2007. 94 f. Dissertação (Mestrado em Economia do Desenvolvimento), Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização**: do pensamento único à consciência universal. 15. ed. Rio de Janeiro: Record, 2008.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

SEITENFUS, Ricardo. **Introdução ao direito internacional público**. 2 ed. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2001.

SILVA, Elaini Cristina Gonzaga da. **Direito internacional em expansão**: encruzilhada entre comércio internacional, direitos humanos e meio ambiente. São Paulo: Editora Saraiva, 2016.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais**. 3ª ed. rev. amp. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de; ARMADA, Charles Alexandre Souza. **Direito Ambiental Global**: Limites e Possibilidades de Implementação. Barranquilla: Pensamiento Americano, vol. 12, n. 24, 2019.

STAFFEN, Márcio Ricardo. **Interfaces do direito global**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

STERN, Nicholas. **Stern Review**: The economics of climate change. 2006.

STOP ECOCIDE, Foundation. **Independent Expert Panel for the Legal Definition of Ecocide**. 2021. Disponível em: <<https://www.stopecocide.earth/>>. Acesso em 29 dez. 2022.

TRUMP anuncia saída dos EUA do Acordo de Paris sobre mudanças climáticas. G1: Natureza. 01 jun. 2017. Disponível em: <<http://g1.globo.com/natureza/noticia/trump-anuncia-saida-dos-eua-do-acordo-de-paris-sobre-mudancas-climaticas.ghtml>>. Acesso em: 10 ago. 2021.

Vade Mecum Brasil. Disponível em: <<https://vademecumbrasil.com.br/palavra/coercibilidade>>. Acesso em: 27 abr. 2023.

VARELLA, Marcelo Dias. **Direito internacional econômico ambiental**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

VARELLA, Marcelo Dias. **Direito internacional público**. São Paulo: Editora Saraiva, 2019.

WOLKMER, Antonio Carlos. **Introdução aos fundamentos de uma teoria geral**

dos "novos" direitos. *In:* Os "novos" direitos no Brasil: natureza e perspectivas. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 9.

ZANGEROLAME TAROCO, Lara Santos; SABBA COLARES, Ana Cecília. **The un Framework Convention on Climate Change and the Paris Agreement:** Challenges of the Conference of the Parties. *Prolegómenos*, 2019, v. 22, n. 43, p.125-135. Disponível em: <http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0121-182X2019000100125&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 10 nov. 2021.